PN-ABB-986

isn = 60190

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: 936-5315

2. Contract/Grant Number: DAN-5315-A-00-2070-00

3. Publication Date: 1987

4. Document Title/Translated Title: The Enigma of External Credit Projects in ~~Collapsed~~ Collapsed Financial Markets

5. Author(s)
1.
2.
3.

6. Contributing Organization(s): The Ohio State University

7. Pagination:

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
2. Credit
3.
4.
5.
6.

12. Supplementary Notes

13. Submitting Official: John Crecy

14. Telephone Number: 875-4410

15. Today's Date: ~~9/21/88~~ 11/2/88

DO NOT write below this line

16. DOCID:

17. Document Disposition: DOCRD [] INV [] DUPLICATE []

WORK SHEET

AGRICOLA Y
DESARROLLO RURAL
LA NUEVA VISION

PN-ABC-956

From:

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

Editores

1991

3
EL ENIGMA DE PROYECTOS DE CREDITO EXITOSOS EN MERCADOS FINANCIEROS FRACASADOS

Dale W Adams

Los gobiernos frecuentemente usan proyectos de crédito para promover el desarrollo agropecuario y las agencias internacionales han destinado muchos millones de dólares a apoyar estos esfuerzos en los países de ingresos bajos. La mayoría de estos proyectos han sido justificados por el supuesto impacto que los préstamos tienen sobre los deudores finales: e.g., la satisfacción de las necesidades de crédito, el incremento de la producción, la adopción de insumos modernos y el aumento del empleo y de los ingresos de los prestatarios. La mayoría de las evaluaciones de estos proyectos han encontrado impactos favorables. Esto, a su vez, ha impulsado a las agencias internacionales y a los gobiernos a canalizar más dinero hacia el crédito agropecuario. Estas evaluaciones han conducido a quienes formulan políticas a concluir que los mercados financieros rurales se han visto fortalecidos por la mayoría de los proyectos de crédito.

Al mismo tiempo, otros investigadores han evaluado los mercados financieros rurales en países con proyectos de crédito exitosos y han encontrado problemas crecientes. Así, ellos reportan acerca de mercados donde existe una pérdida importante del poder de compra de las carteras de préstamos, debido a la morosidad o a la inflación, acerca de la concentración de los préstamos baratos en manos de los deudores más adinerados, acerca de la intervención política en el otorgamiento de los préstamos, acerca de sistemas que ofrecen pocas

oportunidades de ahorro e imponen elevados costos de transacciones a los deudores y a los acreedores, acerca de instituciones acostumbradas a depender de fondos externos y que esporádicamente se autodestruyen (Donald 1976, Von Pischke et al 1983). Este cuadro, que muestra partes saludables dentro de un todo débil es desconcertante. ¿Cómo es posible que componentes importantes de los sistemas financieros rurales, ligados a proyectos de las agencias y del gobierno, se desempeñen bien, en tanto que el sistema como un todo funcione deficientemente? ¿Son estos proyectos islas de tranquilidad en mares tormentosos? ¿Será que uno de estos dos enfoques de la evaluación presenta un cuadro equivocado de la situación?

Desgraciadamente, pocas evaluaciones de los proyectos de crédito se publican en revistas profesionales y en libros, a pesar de que se ha hecho un gran número de estos estudios. Típicamente, los resultados de estas evaluaciones se quedan perdidos en informes para las agencias y los gobiernos, que no se publican, o en tesis de estudiantes. Si bien millones de dólares han sido gastados en estas evaluaciones, poco se ha dicho acerca de las ventajas y las debilidades de estos estudios. Excepciones a esta regla son el útil estudio de David y Meyer (1980), que analiza los problemas asociados con los métodos cuantitativos usados en estos estudios y la crítica de Grewal (1982) a los estudios sobre crédito hechos en la India. Ellos muestran que los proyectos de crédito han sido justificados de dos maneras: a través de estimaciones *ex ante* de las necesidades de crédito o de la demanda de crédito, o por evaluaciones *ex post* del impacto de los préstamos sobre los deudores finales.

En este capítulo, sostengo que muchas de estas evaluaciones de proyectos de crédito conducen al error y no documentan lo que se proponen medir. Además, esas evaluaciones plantean interrogantes que no pueden ser realmente contestadas y enfocan el análisis hacia temas incorrectos. Sostengo además que la mayoría de los estudios de demanda de préstamos o del impacto del crédito incluyen supuestos y métodos erróneos. Concluyo sugiriendo que los investigadores reasignen sus limitados recursos de evaluación y los enfoquen, en lugar de sobre los deudores, hacia la forma en que los proyectos afectan a los intermediarios y a los mercados financieros.

Proyecciones de Demanda de Crédito

Proyecciones de necesidades de crédito o de demanda se usan regularmente para justificar la cantidad de fondos en un proyecto. Esta técnica es a veces un subterfugio de las agencias o de los gobiernos para apoyar el gasto de cierta cantidad de dinero, políticamente

predeterminada, en la supuesta solución de problemas rurales. La heterogeneidad de los prestatarios potenciales y el efecto que las tasas de interés reales negativas y la recuperación deficiente de los préstamos tienen sobre la demanda de préstamos distorsionan los estudios de necesidades de crédito. Si las tasas de interés son negativas en términos reales, como lo son en muchos países de ingresos bajos, y si los prestatarios no pagan sus préstamos, entonces la demanda por préstamos agrícolas será virtualmente infinita, porque los préstamos pasan a ser transferencias de ingresos.

