

BIBLIOGRAPHIC DATA SHEET

1. CONTROL NUMBER

PN-AAK-261

2. SUBJECT CLASSIFICATION (695)

AE10-0000-0000

3. TITLE AND SUBTITLE (240)

Una critica a los proyectos y politicas
tradicionales de credito agricola

4. PERSONAL AUTHORS (100)

Adams, P. W.; Graham, P. H.

5. CORPORATE AUTHORS (101)

Ohio State Univ. Dept. of Agr. Economics and Rural
Sociology

6. DOCUMENT DATE (110)

1988

7. NUMBER OF PAGES (120)

52 p.

8. APC NUMBER (170)

9. REFERENCE ORGANIZATION (130)

Ohio State

10. SUPPLEMENTARY NOTES (500)

(also in English, 26 p. : PN-AAH-894)

11. ABSTRACT (950)

BR

12. DESCRIPTORS (920)

policies rural finance system
~~low income countries~~ projects
loans
agricultural credit

13. PROJECT NUMBER (150)

93116400

14. CONTRACT NO. (140)

A10/ta-BMA-7

15. CONTRACT
TYPE (140)

16. TYPE OF DOCUMENT (160)

110

Economics and Sociology
Occasional Paper #621

UNA CRITICA A LOS PROYECTOS Y
POLITICAS TRADICIONALES
DE CREDITO AGRICOLA

Dale W Adams y
Douglas H. Graham
September 19, 1980
Spanish Version

Documento Preparado para el Seminario
Sobre Mercados Financieros Rurales
Celebrado en Cochabamba, Bolivia
Febrero 13-14, 1981
Con el Apoyo de
La Agencia para el Desarrollo Internacional
FENACRE - ONCICOOP
Ohio State University
Syracuse University
Arizona State University

Agricultural Finance Program
Department of Agricultural Economics and Rural Sociology
The Ohio State University
2120 Fyffe Road
Columbus, Ohio 43210

UNA CRITICA A LOS PROYECTOS Y POLITICAS
TRADICIONALES DE CREDITO AGRICOLA

Dale W Adams y Douglas H. Graham*

Profesores de Economía Agrícola

The Ohio State University

Los autores critican los resultados, supuestos y políticas asociados comunmente con los proyectos de crédito agrícola en los países de bajo ingreso. Se presenta un resumen de nuevos puntos de vista en relación con estos proyectos. Estos nuevos criterios enfatizan la movilización voluntaria de ahorros y las tasas de interés reales positivas. Se postulan diversas explicaciones para el hecho de que muy pocos de estos nuevos puntos de vista han sido adoptados por los responsables de la formulación de políticas.

En las décadas recientes, las agencias de ayuda han gastado más de cinco mil millones de dólares en proyectos relacionados con mercados financieros rurales (MFR). Estos proyectos se han acompañado de aumentos importantes en el número de instituciones que proporcionan préstamos formales en los países de bajo ingreso (PBI), así como de incrementos en los montos destinados por los

* Department of Agricultural Economics and Rural Sociology,
2120 Fyffe Road, Columbus, Ohio 43210

gobiernos locales a crédito agrícola. Actualmente, el volúmen de nuevos préstamos agrícolas en los países de bajo ingreso supera los 30 mil millones de dólares (U.S.) por año. En varios países, especialmente Brasil y Tailandia, los programas de crédito agrícola constituyen una gran parte de los esfuerzos destinados al desarrollo agrícola.

En parte, este gran interés en los proyectos de crédito agrícola se debe a la facilidad con que pueden ser desarrollados y a la creencia de que los préstamos son parte vital de un conjunto de elementos necesarios para estimular la agricultura. Algunos elaboradores de política estiman también que el crédito barato es una manera efectiva de compensar otras políticas perjudiciales a la agricultura y, al mismo tiempo, un medio adecuado de enfrentar la pobreza rural.

En nuestra opinión, el énfasis en los préstamos para estimular la producción y ayudar a los pobres ha distraído la atención de las propiedades esenciales del financiamiento, del proceso de intermediación financiera y del rol básico que los mercados financieros rurales deberían desempeñar en el desarrollo.^{1/} Si bien se ha prestado alguna atención a los problemas de asignación de recursos causados por políticas de MFR, muy poca se ha dado a la forma en que los MFRs actúan de intermediarios entre ahorrantes y prestatarios (Wai, 1972a). Asimismo, se ha prestado muy poca atención a la manera en que los MFRs afectan la distribución del ingreso y la riqueza y

al modo en que las fuerzas políticas utilizan los sistemas financieros para perseguir sus propios objetivos. Aún menos preocupación ha merecido la forma en que diversas políticas influyen la vitalidad de los MFRs.

