

Experiencias con Crédito Agrícola Supervisado
por
Ronald Tinnermeier*

Introducción

Desde comienzos de 1950, la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el grupo del Banco Mundial, han puesto considerable énfasis sobre el crédito agrícola en sus programas de crédito y de donación. La AID por ejemplo, ha destinado más de la mitad de su ayuda total directa a la agricultura en América Latina mediante servicios de crédito.

La ayuda referida al crédito agrícola, no ha sido distribuida uniformemente. Durante el periodo 1960-1968, más del 70 por ciento de los préstamos de AID y del Banco Mundial para actividades de crédito agrícola, fueron recibidos por los países de América Latina. La mayoría de los préstamos de AID fueron combinados con ayuda técnica, más frecuentemente bajo crédito agrícola supervisado. Gran número de los préstamos del BID han sostenido este tipo de actividades. En el caso de Perú, casi todo el crédito agrícola extendido por AID y BID ha sido de este tipo.

Este documento tiene el propósito de evaluar las experiencias de países seleccionados que están conduciendo crédito agrícola supervisado. El caso de Perú servirá como primera referencia, aunque las observaciones conciernen a muchos otros países Latino Americanos con programas de crédito agrícola supervisado.

Crédito Agrícola Supervisado

Crédito agrícola supervisado es el término empleado para crédito de producción, el cual está coordinado o combinado con la provisión de asesoría técnica y financiera. Eso implica que el prestatario no es juzgado de acuerdo a su propia habilidad para utilizar el crédito inteligentemente

sino más bien de acuerdo a los efectos potenciales de innovaciones o cambios en sus operaciones agrícolas, usando crédito supervisado. En consecuencia, el éxito de un programa de crédito supervisado depende principalmente de la solidez y confiabilidad de la supervisión técnica proporcionada por el programa mismo.

Los programas de crédito, dentro de esta definición general, se encuentran en la mayoría de los países de América Latina. Algunos se llaman programas de crédito "supervisados", otros "dirigidos" y otros "orientados". En esencia todos ellos son programas de crédito agrícola supervisado, es decir, que dependen hasta cierto punto de la supervisión y asesoría de la agencia prestataria. Sin duda, el uso de los diferentes términos es una forma de distinguir los programas de acuerdo a la cantidad de asesoría técnica proporcionada.

El enfoque tradicional del crédito agrícola supervisado es normalmente donde familias seleccionadas reciben préstamos de producción de corto y largo plazo, combinados con planes individuales para el mejoramiento del fundo y del hogar; donde una buena supervisión de las operaciones agrícolas se conduce durante el período de préstamo. Sin embargo, debido a restricciones financieras y personales, la mayoría de los programas son capaces de proporcionar solamente una parte de la supervisión que es recomendada o requerida.

Cuando se habla de crédito supervisado, es casi universalmente asociado con pequeños y medianos agricultores. Generalmente se asume que los grandes agricultores son capaces de aplicar el capital inteligentemente y son por lo tanto capaces de obtener préstamos regulares para la producción.

Experiencias con Crédito

Se dice que el primer programa de crédito agrícola supervisado empezó en Paraguay en el año 1943. Brasil y Venezuela comenzaron programas

similares en 1948. La mayoría de los demás países de América Latina empezaron sus programas más tarde, la mayor parte de ellos con ayuda financiera bilateral o internacional².

Las características socio-económicas de los agricultores sujetos a crédito varían enormemente de un país a otro. Pero en general, la mayoría de los pequeños y medianos agricultores carecen de capital suficiente, tienen bajos niveles de productividad, usan pocos insumos no agrícolas, tienen bajas utilidades, las cuales combinadas con poca o ninguna educación, poco conocimiento técnico, y pequeños superficies, proporciona un verdadero desafío para cualquier programa de crédito supervisado.

Aunque los programas de crédito supervisado operan bajo diversas condiciones a través de Latino América, hay un número de conclusiones o experiencias comunes, las cuales han resultado de sus operaciones de crédito.

Necesidad de objetivos bien definidos.- Uno de los primeros requisitos de cualquier programa, sea crédito supervisado o otro, es la definición de objetivos. Que estamos tratando de realizar? Cómo sabremos si estamos realizando un progreso satisfactorio? Un objetivo comúnmente reconocido de crédito supervisado es elevar el nivel de vida de las familias que reciben crédito. Desafortunadamente dicho objetivo es a largo plazo y de difícil mensura. Es necesario pues se use una medida cuantitativa de evaluación.