El exceso de demanda por préstamos agrícolas a tasas reales negativas en Brasil durante los años 60 y 70, a pesar del enorme volumen de crédito agrícola formal, fue una demostración costosa y dramática de la inutilidad de basar los proyectos de crédito sobre una demanda estimada de crédito. El incumplimiento generalizado observado recientemente en Filipinas, Jamaica, Sudán y Nigeria es una evidencia adicional de la demanda excesiva de préstamos que emerge cuando las instituciones acreedoras y los gobiernos no son serios respecto a la recuperación de los préstamos (Esguerra 1981, Graham y Pollard 1983, Ahmed 1980, y Adeyemo 1984). Bajo estas circunstancias, no hay manera de saber cúal sería la demanda efectiva por préstamos si éstos conllevaran tasas de interés reales positivas y fueran efectivamente cobrados. La mayoría de los estudios de necesidades de crédito conducen a proyectos de crédito que dañan, en lugar de estimular, el desarrollo rural.

Estudios del Impacto del Crédito

Estudios del impacto *ex post* del crédito intentan medir el efecto que los préstamos tienen sobre la producción física, el uso de diversos factores de la producción y el empleo e ingreso de los deudores. Estos estudios típicamente comparan las actividades de los prestatarios antes y después de que reciban los préstamos o estudian una muestra de deudores y los comparan con un grupo control de no deudores. La información usada en los estudios de impacto puede provenir de encuestas de empresas o familias y/o de solicitudes de préstamo.

Existen por lo menos tres problemas con estos estudios *ex post* del impacto del crédito. Primero, los métodos y supuestos usados para medir el impacto del crédito son de dudosa validez. Segundo, los estudios de impacto del crédito ignoran las actividades de ahorro financiero. Tercero, los estudios de impacto generalmente ignoran el efecto que los proyectos de crédito tienen sobre la vitalidad del sistema financiero. Un proyecto al que se le considera exitoso con base en un estudio de impacto podría, sin embargo, estar socavando tanto la

movilización de ahorros como la habilidad de los intermediarios financieros para sostener la prestación de sus servicios. Casi nunca se incluye estos costos externos en las evaluaciones de los proyectos de crédito.

Problemas con Supuestos y Métodos

Muchos investigadores que hacen evaluaciones de proyectos de crédito suponen que los préstamos son insumos. Este es un error conceptual serio que conduce a los investigadores a callejones sin salida. Un préstamo le proporciona al deudor poder de compra generalizado adicional sobre todos los bienes y servicios, como lo hace cualquier otro instrumento financiero intercambiable. Es un error incluir los préstamos como una variable en una función de producción junto con otros insumos, como algunos investigadores lo han hecho (Grewal 1982). Es el insumo físico y no el instrumento financiero el que origina la producción. Los préstamos solamente facilitan la adquisición de insumos. En el mejor de los casos, considerar a los préstamos como insumos implica contar dos veces y, en el peor de los casos, implica malinterpretar el papel vital que los instrumentos financieros juegan en el desarrollo. Por otra parte, también es un error pensar que la gente gana mucho con obtener uno o dos préstamos aislados; es mucho más valioso para los individuos tener un acceso confiable a un flujo continuo de servicios financieros. Dicho de otra manera, deudores, ahorrantes e intermediarios se benefician mucho más de una relación confiable que de una transacción financiera aislada. Lo que se requiere es establecer la capacidad de endeudamiento, proporcionar un lugar seguro y conveniente para mantener ahorros y fortalecer la relación de los clientes con los intermediarios.

La propiedad esencial de los instrumentos financieros, su intercambiabilidad, introduce problemas adicionales en los estudios de impacto del crédito (Von Pischke y Adams 1980). Para establecer una relación causal entre un préstamo y cambios en las actividades de una empresa o familia, es necesario documentar todas las fuentes y usos de liquidez de la unidad deudora, antes y después del préstamo. Se requiere, además, probar que las actividades en cuestión no habrían tenido lugar sin el préstamo: la situación contra-hipotética. Como puntualizan Meyer y Alicbusan en este libro, las empresas y familias rurales son heterogéneas en cuanto a las fuentes y usos de liquidez. Además, estas unidades tienen múltiples fuentes de ingreso, reciben diferentes préstamos y aumentan o reducen sus activos fijos para manejar su liquidez. Algunas unidades deudoras pueden estar reci-

biendo préstamos, otorgando préstamos y ahorrando en forma financiera al mismo tiempo. Debido a la heterogeneidad de los deudores y a la intercambiabilidad de los instrumentos, relaciones de causa y efecto entre los préstamos y cambios en las otras acciones económicas de los prestatarios son difíciles de establecer. Resulta altamente costoso documentar la adicionalidad que un préstamo origina en las actividades de los deudores.