Proyectos Tradicionales de Crédito Agrícola.

Muchos proyectos de crédito agrícola desarrollados en los PBIs en los últimos veinte años han sido semejantes.^{2/} Esto se debe en parte a la reproducción en esos países de instituciones financieras que fueron exitosas en diversos países desarrollados: asociaciones de crédito, cooperativas de crédito, bancos privados y agencias de crédito supervisado. Otras similitudes se deben a los supuestos comunes subyacentes a la mayoría de estos proyectos. Estos supuestos pueden agruparse en: aquellos relacionados con el comportamiento del ahorrante--prestatario, los asociados con el comportamiento del prestamista, y aquellos relacionados con el funcionamiento de los MFRs.

Supuestos usuales en relación al comportamiento del ahorrante--prestatario son que el pobre rural no puede ahorrar y por lo tanto no responderá a incentivos u oportunidades de ahorrar, que la mayoría de los agricultores necesitan préstamos baratos y supervisión antes de adoptar nuevas tecnologías y realizar inversiones prediales mayores y que los préstamos en especies se utilizan en la forma acordada.

Respecto del comportamiento del prestamista, los supuestos comunes son de que los prestamistas informales son en su mayoría usureros y cobran tasas de interés que generan grandes beneficios monopólicos, que los sectores rurales pobres no reciben préstamos formales debido a que los prestamistas formales son excesivamente adversos al riesgo, que la nacionalización puede forzar a los prestamistas a ignorar sus beneficios y pérdidas para servir a clientes riesgosos y a los pobres rurales y, finalmente, que todos los agentes de crédito formal pueden ser inducidos a seguir las reglamentaciones gubernamentales para la asignación de los servicios financieros. A nivel nacional, se supone comunmente que el crédito barato es una manera eficiente de compensar desestímulos a la producción ocasionados por bajos precios de productos o elevados precios de insumos, que las cuotas de préstamos establecidas en la capital son formas eficientes de asignar los préstamos en el sector rural, que sólo deben otorgarse préstamos de producción y que la capacidad de los MFRs no está relacionada con proyectos o políticas. La investigación reciente está mostrando que muchos de estos supuestos son carentes de fundamento, débiles o incorrectos.

Debido a que muchos supuestos e instituciones son semejantes, no debería sorprender que los políticas y técnicas de los MFRs en los PBIs sean también similares. Por ejemplo, se ha puesto gran énfasis en la creación de nuevas instituciones financieras para atender necesidades específicas del sector rural o grupos particulares, tales como los pobres rurales. Muchos países por ejemplo,

han creado bancos agrícolas o bancos de desarrollo especializados que prestan fundamentalmente a la agricultura (Bourne y Graham, 1980a). También han sido populares en distintos períodos y lugares las cooperativas de crédito, las asociaciones de crédito y los programas de crédito supervisado. Rara vez estas instituciones ofrecen posibilidades de ahorro. En lugar de ello, dependen principalmente para su financiamiento de los bancos centrales, de los presupuestos de gobierno y de la ayuda exterior.

Generalmente se asignan tasas de interés bajas tanto a los préstamos formales como a los depósitos de ahorro, perjudicando de este modo a los ahorrantes. En términos nominales, las tasas de interés sobre préstamos agrícolas pueden incluso llegar a cero y rara vez exceden el 12 por ciento anual en la mayoría de los países de bajo ingreso (World Bank, 1975, p. 79). Las tasas de interés pagadas sobre depósitos de ahorro rurales son, típicamente, mucho menores que las tasas preferenciales cobradas sobre los préstamos. Por otra parte, la inflación reciente en la mayoría de las regiones del mundo, fuera de Asia, ha sido de dos dígitos. Esto ha resultado en tasas de interés reales negativas en la mayoría de los préstamos formales y los depósitos en las áreas rurales (Galbis). La tasa de interés real se define como la tasa nominal de interés (la tasa contractual) ajustada por una variación general esperada en el índice de precios en la economía.^{4/} Debido al exceso de demanda generado por estas tasas de interés negativas, los gobiernos han tratado de forzar a los prestamistas a asignar los préstamos

grupos prioritarios a través de sistemas de cuotas, persuasión política, nacionalización de bancos, o a través del uso de otros incentivos (Johnson). Sin embargo, los prestamistas encuentran rápidamente formas de evadir esas reglas (Kane, 1978). Por ejemplo, los sistemas de cuotas (según finalidad del préstamo) originan redefinición de préstamos por los prestamistas y las limitaciones al tamaño de los préstamos hacen que los prestamistas otorguen múltiples préstamos pequeños a quienes recibían anteriormente grandes préstamos.