Un objetivo algo más específico de crédito supervisado es crear fondos viables orientados comercialmente. Este objetivo principal puede ser medido mirando los sub-objetivos de aumento de productividad, aumento del uso de insumos, especialmente semilla mejorada y fertilizantes, aumento del ingreso neto de la familia y aumento de la participación en la economía nacional.

Otros objetivos tales como sustitución de la importación de productos agrícolas y bienestar social, no deberían opacar el objetivo principal de

14

crear agricultores que sean buenos sujetos de crédito en el futuro. Sustituyendo cultivos producidos en la localidad, por cultivos importados, por ejemplo, depende mucho o más de lo relacionado a los incentivos económicos, así como de la disponibilidad de crédito. Los precios de los productos, impuestos de importación y exportación, asistencia técnica y trabajos experimentales, deciden o influyen sobre el cultivo que será financiado.

Los programas que proporcionan crédito de dinero en efectivo para la mano de obra familiar en vez de ser para necesidades demostradas, corren el riesgo de elevada morosidad llegando a ser identificados como un programa de bienestar social continuando prestando a los mismos agricultores año tras año. Dicho programa no satisfecerá el objetivo principal del programa de crédito supervisado para formar buenos sujetos de crédito.

Algunos agricultores no pueden beneficiarse del crédito.- Tarde o temprano todos los programas reconocen que hay agricultores a un nivel bajo de la escala económica y social que no pueden ser ayudados con crédito supervisado. Estos son agricultores con muy pequeñas parcelas, demasiado pequeñas como para proporcionar un nivel mínimo de subsistencia, quienes practican técnicas de producción tradicional y quienes son tan deficientes en todo lo relacionado a esto que son incapaces de sacar ventaja del crédito y la ayuda técnica proporcionada por un programa de crédito. Antes de recibir crédito ellos requieren programas complementarios para proporcionar educación, oportunidades de empleo, servicios de salud pública y recursos más productivos (tierra a través de reforma agraria o colonización). Proporcionarles crédito solo deteriora su situación ya precaria.

La selección de prestatarios es imperativa debido al elevado costo de crédito supervisado y al intenso tipo de supervisión que debe acompañarlos. Ningún programa de crédito supervisado ha sido capaz de alcanzar todos los

prestarios potenciales debido a limitadas finanzas y falta de personal. Los programas que han tenido más éxito son aquellos que seleccionan agricultores que demuestran el potencial de sacar provecho de la asesoría técnica combinada con crédito. A menudo "adoptadores rápidos" son confiados a servir como buenos ejemplos para los demás agricultores del área.

La evaluación requiere datos confiables.- El elevado costo relativo de los programas de crédito supervisado requiere una evaluación continua para garantizar que un progreso satisfactorio se está realizando, tendiente a alcanzar las metas establecidas, o para sugerir cambios, los cuales deberán hacerse para obtener los progresos deseados.

Como regla general, no hay información lista disponible para propósitos de evaluación. En el caso de Perú por ejemplo, no hay datos sobre el número de prestatarios individuales, tampoco es posible obtener cifras actuales de morosidad. Otros programas, tales como los de la República Dominicana producen una abundante cantidad de datos, sin embargo, poco intento se ha hecho para analizarlos con propósito evaluativo.

Son preguntas pertinentes para cualquier programa de crédito agrícola supervisado: Cuáles son las características de los prestatarios? Cuál es el número? Cuántos agricultores nuevos entran cada año y cuántos "gradúan"? Cuál es la evidencia para que el crédito haya tenido un impacto positivo? Ha aumentado la productividad? Cuáles cultivos o actividades deberán ser enfatizadas? Hay grande diferencia en la productividad marginal del capital? Se están utilizando más insumos? Han aumentado las utilidades netas de las familias y hasta cuánto? Cuál es la tasa de morosidad? Cuáles son las causas de morosidad y cuáles son las posibles soluciones? Hay evidencia de capitalización de los fondos? Ha mejorado la estructura de deuda del prestatario?