Cien por ciento de adicionalidad ocurre cuando un deudor no realizaría una actividad determinada en ausencia del préstamo y efectivamente utiliza todo el préstamo en esa actividad. Por el contrario, cero adicionalidad ocurre cuando el deudor desvía toda la liquidez adicional proporcionada por un préstamo a actividades no especificadas en el documento de préstamo. Si bien la mayoría de los estudios de impacto del crédito suponen un cien por ciento de adicionalidad, existe una gran cantidad de desviación y sustitución financiera en la mayoría de los préstamos. La sustitución financiera ocurre cuando un deudor recibe un préstamo para dos sacos de fertilizante y en efecto compra dos sacos de fertilizante, pero en ausencia del préstamo de todos modos hubiera comprado un saco. Esto es, el préstamo resultó en un 50 por ciento de adicionalidad y un 50 por ciento de sustitución financiera. La mitad del préstamo le proporcionó liquidez adicional al deudor, que le permite incrementar cualquier actividad que considere más atractiva. Si el prestatario hubiera programado comprar dos sacos de fertilizante aún sin el préstamo, entonces habría existido un cien por ciento de sustitución y el préstamo no habría tenido ningún impacto en el uso de fertilizante, a pesar de que fueron usados dos sacos de fertilizante.

La mayoría de los estudios de impacto conlleva supuestos criticables de cien por ciento de adicionalidad y cero sustitución financiera. Cero sustitución y cien por ciento de adicionalidad significaría que los deudores no estaban dispuestos a poner nada de su liquidez discrecional en esa actividad particular en ausencia del préstamo. Para que esto ocurra, la actividad debe tener una prioridad muy baja entre las que los deudores definen para sus gastos. Si un préstamo resulta en un cien por ciento de adicionalidad, las instituciones acreedoras han forzado a los prestatarios a hacer algo que de otra manera éstos habrían evitado completamente. Por el contrario, si se acepta la premisa de que la mayoría de los deudores son económicamente racionales, entonces la liquidez adicional proporcionada por el préstamo inevitablemente se encauzará hacia actividades que ocupen un lugar preferencial en la escala de prioridades del prestatario. Como esto probablemente ocurre con la mayoría de los préstamos, una medida importante de sustitución financiera está siempre asociada con

el crédito. La magnitud de la sustitución o desviación podría ser documentada solamente recopilando información prohibitivamente costosa acerca del total de fuentes y usos de liquidez de la unidad deudora a través del tiempo. Estudios de casos pueden ilustrar lo que sucede en el caso de unas pocas unidades, pero es prácticamente imposible hacer un número suficiente de estos costosos estudios para representar la heterogeneidad de los deudores.

El uso de grupos de control (sin préstamos) introduce problemas adicionales, porque los acreedores eficientes separan a los deudores solventes (sujetos de crédito) de quienes no lo son. Si el otorgamiento de los préstamos se realiza cuidadosamente, debería ser extremadamente difícil reunir grupos de control que sean similares a los grupos de deudores. Por ejemplo, sería incorrecto concluir que el entrenamiento que imparte un entrenador de basketball sea la causa de que los jugadores sean altos. Un buen entrenamiento mejora la habilidad de los jugadores, pero no modifica su estatura. Los jugadores son seleccionados porque son excepcionalmente altos y ningún entrenador razonable se adjudicaría el mérito por estos atributos, más allá de su habilidad para seleccionar a tales personas. Si los acreedores hacen su trabajo adecuadamente, los clientes que seleccionen se destacarán por sobre el agricultor promedio en términos de experiencia agrícola y oportunidades de inversión. Los préstamos ayudarán a los seleccionados a capitalizar sobre sus oportunidades más facilmente, pero es probable que los seleccionados habrían sobresalido como agentes económicos excepcionales aún sin los préstamos. Cuando existe una cierta selección de deudores, es inadecuado atribuir todas las diferencias entre el comportamiento de los deudores y el de quienes no lo son al efecto de los préstamos (e.g., Daines 1975). Es tambien difícil separar el efecto del préstamo de los efectos de la asistencia técnica que puede acompañar al préstamo (e.g. Begashaw 1983).

La Omisión del Ahorro

Vogel ha argumentado convincentemente que la movilización de ahorros es la mitad de las funciones que un mercado financiero debe cumplir. Debido a la heterogeneidad de las empresas y de las familias rurales, algunas unidades tendrán excesos de liquidez al mismo tiempo que otras tienen faltantes. Los mercados financieros informales son incapaces de servir de intermediarios entre unidades con excedentes y unidades deficitarias que están muy separadas entre sí. Solamente un sistema financiero formal puede cumplir esta función. Como lo ha señalado González Vega (1980), los mercados financieros que proporcionan servicios de depósito atractivos le permiten a las

unidades superavitarias evitar inversiones y alternativas de consumo de bajo rendimiento. El hecho de que los ahorrantes hagan depósitos voluntariamente prueba que consideran que los rendimientos que estos depósitos les proporcionan son más atractivos que las alternativas marginales de usos de liquidez dentro de sus propias unidades económicas. Aquellos mercados financieros rurales formales que no proporcionan servicios de depósito de ahorros atractivos obligan a las unidades superavitarias a invertir en actividades de bajos rendimientos y/o a consumir sus excedentes. Esto, a su vez, reduce la eficiencia en el uso de los recursos.