Si bien algunos MFRs operan mejor que otros, aún permanecen numerosos problemas comunes. Estos incluyen, entre otros, problemas serios de recuperación (o repago) en muchos países (Boayke-ankwa, Sanderatne), escaso número de créditos formales de mediano y largo plazo y los elevados costos de transacción para algunos prestatarios y la mayoría de los prestamistas. Estos costos desincentivan a algunos de buscar préstamos formales, y también desincentivan a los prestamistas del servicio de ciertos grupos. Algunos recientes estudios indican que los costos de otorgar préstamos agrícolas a agricultores medianos y pequeños son de un 20 o más por ciento del valor del préstamo, aún en programas relativamente bien llevados (Ahmed: World Bank, 1978). Si el prestamista está en un país con inflación sustancial, las tasas nominales de interés que se requieren para cubrir los costos del préstamo y mantener además el poder de compra de la cartera de préstamos, pueden exceder fácilmente el 30 por ciento del valor de los préstamos otorgados.

Otros estudios han mostrado además que los costos en que incurre el prestatario al adquirir préstamos formales, pueden ser sustancialmente más altos que los pagos de interés nominal (Adams y Nehman, Pablo). Los costos totales de endeudamiento, especialmente para los que solicitan cantidades pequeñas, pueden ser dos o tres veces el monto del interés nominal. Estos costos incluyen las esperas, los costos de transporte, sobornos, derechos legales y de títulos, gastos en papel y tiempo perdido de trabajar, para atender todos esos requerimientos.

Aún de mayor gravedad es que, en muchos países, las políticas aplicadas no han sido efectivas en asignar una proporción mayor de los préstamos formales a la agricultura en general y a los pobres rurales en particular, debido a que los riesgos, los costos y los retornos involucrados en ello los hacen poco atractivos para los prestamistas formales (Vogel y Larson, Fry, Ladman y Adams).

Un problema menos evidente se relaciona con el tipo de innovaciones que ocurren en los MFRs. La mayoría de estas innovaciones están aumentando, en lugar de disminuir, los costos totales para la sociedad de la intermediación financiera. Muchas de estas innovaciones "distorsionadoras" son de naturaleza defensiva: es decir, surgen como respuesta a distintos controles o reglamentaciones tales como cuotas de préstamos y límites superiores para las tasas de interés (Bhatt). En casos extremos, los mercados financieros pueden establecer instalaciones en las áreas rurales con el fin de canalizar depósitos de ahorro hacia las áreas urbanas (Christoffersen). Lo más grave de todo es que aparentemente la operación de

los MFRs en la mayoría de los países está resultando en una asignación de recursos ineficiente, generando concentración del ingreso y de la riqueza permitiendo el drenaje de recursos financieros desde las áreas de bajo ingreso y, en algunos casos, extrayendo recursos de la agricultura (Araujo y Meyer, Adams y Tommy, Vogel, 1977, Onado y Porteri).

En los años más recientes, un número creciente de observadores ha venido criticando el comportamiento de los MFRs (Von Pischke, 1979, Lipton, González-Vega, 1977). Su argumento es que se ha dado muy poca atención al ambiente económico y político que influencia el comportamiento de los MFRs. Ellos cuestionan además la validez de muchos de los supuestos en que se basan los proyectos de MFRs. Critican además, las políticas que comunmente se utilizan para influir el comportamiento de prestamistas, prestatarios y mercados financieros como un todo. Centro de estas críticas han sido las políticas oportunistas de bajas tasas de interés (Shaw).

Además de las críticas, han surgido nuevas sugerencias en cuanto a modificaciones necesarias en los proyectos de MFRs, de modo de sincronizar en mejor forma los fines publicitados por el proyecto y el funcionamiento de los MFRs. A pesar de un consenso creciente, hasta ahora han habido muy pocos cambios en los proyectos de mercados financieros rurales. En la última sección de este trabajo, discutimos algunas posibles causas para esta demora en la ocurrencia de dichos cambios.