El papel de una buena investigación o unidad de evaluación puede ser altamente significativo para el progreso de un programa de crédito supervisado

Se cometerán errores pero ello nos servirán como lecciones valiosas. Un programa debe ser lo suficientemente flexible para beneficiarse de estas lecciones realizando oportunamente los cambios necesarios.

Importancia de ayuda técnica y supervisión.- Casi sin excepción, todos los programas de crédito supervisado han experimentado problemas proporcionando asesoría técnica, el aspecto más penoso y vulnerable en el crédito supervisado. Prácticamente todos los prestatarios reciben asistencia técnica durante la primera época a través del programa, pero dado sus limitados recursos y capacidades, requieren atención individual muy intenso. Aquí es donde muchos programas de crédito supervisado empiezan a fracasar. Un supervisor de crédito no solamente debe conocer crédito sino también ser un especialista en ganadería y agricultura, un consejero en administración de fundos, un experto en asuntos financieros y estar informado sobre técnicas de comercialización y precios. Es obvio, el por qué este ha sido un problema común para los programas de crédito supervisado.

Es casi universalmente reconocido que no se puede esperar que la tasa de interés de un préstamo cubra los costos de extensión o ayuda técnica del crédito supervisado. Este gasto debe ser considerado como un servicio público y ser incluido en el presupuesto nacional o del estado como tal.

Debido a que la asistencia técnica es punto crítico para el crédito supervisado, un programa debe estar necesariamente acompañado por un presupuesto suficiente para: (1) proporcionar entrenamiento en servicio al personal de crédito de tal forma que ellos adquieran la preparación técnica necesaria, (2) dar el respaldo técnico con especialistas de extensión y agrícolas, (3) proporcionar facilidades de transporte y otros costos asociados que permitan a los técnicos de crédito hacer visitas a los fundos para supervisar adecuadamente los préstamos, y (4) financiar la investigación continuada y estudios de evaluación que permitan sugerir la política y

cambios de organización necesarias para mejorar el programa.

Además, los programas más exitosos han empezado en una escala muy pequeña, a menudo como proyectos pilotos. El período inicial de experimentación permitiría entrenar personal de campo, establecer procedimientos de tramitación y procesamiento uniformes, y para proporcionar el crédito supervisado bajo condiciones que se ajusten a la realidad de las condiciones del área afectada. Conforme aumenten los fondos y la capacidad de la institución, el programa será gradualmente extendido para cubrir una área más grande. Se debe tener mucho cuidado de no extender demasiado el programa evitando así que sobrepase la capacidad supervisora de la agencia prestataria, lo que podría dar por resultado un fracaso, o en los mejores de casos, resultados mediocres.

La controversia de la tasa de interés subvencionada.- Casi sin excepción, los programas de crédito supervisado han utilizado tasas de interés preferenciales o "subvencionadas". Debido a la inflación, dichas tasas han resultado en tasas reales de interés negativas. Generalmente, las tasas de interés del crédito supervisado en América Latina han ido desde 4 por ciento hasta 12 por ciento mientras que las tasas de inflación han variado desde el 10 por ciento hasta más de 100 por ciento.

Hay ventajas y desventajas en el uso de tasas preferenciales³. Cuando los agricultores grandes están recibiendo crédito de producción a través de los Bancos del Estado a tasas preferenciales, los programas de crédito supervisado con tasas similares dan a los pequeños agricultores los mismos beneficios.

Un segundo argumento presentado por los en favor de las tasas de interés subvencionadas ha sido que esto anima a los agricultores a adoptar nuevos insumos productivos requiriendo crédito.

Por otro lado, tasas de interés preferenciales producen un número de

desventajas. Siendo la más importante la continua disminución del valor real de los fondos de crédito. Una tasa de interés real negativa de 15 por ciento ocasionará que los fondos disminuyan su valor real a la mitad de su valor original en sólo cuatro años.

Las tasas preferenciales probablemente expliquen también parte del incremento continuo de la demanda de crédito que da como resultado una escasez periódica del éste, fenómeno que es experimentado por todos los programas de crédito. Tal situación obliga a la búsqueda continua de financiamiento externo. Aún más serio, las tasas de interés subvencionadas afectan la asignación de recursos dentro de la agricultura y la economía. Tasas reales negativas elevadas tienden a poner más énfasis en la acumulación de activos en perjuicio del aumento de producción y eficiencia.