¿Cómo afectan los proyectos de crédito a la movilización de ahorros? Frecuentemente, los proyectos de las agencias internacionales o de los gobiernos desincentivan a los intermediarios financieros de la búsqueda y aceptación de depósitos de ahorro. Esto ocurre de tres maneras. Primero, muchos proyectos requieren que el intermediario preste dinero a tasas de interés concesionarias: a tasas que están por debajo de aquellas cobradas por préstamos comerciales y a tasas generalmente más bajas que las tasas de inflación esperadas. Debido a que es muy costoso (financieramente suicida) pagar tasas de interés por ahorros más altas que las que se cobran por los préstamos, aún si el acreedor recibe un subsidio con este propósito, la mayoría de las instituciones participantes en los proyectos de crédito pagan tasas de interés muy bajas por las cuentas de ahorro. Muchos de estos acreedores no ofrecen facilidades de déposito o, si lo hacen, los instrumentos que ofrecen son poco atractivos para los ahorrantes.

Otra forma en que los proyectos de crédito reprimen la movilización de ahorros es a través del establecimiento de facilidades de redescuento concesionarias en los bancos centrales. Típicamente, estas facilidades son creadas para transferir fondos de los gobiernos o agencias internacionales al acreedor final a través del banco central. En muchos países de ingresos bajos, numerosas líneas de redescuento en los bancos centrales son andamiajes dejados atrás por proyectos de crédito anteriores. Es casi un *mandamiento* el que las tasas de redescuento en esas líneas de crédito sean concesionarias. La tasa que se le cobra al acreedor final es normalmente más baja que la pagada por depósitos voluntarios en la mayor parte del sistema financiero. De esta manera, el prestamista final obtiene fondos cuantiosos a través de estas facilidades de redescuento, a tasas aún más bajas que las tasas ya bajas que debe pagar a sus depositantes. Esto genera incentivos poderosos para que los intermediarios ignoren, e incluso desalienten, la movilización de ahorros. Los intermediarios pueden desincentivar a los ahorrantes imponiéndoles costos de transacciones sustanciales, forzándolos a mantener depósitos mínimos elevados y limitando los lugares donde, y los momentos cuando, los clientes pueden efectuar depósitos o retiros en sus cuentas.

El tercer efecto de los proyectos de crédito sobre la movilización de ahorros, si bien sutil, es bastante importante. Estos proyectos inducen a los gerentes de las instituciones intermediarias participantes a alejarse de los depositantes locales, como clientela principal y fuente primaria de fondos prestables, y a orientarse hacia los gobiernos y agencias internacionales. Esto origina cambios drásticos en el comportamiento de los gerentes, quienes tienden a tratar a los depositantes como un obstáculo, en lugar de como un cliente valioso y tienden a adular a los representantes de las agencias internacionales y del gobierno en su búsqueda de fondos externos. Dado que un sistema financiero balanceado tendrá siempre muchos más depositantes que deudores, este efecto de los proyectos de crédito resulta en la negación del acceso a los servicios financieros formales para una gran porción de la población rural que los demandaría. Esta reorientación también expone a los intermediarios financieros a la intervención política en las decisiones de préstamo y estimula una relación de dependencia insidiosa entre el acreedor y las agencias que le proveen de fondos.

Los costos de oportunidad para la economía que tienen estos tres efectos adversos de los proyectos de crédito sobre la movilización de ahorros nunca son incluidos en la evaluación económica de los proyectos de crédito. Estos costos son importantes y deberían ser considerados.

La Viabilidad del Acreedor

Otro problema con las evaluaciones de los proyectos de crédito es que no consideran los efectos del proyecto sobre la vitalidad del intermediario financiero. Sería un error, por ejemplo, ignorar en el cálculo de los costos de construir una represa los caminos que fueron destruídos, los puentes dañados y el deterioro de los vehículos usados en el transporte de los materiales necesarios para construir la represa. Claramente, el desgaste y deterioro del sistema de transporte debería ser incluido como parte de los costos de la represa. De la misma manera, el desgaste y deterioro del sistema financiero debería ser considerado cuando se suman los costos de un proyecto de crédito. La intermediación financiera es valiosa, pero también es costosa, especialmente cuando los mercados financieros se encuentran reprimidos. Proyectos pobremente diseñados le causan un daño extenso, a veces fatal, a los intermediarios financieros participantes. Los síntomas del daño surgen en la forma de una morosidad creciente, altos

costos de transacciones para los participantes en la intermediación financiera, rotación en la administración, el colapso y la redenominación de las instituciones de crédito y préstamos otorgados a aliados políticos. Muchos proyectos de crédito le imponen al intermediario costos que exceden al ingreso adicional obtenido del proyecto por la institución de préstamo. Tasas bajas de interés, inflación, morosidad y márgenes negativos le hacen imposible a los intermediarios mantener el poder de compra de su cartera de préstamos sin transfusiones externas.