Nuevos Puntos de Vista Sobre los Proyectos de Mercados Financieros Rurales.

Un elemento clave en los nuevos puntos de vista respecto de los MFRs es la identificación de la tasa de interés real esperada como un determinante fundamental del comportamiento de prestatario, ahorrante y prestamista (González-Vega, 1976, Vogel, 1979). Se piensa además que las tasas reales ejercen gran influencia sobre el funcionamiento general de los mercados financieros. Los proponentes de estos nuevos puntos de vista sostienen que las tasas de interés bajas en términos reales, distorsionan seriamente el lado de la oferta del sistema financiero. Los ahorrantes minimizan el monto de su ahorro financiero, debido a que las tasas de interés para los depósitos de ahorro son bajas (Adams, 1978). Ello obliga a los prestamistas formales a depender de fondos externos para financiar los préstamos. Los habitantes pobres de áreas rurales están especialmente en desventaja ante estas bajas tasas de interés para los ahorros. Los de mayor riqueza evaden en gran parte las restricciones en las tasas de interés sobre ahorros, prestando a través de mercados financieros informales o bien adquiriendo activos no financieros. A los pobres sin embargo, les resulta difícil acumular fondos suficientes para adquirir muchas formas de activos, e.g., animales mayores, tierra, oro, edificios, o certificados de depósitos a plazo. Ellos se ven forzados de este modo, a mantener sus excedentes en efectivo, inventarios de productos, animales menores, o a consumir lo que de otro modo se habría ahorrado. Más aún, debido a que los fondos prestados en estos programas no se

movilizan (captan) localmente, los prestatarios no se sienten obligados a pagar los fondos que son proporcionados por el gobierno nacional o gobiernos extranjeros (Matienzo, Central Bank of Ceylon).

Los prestamistas formales tienden a evitar las operaciones en áreas rurales, aún existiendo presiones gubernamentales para dar servicio a la agricultura, debido a que los riesgos y los costos marginales de prestar en ese sector en general, y a los pobres rurales en particular, son usualmente mayores que aquellos asociados a los préstamos en otros sectores de la economía (Ahmed, Ladman y otros). Los prestamistas tienen aún menos incentivo para prestar a la agricultura y a los sectores rurales pobres, cuando se establecen por reglamento tasas de interés más bajas para los préstamos agrícolas, respecto de las que pueden cobrarse sobre otros préstamos (Blitz and Long). Las mismas fuerzas microeconómicas hacen que los prestamistas formales reduzcan la estructura de plazos de los préstamos y trasladen sus fondos a una cartera más concentrada y menos riesgosa cuando aumenta la tasa esperada de inflación (Adams and Nelson).

Los gobiernos han utilizado diversas técnicas y políticas, incluso la nacionalización de los bancos, para obligar a los prestamistas formales a dejar de lado la consideración de sus beneficios y costos, para servir un cierto objetivo social o algún grupo en particular al que no se llega a través del criterio de mercado (Desai, Shetty, Agrawal). Los resultados de estos esfuerzos han sido generalmente desalentadores (Vogel y González-Vega). Resulta

prácticamente imposible para un gobierno el forzar y controlar políticas de racionamiento crediticio cuando se realizan cientos de miles de préstamos formales en diversas áreas del país. Las propiedades esenciales de los instrumentos financieros son su intercambiabilidad,^{1/} su divisibilidad y su sustituibilidad (Von Pischke y Adams). Los agentes de crédito pueden cumplir con la letra de la ley simplemente reclasificando los préstamos de modo de cumplir los requerimientos de las cuotas establecidas. Igualmente, el prestamista puede trasladar pequeños prestatarios anteriormente financiados con recursos propios del prestamista, a líneas de crédito proveídas por el gobierno o por alguna agencia de ayuda. En seguida, puede destinar sus propios fondos de esa forma liberados, a préstamos rentables, si bien no prioritarios. Estas acciones pueden resultar en incrementos mínimos o nulos de los créditos al grupo o actividad prioritario especificado por quien provee los fondos. Los mismos problemas de intercambiabilidad ocurren entre los prestatarios.