Finalmente, tasas de interés preferenciales están directamente relacionadas a cooperativas agrícolas y juntas de crédito. Estas organizaciones encuentran muy difícil cubrir sus costos de administración y supervisión en los sub-préstamos a los miembros cuando las tasas de interés de los préstamos individuales son subsidiadas.

Crédito supervisado a través de cooperativas.- Los técnicos de crédito supervisado en América Latina con frecuencia están interesados en formar cooperativas para extender su influencia. Ellos buscan una explicación racional en el sentido de que proporcionando crédito a través de cooperativas serán capaces de alcanzar más agricultores con los mismos recursos. Sus experiencias han sido bastante mixtas.

Uno de los primeros problemas que encara una cooperativa que desea extender sub-préstamos es la tasa de interés preferencial que existe en cada país, como se ha discutido previamente. A menos que la cooperativa sea capaz de obtener una tasa preferencial aún más favorable, se encontrará en una posición difícil. Cualquiera de los dos debe cubrir los costos de

administración del crédito con ingresos de otras fuentes o cobrar una tasa de interés más alta a los agricultores. La mayoría de las cooperativas han optado por la segunda alternativa dando lugar a una crítica debido a que ellos cobran más por crédito que el Banco Agrícola del Estado.

Un segundo problema de las cooperativas es la falta de adecuada administración y de control interno. La concesión de sub-préstamos implica que la cooperativa sea capaz de manejar la contabilidad, los cálculos de interés y responsabilidades de cobranzas relacionados al crédito supervisado. Desafortunadamente una cooperativa con estas aptitudes es la excepción en vez de la regla. La experiencia ha demostrado que las cooperativas a menudo pueden complementar los programas regulares de crédito supervisado obteniendo economías en la compra de insumos y en la comercialización de productos agrícolas. Una vez que una cooperativa demuestre su habilidad para trabajar en estas áreas, entonces puede considerar aceptar la responsabilidad más difícil de proporcionar crédito supervisado a sus miembros. Si un programa de crédito supervisado está ya en dificultad, debido a la falta de adecuada asistencia técnica o de extensión, o por otras razones, transfiriendo el crédito a través de cooperativas sólo complicará los problemas.

Una ventaja de canalizar el crédito supervisado a través de cooperativas es permitir que se lleve a cabo la acumulación de capital local. Aunque se conoce poco acerca de la reacción de la gente campesina al aumento de las tasas de interés pagadas sobre ahorros y de otros tipos de estímulo, hay evidencia para sugerir que los ahorros voluntarios en áreas rurales podrían ser significativos en reducir la necesidad de financiamiento externo. Históricamente, las cooperativas agrícolas no han tratado a movilizar los ahorros locales.

Préstamos en mora y disminución del valor real del fondo.- El efecto, a través del tiempo, de tasas de interés preferenciales y de inflación sobre el valor real de un fondo de crédito ya ha sido discutido. La mora también afecta el valor de un fondo de crédito pero más directamente. Un 15 por ciento de mora, igual a una tasa de interés negativa similar, reducirá un fondo a la mitad de su valor original en cuatro años. Los dos factores combinados pueden reducir significativamente el valor real de un fondo de crédito supervisado en muy corto tiempo. Para mantenerse bajo estas condiciones serán necesarios recursos externos adicionales.

Afortunadamente los programas de crédito supervisado de América Latina han sido capaces de mantener la mora a niveles razonables, con algunas excepciones. Los programas de México, Colombia, Brasil y la República Dominicana, a mi modo de ver, han tenido una tasa de mora de 10 por ciento o menos. No hay duda de que otros países podrían demostrar resultados similares. Por otra parte el Perú ha tenido serios problemas de mora.