Estudios recientes en varios países ilustran cuán negativos pueden ser los efectos de los proyectos de crédito sobre las instituciones que los administran. Por ejemplo, Cuevas y Graham reportan en este libro resultados de un estudio sobre los préstamos agropecuarios de un banco gubernamental y de un banco privado en Honduras. Ellos encontraron costos de prestar para los bancos que excedían en mucho los márgenes de 3 a 4 por ciento permitidos a los intermediarios para la administración de los fondos de las agencias internacionales. Incluso el banco privado, pese a operar en forma relativamente eficiente, incurrió en costos de transacciones al administrar fondos de las agencias que alcanzaban alrededor del 8 por ciento del valor de sus préstamos agrícolas. Los costos de administración en el banco del gobierno fueron aún más elevados. Estos costos se incurrían en adición a las pérdidas por morosidad, un problema muy sustancial en el banco del gobierno. Debido a los requerimientos de informes y de planes de inversión y presupuestos para cada préstamo, así como a los esfuerzos por dirigir los préstamos a sectores específicos, el banco privado experimentó gastos administrativos, por *lempira* prestado a la agricultura con de fondos de la agencia internacional, aproximadamente cinco veces mayores que los costos asociados con prestar su propio dinero a los agricultores. Bajo estas circunstancias, se explica claramente por qué el banco del gobierno estaba continuamente buscando fondos adicionales de las agencias internacionales o del gobierno para sostener sus actividades de préstamo y por qué el banco privado tenía escaso interés en continuar participando en programas de préstamos patrocinados por las agencias internacionales.

La investigación de Ahmed encontró problemas similares en el Banco Agrícola de Sudán. Este banco depende mucho de fondos del gobierno y de otros proyectos de crédito. Por los fondos del Banco Central del Sudan paga una tasa de redescuento de sólo un 3 por ciento. La mayor parte de estos fondos está dirigira a actividades agrícolas o grupos de clientes específicos. El banco ha estado restringido a cobrar de 7 a 9 por ciento por año por sus préstamos, a pesar de que sus costos administrativos han alcanzado en promedio de 10 a 15 por ciento del valor de sus préstamos (Ahmed 1980). Estos costos no incluyen provisiones por riesgo para cubrir pérdidas de préstamos o para compensar al banco por la inflación que ha erosionado una parte importante del valor real de su cartera de préstamos durante la década pasada. A semejanza de su institución hermana en Honduras, el Banco Agrícola de Sudán experimenta problemas serios de recuperación de los préstamos. No sólo el banco es ineficiente en el otorgamiento de los préstamos, sino que también le impone altos costos de transacciones a sus deudores, aún a aquellos con quienes ha hecho negocios por muchos años. No es poco común para los prestatarios incurrir en costos de transacciones por transporte, hospedaje, tiempo usado en negociar préstamos y por la compra de formularios y documentos que en total sumen varias veces sus pagos por interés.

En términos reales, el valor total de la cartera de crédito del Banco Agrícola de Sudán es inferior a lo que fue 20 años atrás, a pesar de que se trata del acreedor agropecuario más importante en el país. El número de clientes del banco tampoco aumentó significativamente durante la década pasada, a pesar de que sólo una pequeña proporción del número de agricultores en el país, no más de un 3 por ciento, obtiene préstamos formales. El banco acepta depósitos de ahorro en sólo 5 de sus 24 sucursales y paga por los depósitos el mismo 8-9 por ciento ofrecido por los bancos comerciales. Ahmed informa que por lo menos algunos de los administradores de las sucursales obtienen fondos del Banco Central, al 3 por ciento, deposita parte de estos fondos en cuentas de ahorro en bancos comerciales al 9 por ciento y cubre parte de sus costos administrativos con el 6 por ciento ganado en esta operación de arbitraje.

Estudios más extensos en Jamaica muestran aún más claramente cómo los intermediarios financieros pueden ir a la quiebra debido a los proyectos de crédito y a las políticas asociadas a estos proyectos (Bourne 1983). Esta investigación destaca dos programas de crédito agrícola manejados por varias agencias en Jamaica. El primero fue el Programa de Préstamos con Garantía del Producto *(Crop Lien Programme)*, que distribuyó alrededor de 22 millones de dólares jamaicanos en préstamos supuestamente agrícolas a una parte importante de los agricultores de Jamaica entre 1977 y 1979 (Graham y Pollard 1983). Este proyecto fue financiado por el Gobierno de Jamaica, estuvo orientado a la promoción de la producción de alimentos de consumo interno, fue destinado a agricultores que no tenían otros préstamos formales y fue administrado por el Ministerio de Agricultura, en lugar de por los intermediarios existentes. Si bien los fondos fueron desembolsados rápidamente (80 por ciento en el primer año) sólo alrededor del 6 por ciento del valor de los préstamos fue recupe-

rado. Este programa debilitó la capacidad de otros acreedores para recuperar préstamos rurales, un problema que persiste todavía.

Una segunda actividad evaluada fue el Programa de Desarrollo Autosuficiente de los Agricultores *(Self-Supporting Farmers' Development Programme SSFDA)* administrado por el Banco de Desarrollo de Jamaica *(Jamaican Development Bank JDB)*. El SSFDP comenzó en 1969 y fue orientado a proveer crédito supervisado a quienes operaban de pequeñas a medianas propiedades agrícolas (Begashaw 1983, Nyamin 1982). Fue financiado conjuntamente por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Gobierno de Jamaica, a través de una serie de proyectos de crédito. A través de los años distintas agencias fueron responsables de administrar el SSFDP, pero el programa terminó en manos del Banco de Desarrollo de Jamaica en 1974. Se le permitió al JDB cobrar solamente el 4 por ciento de interés por los préstamos del SSFDP hasta 1977, año cuando el gobierno aumentó la tasa al 7 por ciento. El Banco de Desarrollo de Jamaica estaba autorizado a cobrar tasas más altas de interés por otros activos de su cartera, pero no estaba autorizado para aceptar depósitos. A fines de la década de los años 70, el programa de SSFDP estaba llegándole a sólo de un 3 a un 4 por ciento de los 172,000 pequeños y medianos agricultores en el país.