Las tasas de interés real negativas también distorsionan la demanda por préstamos. Si las tasas de interés esperadas son negativas, el prestatario puede obtener una transferencia de ingreso a través de la obtención de un préstamo, invirtiendo el dinero en algún activo cuyo valor aumente al mismo ritmo que la inflación y liquidando el activo más tarde, para pagar el préstamo. Con tasas de interés reales negativas, parte de la demanda por préstamos puede

^{1/}

La palabra "intercambiabilidad" se usa como traducción de la palabra inglesa "fugibility."

corresponder en realidad a la intención de obtener esta transferencia de ingreso, en lugar de dar un uso productivo al crédito (Boulding and Wilson). Estas transferencias de ingreso pueden ser considerables cuando las tasas reales de interés son muy negativas y los montos de crédito formal involucrados son importantes, como en el caso de Brasil por ejemplo, donde se habrían producido transferencias de ingreso del orden de 3 o 4 mil millones de dólares U.S. (Sayad, 1979). El exceso de demanda por préstamos resultante de las tasas de interés real negativas, puede inducir al prestamista a crear diversos obstáculos administrativos que eleven los costos de transacción de los préstamos para prestatarios potenciales no rentables como clientes. De este modo, el prestamista reduce efectivamente la demanda por préstamos de algunos prestatarios potenciales sin violar las reglamentaciones vigentes. En definitiva, las prestamistas excluyen a los pequeños prestatarios y concentran sus préstamos "racionados" en grandes clientes con excelentes garantías colaterales.

Los nuevos puntos de vista consideran además actitudes más positivas hacia los mercados financieros informales (Barton, Begg, Shaw, 1978, Harriss, Bouman, Igben, Levi). Se considera que los prestamistas informales proporcionan servicios valiosos e imponen costos menores a la mayoría de los prestatarios, que lo que se piensa generalmente. Quienes critican las tasas cobradas por las prestamistas informales (comerciantes o agricultores) ignoran con

frecuencia el costo de oportunidad del dinero prestado en ese mercado informal. Singh, por ejemplo, encontró que el costo de oportunidad del dinero prestado informalmente por algunos agricultores de India era de un 77 por ciento anual. Este costo de oportunidad significaba más de la mitad del interés cobrado sobre los préstamos. El trabajo reciente de Harriss entre los comerciantes del sur de India, que también otorgan préstamos informales, mostró que su costo de oportunidad al prestar en lugar de usar los fondos para expandir internamente sus operaciones de compra y venta, ascendía a un 63 por ciento del valor de los préstamos otorgados. Por otra parte, Nehman encontró que, para los pobres rurales, los préstamos informales pueden no ser más costosos que los créditos formales, cuando se calculan apropiadamente todos los costos de transacción asociados al préstamo para un prestatario nuevo y pequeño. A lo menos, en algunos casos, el prestamista informal es capaz de proporcionar servicios financieros más flexibles y deseables que los agentes de crédito formal. El hecho de que los prestatarios a menudo prefieren pagar los préstamos informales antes que los formales, apoya la conclusión anterior.

Respecto de la capacidad de ahorro, las nuevas ideas sugieren que los pobres rurales pueden tener una capacidad de ahorro mucho mayor de lo que hasta ahora se reconoce, cuando se les proporcionan oportunidades e incentivos adecuados para ahorrar (Wai, 1972b, Von Pischke, 1978). Se han hecho sólo unos pocos estudios sobre la capacidad de ahorro voluntario en sectores rurales y algunos de estos estudios han utilizado información de encuestas

que probablemente incluía sub-estimaciones en los datos de ingreso (Bhalla, Williamson). Sólo unos pocos estudios han usado datos de registros prediales o series temporales de datos de encuestas, que pueden haber proporcionado estimaciones apropiadas de las actividades de consumo, ahorro e ingreso de la familia rural. Por ejemplo, estudios sobre la base de series de tiempo de las "Encuestas a la Economía de las Familias Agrícolas" en Japón, han mostrado un crecimiento de la propensión media a ahorrar desde 0.10 en 1950 a 0.22 en 1973 (Mizogushi). Las propensiones marginales a ahorrar eran significativamente mayores. Estudios que utilizaron datos de series de tiempo de registros prediales en Taiwan muestran propensiones medias y marginales a ahorrar aún mayores en el período 1960 a 1974 (Ong, Adams y Singh). Trabajos semejantes sobre series temporales de datos en Corea (encuestas a familias rurales) encontraron propensiones medias a ahorrar en el rango de 0.15 en 1962 a 0.33 en 1974 (Hyun, Adams y Hushak; Ro; Ahn, Adams y Ro). Las propensiones marginales a ahorrar fueron, de nuevo, sustancialmente más altas. Otros estudios, menos integrales, en Kenia, México, Malasia, Sudán, el Punjab de India y Zambia, han descubierto igualmente capacidades importantes de ahorro voluntario (Adams; Reynolds y Corredor; Singh et al.) Diversos estudios de cooperativas y asociaciones de agricultores en Corea, Japón y Taiwan muestran que la movilización de depósitos de ahorro financiero voluntario en esas instituciones ha jugado un papel central en su solidez económica (Lee, Kim y Adams; Kato; Tuan). Es más probable que los prestatarios