Comentarios Finales

En este trabajo he tratado de resumir las experiencias comunes en crédito agrícola supervisado de algunos países de América Latina. Los principales puntos que he intendado señalar son los siguientes: (1) Una partida considerable de crédito agrícola financiado internacionalmente en América Latina ha sido canalizado a través de los programas de crédito agrícola supervisado. El principal impulso del crédito supervisado tuvo lugar durante la década del 60. (2) Para mejores resultados, los objetivos de los programas de crédito supervisado deben ser específicos, fáciles de obtener y de medir. Programas no bien definidos efectúan un mal crédito y como consecuencia obtienen resultados mediocres. El crédito supervisado tiene por finalidad ayudar a formar unidades agrícolas viables a través de incrementos en la productividad, el uso de insumos, los ingresos netos de la familia, participación en el mercado, y

mejorar la habilidad administrativa y conocimientos técnicos del prestatario. (3) Cualquier programa dinámico debe ser flexible y desear efectuar cambios de acuerdo con las exigencias del momento tal como lo han demostrado la evaluación y estudios de investigación. La experiencia proporciona lecciones valiosas que deben ser incorporadas en el programa en continua renovación. Se requiere de información estadística confiable y periódica para dicha evaluación. (4) La asistencia técnica es el aspecto más importante del crédito supervisado y consecuentemente el principal en determinante del fracaso o del éxito del programa. Todos los programas han experimentado problemas en la obtención o conservación de personal bien entrenado. Se requiere un entrenamiento en servicio continuo para que los supervisores de crédito puedan adquirir la habilidad técnica requerida. El soporte financiero para estas actividades debe venir de fuera del programa. (5) A pesar de que la mayor parte de países Latinoamericanos utilizan tasas de interés preferenciales, muy poco tienen en su favor. Las desventajas contrapesan las limitadas ventajas. (6) El crédito supervisado a través de cooperativas no ha alcanzado mucho éxito debido a la falta de control especialmente en el orden administrativo. Las cooperativas pueden desempeñar un papel importante en la compra de insumos, comercialización de productos agrícolas, movilizandó ahorros locales, y luego de demostrar capacidad en estas áreas, ellas podrían intentar extender créditos de producción. (7) La mora en los programas de crédito supervisado ha sido igual o en algunos casos, menor de la experimentada por los Bancos Agrícolas del Estado. No obstante, debido a su elevado costo, para que se justifique un programa de crédito supervisado debe mostrar que los agricultores están obteniendo beneficios positivos.

Estas son las experiencias del crédito supervisado comunes a América Latina. Sin importar lo bien que opere el programa de crédito supervisado, su éxito final dependerá sobre todo de una sólida actitud del Gobierno hacia

la agricultura en general y el crédito supervisado en particular. Los programas de crédito deben estar acompañados de todas las condiciones necesarias tales como disponibilidad inmediata de insumos y de mercados, una estructura de precios que proporcione cierta estabilidad, niveles de precios que permitan ganancias razonables a los productores, facilidades de transporte y almacenaje para los productos agrícolas e investigación experimental aplicada que proporcione el conocimiento técnico requerido por un sector agrícola dinámico que esta modernizándose.

*Profesor Asociado, Universidad del Estado de Colorado. Antes, Profesor Asistente, Universidad del Estado de Carolina del Norte, Misión Agrícola a Perú.

¹Dale W. Adams. "Agricultural Credit in Latin America: External Funding Policy", Occasional Paper No. 9, Department of Agricultural Economics and Rural Sociology, The Ohio State University, April 1970. pp. 1-4.

²Publicaciones sobre algunos de los programas incluye: Darío B. Brossard, ed. Una Nueva Modalidad de Crédito Agrícola. (FAO No. 77, Roma 1965) con relación a México, Brasil e India; Charles T. Nisbet, "Programas de Crédito Supervisado para Pequeños Agricultores en Chile", Inter-American Economic Affairs, Autumn, 1967; Ronald Tinnermeier, et. al. "Evaluación de Proyectos Seleccionados del Programa de Crédito Supervisado en el Perú", Informe interno presentado por la Misión Agrícola de Carolina del Norte a AID, Junio 1968; D. W. Adams, El Crédito Supervisado en la Reforma Agraria Colombiana: Un Estudio Evaluativo, (Bogotá, Colombia: Centro Interamericano de Reforma Agraria, 1966); y José Paulo Ribeiro y C. R. Wharton, Jr. "The ACAR Program in Minas Gerais, Brazil" en Subsistence Agriculture and Economic Development, redactado por Clifton R. Wharton, Jr. (Chicago: Aldine, 1969).

³Para revisión de estas justificaciones ver: Adams, Occasional Paper No. 9, November 9, 1970. pp. 22-26.