Cuatro evaluaciones del SSFDP (en 1972, 1975, 1977 y 1980) concluyeron que el programa estaba teniendo un impacto positivo sobre el ingreso de los prestatarios, sus activos, su empleo en la finca y sobre la producción agrícola (JDB, SSFDP y Begashaw). Lo que estos proyectos de evaluación no analizaron, sin embargo, fueron los costos de administración del programa para el JDB–los cuales fueron sustanciales. En 1980, Nyamin encontró que los costos administrativos para el JDB en los préstamos del SSFDP superaron el 14 por ciento del valor del préstamo. Nuevamente, estos costos no incluyen provisiones para cubrir el 10-20 por ciento de tasas de morosidad que el JDB estaba experimentando, o provisiones para protejer el poder de compra de los préstamos contra la inflación. Si se hubiera agregado al costo administrativo efectivo una prima de riesgo realista, así como un margen para tomar en cuenta la inflación y un costo de oportunidad de los fondos, el JDB habría tenido que cobrar una tasa de interés muy por encima del 50 por ciento para mantener el valor real de la cartera de préstamo del SSFDP.

Si bien el JDB tenía otros problemas además de los impuestos por el SSFDP, el costo extra en que incurrió al llevar a cabo este programa ayudó a empujar al banco a la insolvencia en 1981. Parte de los restos del JDB, junto con el SSFDP, fueron reorganizados por el gobierno en un nuevo Banco Agrícola un año más tarde (Graham y Connolly 1984). Un administrador nuevo y capaz fue asignado al nuevo banco, quien pronto renunció debido a las intromisiones políticas, a las interferencias que impedían manejar un banco en forma eficiente y a una serie de actividades impuestas sobre el banco que no eran capaces de autofinanciarse. A pesar de las evaluaciones favorables del programa SSFDP, no puedo ver cómo este programa fortaleció o expandió los servicios financieros rurales en Jamaica. Por el contrario, el SSFDP parece haber contribuido a la represión financiera y a la inestabilidad en los mercados financieros rurales en Jamaica.

¿Por qué los funcionarios de los proyectos, quienes formulan políticas y los investigadores continúan enfatizando los estudios de impacto del crédito, ignorando el efecto de los proyectos de crédito sobre la movilización de ahorros y la viabilidad del acreedor? En gran medida esto se debe a que se intenta impulsar el desarrollo a través de programas de crédito dirigido: e.g. préstamos para arroz, para fertilizantes, para pequeños agricultores, para participantes en la reforma agraria y para ganadería. El establecer estos objetivos para el crédito da a los diseñadores de política y a las agencias donantes la sensación ilusoria de control. Estos proyectos son una de las cosas más fáciles que los políticos pueden anunciar como respuesta a problemas apremiantes. En demasiados casos, sin embargo, tratar de promover actividades económicas a través de estos proyectos es como tratar de tirar un carro con una cuerda mojada. El trabajo de Cuevas y Graham ha mostrado que los créditos dirigidos obstruyen los canales de información, aumentan sustancialmente los costos de la intermediación financiera y reducen la disponibilidad de información útil para los administradores. Vogel y Larson en este libro muestran que los objetivos establecidos para los préstamos tienen poca relación con la distribución de los préstamos y con la producción. El crédito dirigido y los estudios de impacto asociados con éste no mejoran el desempeño de los mercados financieros rurales, sino que lo deterioran.

Nuevos Criterios

Es un error considerar el crédito como un insumo o intentar medir su impacto sobre aquellos que usan los préstamos. Los resultados de una mejor intermediación financiera para los deudores son muy difusos, muy sutiles e involucran demasiados agentes heterogéneos como para poder medirlos. Es mucho más útil y mucho menos costoso concentrarse en la forma como un proyecto o política afecta el desempeño del sistema financiero. Esto es, vale la pena concentrarse en los cambios en el comportamiento de los intermediarios. Al

hacerlo, es importante recordar el papel que un sistema financiero juega en el desarrollo, a saber, proveer un flujo de servicios financieros a diversas personas y empresas. Estos servicios incluyen otorgar préstamos a unos pocos individuos y proporcionar servicios de depósito a un número mucho más grande de personas. Un sistema financiero debe ser capaz de sostener la cantidad y calidad de estos servicios durante periodos prolongados. El tener acceso confiable a un sistema financiero que proporciona permanentemente servicios de préstamo y de depósito de alta calidad y el trabajar con intermediarios que imponen costos de transacciones moderados a los usuarios de los servicios financieros resulta en una mayor eficiencia, mayor producción y más ahorros. Generalmente, los intermediarios no serán confiables a menos de que cubran sus costos de operación, recuperen la mayoría de sus préstamos, protejan o incrementen el valor de su cartera de préstamos y adopten innovaciones para reducir sus costos de transacciones.

Diversas medidas pueden usarse para evaluar a los intermediarios financieros, pero en mi opinión cuatro criterios son los más útiles. El primero es el número de personas que tiene acceso regular a los servicios financieros formales. Un proyecto de crédito rural puede considerarse exitoso si ayuda a aumentar el número de personas que recibe préstamos formales y que tiene cuentas de ahorro en las áreas rurales. Esto debería incluir aumentos en el número de deudores que regresan y de usuarios regulares de los servicios de depósito. Promover una mayor capacidad de endeudamiento debería ser el principal objetivo de cualquier proyecto de crédito bien diseñado. Convertirse en un depositante regular es una manera importante de desarrollar esta capacidad.