paguen sus deudas de crédito si una parte sustancial del dinero prestado es captado a través de depósitos de ahorro en el área local.

El nuevo consenso sostiene por otra parte, que los costos de transacción de los créditos para el prestatario son más importantes que las tasas de interés en la determinación de su demanda por préstamos, cuando se trata de nuevos o pequeños prestatarios. Por el contrario, los prestatarios grandes y experimentados pueden ser muy sensibles a variaciones en la tasa de interés, debido a que el pago de intereses constituye una gran parte de sus costos totales de endeudamiento, siendo sus costos de transacción de préstamos menos obvios y despreciables. En un estudio sobre Bangladesh, Shahjahan encontró que los pagos de intereses conformaban sólo el 17 por ciento de los costos totales de transacción incurridos por los prestatarios con préstamos de bajo monto obtenidos del Banco de Desarrollo Agrícola. Al mismo tiempo, los grandes clientes del mismo banco incurrieron en pagos de intereses que ascendieron al 57 por ciento de sus costos totales de endeudamiento. Todos los prestatarios del banco pagaban la misma tasa de interés de 7 por ciento. El trabajo de Ahmed en Sudán apoya estos resultados.

También se postula que el comportamiento del ahorro en las áreas rurales es altamente sensible a las variaciones en las tasas reales de interés pagadas sobre los depósitos. Los resultados preliminares de un proyecto piloto de movilización de ahorros en Perú, que involucra aumentos sustanciales en las tasas de interés

pagadas sobre los depósitos, sugieren que la población de las áreas rurales aumentará sustancialmente sus depósitos de ahorro si se le proporciona seguridad, liquidez y retornos elevados. El comportamiento anterior de los ahorros rurales en Taiwan, Japón y Corea refuerza la conclusión anterior.

Los puntos de vista recientes prosiguen argumentando que las tasas de interés y la supervisión de créditos tienen un efecto débil sobre las decisiones de adoptar nueva tecnología o realizar inversiones prediales. La supervisión de créditos es a menudo ineficiente debido a que el supervisor tiene escaso conocimiento de los problemas prácticos de la agricultura, carece de incentivos para proporcionar asistencia técnica útil, o bien, dispone de muy pocas (o ninguna) técnicas de producción nuevas que comunicar al agricultor prestatario (Begashaw, 1980; Adams, Peña y Giles).

El pago de intereses es sólo uno de diversos factores que influyen las decisiones respecto al uso del crédito. Si bien todos quieren pagar una tasa de interés lo más baja posible, los prestatarios pueden estar más interesados en los costos de transacción asociados al endeudamiento distintos del interés, la oportunidad con que se producen los desembolsos del crédito, la flexibilidad de los procedimientos de recuperación y la disponibilidad de préstamos adicionales en la agencia de crédito (Barry and Baker). Muchos defensores de las tasas de interés bajas ignoran la importancia que tienen otros costos de transacción en que incurre el prestatario, en la decisión de endeudarse, especialmente para los pequeños agricultores. Por ejemplo, si los pagos de interés constituyen un 25 por

ciento de los costos totales de endeudamiento, una duplicación de las tasas de interés aumentará dichos costos sólo en una cuarta parte. Puede argumentarse que si los prestamistas formales pudieran cobrar tasas mayores sobre los préstamos agrícolas, ellos eliminarían parte de los obstáculos para la solicitud de préstamos y de los requerimientos colaterales que actualmente constituyen una gran parte de los costos de endeudamiento para los prestatarios. Tasas de interés mayores pueden resultar en costos menores de endeudamiento para algunos prestatarios e inclinar el sistema hacia una inclusión más equitativa de los pequeños agricultores, hasta ahora excluidos.