Una segunda medida importante se relaciona con los costos de transacciones asociados con las finanzas rurales. Si un proyecto tiene éxito debería ser capaz de estimular innovaciones bancarias y economías de escala y de ámbito[1] que reduzcan los costos de las transacciones financieras en sus totalidad, y para los deudores individuales, los ahorrantes y los intermediarios. Estos costos de transacciones son similares a la fricción en un motor. Si se reduce la fricción, se obtiene un funcionamiento más suave y se prolonga la duración del motor. De la misma manera, si los costos de transacciones (por unidad de dinero) disminuyen, los mercados financieros trabajan más eficientemente y los intermediarios financieros viven por más tiempo. Por razones de equidad, será importante para los intermediarios adoptar innovaciones que reduzcan los costos de transacciones para aquellos que solicitan pequeños préstamos y hacen depósitos pequeños. Además, si un mercado financiero formal está trabajando eficientemente, las diferencias entre los costos efectivos de endeudarse con prestamistas formales e informales se reducirán con el tiempo para préstamos y prestatarios determinados.

Una tercera medida es los cambios en la calidad de los servicios proporcionados por los intermediarios financieros. La calidad es difícil de medir directamente, pero la recuperación de los préstamos es una medida excelente. Si bien algunos problemas de recuperación de préstamos se deben a la incapacidad real de pagar, un gran número de deudores deciden divorciarse de los acreedores por considerar de poco valor la continuidad de esta relación. La incertidumbre acerca de la disponibilidad de préstamos adicionales de parte del acreedor formal, procedimientos de préstamo rígidos, papeleo excesivo, largas esperas, pago de sobornos, cobros por solicitudes y la obligación de visitar al acreedor formal en numerosas oportunidades para negociar los préstamos reducen la calidad de los servicios financieros. Estas circunstancias también reducen la disposición de los deudores de mantener buenos antecedentes crediticios. Los prestatarios tampoco encuentran sentido en permanecer vinculados a un intermediario en vías de expirar.

Es difícil obtener información exacta acerca de la recuperación de los préstamos por parte de los acreedores formales. Si la recuperación de los préstamos es pobre, la gerencia tendrá poco interés en recopilar información adecuada para cuantificar la magnitud del problema y a veces tratará de ocultarlo. Malas noticias acerca de la recuperación de los préstamos obstaculizan los intentos de obtener más dinero de fuentes externas. Típicamente, si el acreedor formal no se jacta del desempeño de la recuperación de los préstamos en su informe anual, los problemas de recuperación son serios. Aún cuando los intermediarios a menudo publican información acerca de la recuperación de los préstamos, con frecuencia utilizan medidas favorables para la administración: e.g., el monto de los préstamos actualmente morosos dividido por el monto total de los préstamos otorgados desde que la agencia empezó sus operaciones. Una medida más reveladora sería el monto de las recuperaciones de crédito durante un período como porcentaje de los pagos adeudados durante ese período.

El cuarto indicador de desempeño es la medida en que el proyecto estimula o retarda la movilización de ahorros. Esto podría incluir información en cuanto a aumentos en el número de cuentas rurales de ahorros, cambios en el monto de los ahorros movilizados y cambios en la razón de ahorros captados a préstamos otorgados por los intermediarios financieros. Debería considerarse además la medida en que la atención creciente a la movilización de ahorros disminuye

el nivel de intromisión política en los mercados financieros rurales y la forma en que esto afecta la recuperación de los préstamos.

Conclusiones

Será imposible mejorar el funcionamiento de los mercados financieros rurales en los países de ingresos bajos a menos de que sus problemas sean diagnosticados y tratados adecuadamente. Los estudios de impacto y las proyecciones de demanda de crédito no proporcionan un panorama acertado acerca de las condiciones en estos mercados. Peor aún, más bien desorientan a quienes formulan políticas, haciéndoles creer que se ha progresado en el mejoramiento de los servicios financieros rurales, en circunstancias en que los mercados financieros rurales están en realidad fracasando. En lugar de medir el impacto del uso del crédito al nivel de la finca (medición difícil y costosa de hacer), sugiero que se vuelque la atención hacia lo que está sucediendo en las empresas que proporcionan servicios financieros. Los evaluadores generalmente se concentran más en el huevo que en la gallina. La condición de la gallina y su habilidad para poner un buen número de huevos es lo que importa, no la obtención de un único huevo. En demasiados casos los proyectos de crédito y las políticas asociadas a estos le producen indigestiones crónicas y otras enfermedades, a veces fatales, a los intermediarios financieros. Será imposible entender claramente qué es lo que está causando el mal funcionamiento de los mercados financieros hasta que no se planteen y contesten preguntas más apropiadas acerca de las determinantes de este funcionamiento.

Existen dos razones por las cuales los mercados financieros rurales funcionan pobremente en la mayoría de los países. La primera es que los agricultores reciben precios bajos e inestables por sus productos y obtienen además rendimientos bajos e inestables. Frecuentemente debe culparse de ello a las políticas del gobierno (e.g., Pollard y Graham 1985). Tipos de cambio sobrevaluados, controles de precios e importaciones de alimentos subsidiados reprimen seriamente los precios agrícolas. La falta de inversión pública en servicios de apoyo para la agricultura deprime tanto los precios como los rendimientos agrícolas. Este ambiente de depresión económica se refleja en bajos ingresos, disminución del valor de los activos, bajo rendimiento de las inversiones y reducida capacidad de ahorro en las áreas rurales. Estos, a su vez, limita severamente la solvencia, la capacidad de pago, la calidad de las garantías y los ahorros. Bajo estas circunstancias, es prácticamente imposible para un intermediario alcanzar economías de escala y de ámbito y desarrollar innovaciones que reduzcan los costos.

La segunda razón para el mal funcionamiento está relacionada más directamente con los mercados financieros rurales mismos. Políticas debilitantes, evaluaciones mal conducidas y una multitud de proyectos de crédito bien intencionados pero perjudiciales conducen a muchos intermediarios financieros a situaciones angustiosas. Facilidades de redescuento baratas en los bancos centrales destruyen los incentivos de los bancos y cooperativas para movilizar depósitos de ahorro. Esto aleja a sus administradores de la clientela rural y los induce a implorar fondos adicionales de las agencias internacionales y de los gobiernos. Intromisiones políticas, créditos dirigidos y problemas de recuperación son el resultado final de esta alianza. La gran cantidad de proyectos de crédito impuestos a los intermediarios financieros hace menos eficiente el trabajo de los mercados financieros, debido al aumento de los costos de transacciones. Tasas de interés reprimidas hacen imposible movilizar ahorros rurales en cantidades sustanciales e inducen a las instituciones de crédito a concentrar préstamos baratos en manos de los más adinerados. Mientras esta políticas no sean desechadas, aún si la rentabilidad agrícola mejora, será imposible para los mercados financieros rurales en los países de ingresos bajos alcanzar un funcionamiento cercano a su potencial.

NOTAS

1. N. del T. Por economías de ámbito (*economies of scope*) se entiende el menor costo resultante de la producción simultánea de varios bienes o servicios.

REFERENCIAS

Adeyemo, Remi. "Loan Delinquency in a Multi-Purpose Union in Kwara State, Nigeria". *Savings and Development* 8 (1984): 267-274.

Ahmed, Ahmed Humeida. "Lender Behavior and the Performance of Rural Financial Markets in the Sudan". Tesis de doctorado, The Ohio State University, 1980.

Begashaw, Girma. "Evaluation of a Supervised Credit Project in Jamaica". *Social and Economic Studies* 32(1983): 135-169.

Bourne, Compton. "Structure and Performance of Jamaican Rural Financial Markets". *Social and Economic Studies* 32(1983): 1-21.

Daines, Samuel R. "Guatemala: An Analysis of the Impact of Small Farmer Credit on Income, Employment and Food Production". Informe sin publicar de la División de Análisis Sectorial, Departamento Latinoameri-

cano, Agencia para el Desarrollo Internacional, Washington D.C., Mayo 1975.

David Cristina C. y Richard L. Meyer. "Measuring the Farm Level Impact on Agricultural Loans". En *Borrowers and Lenders: Rural Financial Markets and Institutions in Developing Countries.* Editado por John Howell. Londres: Overseas Development Institute, 1980, pp. 201-34.

Donald, Gordon. *Credit for Small Farmers in Developing Countries.* Boulder, Colorado: Westview Press, 1976.

Esguerra, Emanuel F. "An Assessment of the Masagana 99 Credit Subsidy as an Equity Measure". *Philippine Review of Economics and Business* 18(1981): 168-191.

González Vega, Claudio. "Interest Rate Restrictions and the Socially Optimum Allocation of Credit". *Savings and Development* 4 (1980): 5-28.

Graham, Douglas H. y Michael Connolly. "The Agricultural Bank of Jamaica: Evaluation of Current Performance, Problems and Recommendations for the Future". Informe sin publicar preparado para la Agencia para el Desarrollo Internacional, en Jamaica, Mayo 1984.

Graham, Douglas H. y Stephen K. Pollard. "The Crop Lien Programme: Implications of a Credit Project Transformed into an Ad-hoc Income Transfer Programme". *Social and Economic Studies* 32(1983): 63-80.

Grewal, Harpal Singh. "An Evaluation of Research on Rural Financial Markets in India". Tesis de Doctorado, Ohio State University, 1982.

Jamaican Development Bank. "SSFDP: Socio Economic Evaluation Report". Informe sin publicar preparado por el Jamaican Development Bank para el Banco Interamericano de Desarrollo, Kingston, Jamaica, 1975, 1977 y 1980.

Nyanin, Ohene Owusu. "Cost of Agricultural Lending, Institutional Viability, and Lender Behavior in Jamaica". Tesis de doctorado, The Ohio State University, 1982.

Pollard, Stephen K. y Douglas H. Graham. "The Performance of the Food Production sector in Jamaica, 1962-1979: A Policy Analysis". *Economic Development and Cultural Change* 33(1985): 731-754.

Self Support Farmers Development Programme. "SSFDP: Socio Economic Evaluation Report". Informe preparado por el Programa de Desarrollo de Auto-Apoyo de Agricultores al Banco Interamericano de Desarrollo, Jamaica, 1972.

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