Quienes apoyan las bajas tasas de interés ignoran también que los pagos de intereses constituyen con frecuencia sólo una parte muy pequeña de los gastos operacionales totales, especialmente entre los pequeños y medianos agricultores. Por ejemplo, en 1970, pequeños agricultores de Taiwan y Corea gastaron en promedio respectivamente un dos y un uno por ciento de su gasto total en pagos de intereses. Considerando sólo las familias prestatarias, los porcentajes fueron interiores al 4 por ciento, en ambos países. En la mayoría de los casos, los precios de productos y de insumos son incentivos más poderosos para adoptar nueva tecnología que las tasas de interés. Más aún, esos precios tienen un impacto mucho más amplio en la población agrícola que los programas de crédito.

Las tasas de interés sí tienen una influencia notable sobre el comportamiento del prestamista (prestamistas formales y ahorrantes formales). En condiciones normales, los ingresos provenientes

de pagos de interés conforman una gran parte de los ingresos totales de un agente de crédito agrícola formal. Por lo tanto, aumentos o disminuciones importantes de las tasas de interés aplicadas sobre los préstamos a agricultores, tienen impactos notables sobre los ingresos totales y marginales del prestamista y, consecuentemente, sobre sus excedentes o déficits. Incluso en sistemas de banca nacionalizada, estos ingresos, superávits o déficits del agente de crédito determinan la vitalidad global de los MFRs y su capacidad y disposición para desempeñar la intermediación financiera en una forma socialmente deseable (Von Pischke, 1979). Con largos períodos de tasas de interés reales negativas, los prestamistas se ven forzados a depender de subsidios permanentes a fin de cubrir sus gastos operacionales, a reducir su escala de operaciones, o dejar que la calidad y cantidad de sus servicios financieros se deteriore (Adams y Pablo).

Los críticos han cuestionado igualmente la inclusión de los préstamos como parte de un "paquete" o conjunto de insumos. Su argumento es que esta práctica, como otras medidas de racionamiento ajenas al mercado, deteriora la propiedad más atractiva y útil del financiamiento, su intercambiabilidad. Es la intercambiabilidad del dinero.

lo que le permite convertirse en cualquier bien o servicio disponible en el mercado (Von Piske y Adams). Muchos planificadores tratan de destruir esta propiedad esencial de los fondos, asignando préstamos sobre la base de cuotas, realizando préstamos en especies, o intentando especificar el uso del crédito. Este "enfoque-planificación" para la asignación de préstamos supone que el prestatario no es capaz de discernir respecto de lo que para él es más conveniente; supone además que los créditos pueden asignarse como insumos físicos y que el planificador ubicado en la ciudad capital puede tomar decisiones con respecto a eficiencia y equidad para miles de prestatarios heterogéneos. Llevada a su extremo, esta forma de asignar el crédito podría resultar en un retorno a la economía de trueque.

Afortunadamente, la capacidad de los planificadores para reducir la intercambiabilidad del dinero es muy limitada; los mercados secundarios para los bienes prestados en especies proliferan con rapidez (los prestatarios que reciben insumos racionados los venderán a otros que los necesitan con mayor prioridad); los prestatarios pueden sustituir su propia liquidez por aquella obtenida en préstamo cuando sus propias prioridades no coinciden con las de los planificadores. Los mecanismos de racionamiento de los créditos agrícolas, ampliamente difundidos en muchos países de bajo ingreso, son más bien ilusorios y tienen muy poco impacto sobre la asignación de los recursos reales (Vogel y Larson). Su efecto principal es el de aumentar el costo social total de la intermediación financiera y debilitar la capacidad de los prestamistas.

Algunos investigadores han puesto en duda por otra parte, la forma en que tradicionalmente se evalúan los proyectos de crédito. Se critica el énfasis exagerado en tratar de medir el impacto de los préstamos al nivel del predio (David y Meyer). Resulta costoso medir con precisión el efecto de la liquidez adicional proporcionada por un préstamo a familias rurales, debido a que esta liquidez adicional se confunde rápidamente con otros activos líquidos (Barry, Hopkin y Baker). Es muy difícil el atribuir cambios en los gastos o inversiones de la familia a un préstamo específico, aislando las actividades que se habrían desarrollado de todos modos, aún sin el crédito. Debido a estas dificultades considerables en la medición del impacto de los préstamos a nivel predial, las nuevas ideas en torno a la evaluación de proyectos de crédito sostienen que las medidas más útiles del éxito o fracaso de estos proyectos, serían el desempeño y la capacidad de los agentes de crédito.

Elementos Claves en una Nueva Estrategia para los MFR.

Los nuevos puntos de vista sobre los proyectos de MFR desafían muchos de los supuestos y las políticas que han constituido partes vitales de los proyectos de crédito agrícola en PBIs, en el pasado. Enfatizan además las inconsistencias de los resultados de esos proyectos con los objetivos de eficiencia y equidad. Si bien las sugerencias específicas para mejorar los resultados de los proyectos de MFRs deben considerar las circunstancias particulares de tiempo y lugar, pueden señalarse algunas proposiciones generales que resultan de estos nuevos conceptos.

Una de las proposiciones más destacadas postula que una mayor flexibilidad en las tasas de interés podría ser un factor clave en el mejoramiento de los resultados de la mayoría de los proyectos de MFR (González-Vega, 1977; Vogel, 1977; D. Adams). Las tasas nominales de interés deben ser flexibles de modo de fluctuar conjuntamente con la tasa de inflación. Las políticas de tasas de interés sobre préstamos y sobre depósitos deberían estar orientadas a mantener tasas reales de interés positivas y relativamente estables. Si los MFRs han de funcionar en forma eficiente y equitativa, los prestamistas (bancos y ahorrantes individuales) deberían poder esperar retornos reales positivos para sus transacciones financieras la mayoría de las veces.

Con incentivos más atractivos para los ahorrantes, los MFRs podrían establecer sistemas importantes de movilización de ahorros en áreas rurales (Mauri). El proyecto piloto de movilización de ahorros en Perú ya mencionado y otro proyecto piloto en Bangladesh, que está experimentando con tasas de interés más altas y flexibles, tanto sobre préstamos como sobre depósitos en las áreas rurales, deberían proporcionar alguna guía respecto de cómo proceder con sistemas de mayor escala (G. Adams). Como se sugirió anteriormente, la modificación de la imagen de quienes poseen el dinero que se presta, mejorará el repago de los préstamos. Si los agentes de crédito formal dependieran menos de los bancos centrales, de la ayuda exterior y de los presupuestos gubernamentales para obtener fondos, experimentarían menos interferencias políticas (Ladman y Tinnermeier). Si prestamistas, tales como cooperativas, fueran

capaces de ofrecer posibilidades atractivas para los depósitos de ahorro a sus miembros, ello haría que éstos tuvieran razones para ser miembros activos (Robert; Youngjohns; Illy). En las etapas iniciales de desarrollo, la movilización de ahorros debería recibir primera prioridad en las actividades de los MFRs, y los préstamos deberían recibir atención secundaria.

En la mayoría de los casos, parece ser que también merecería menos atención la instalación de nuevas instituciones especializadas de crédito, para servir necesidades financieras especiales en áreas rurales. Estas instituciones usualmente dependen de subsidios del gobierno o ayuda externa para el financiamiento de su cartera de préstamos y de sus gastos operacionales. La fuente de fondos a menudo pierde interés en sustentar los costos de la agencia después de cierto tiempo y reduce su financiamiento. Como la agencia típicamente no recibe depósitos, se vuelve entonces altamente dependiente del gobierno para la continuación de su financiamiento, dando lugar así a intervenciones de tipo político en las operaciones de la agencia. Aún más, comúnmente se requiere de la agencia que otorgue sus créditos a un grupo-objetivo relativamente pequeño: e.g. agricultores ganaderos, inversiones de largo plazo, pequeños agricultores. Esta especialización de los préstamos no permite que la agencia diversifique sus riesgos, ni que sirva a empresas rurales no agrícolas (Von Pischke, 1979; Meyer). En lugar de continuar enfatizando la creación de nuevos agentes de crédito, debería dirigirse mayor atención a diagnosticar las causas por las cuales las

instituciones financieras no están proporcionando los tipos y las cantidades deseadas de servicios. Los cambios de política crediticia deberían estar orientados a proveer mayores incentivos a los prestamistas ya existentes para expandir sus servicios en las direcciones deseadas.

Tanto los gobiernos como las agencias de ayuda deberían también ser cuidadosos al introducir fondos prestables adicionales a los MFRs a través de líneas especiales de redescuento en los bancos centrales. Por ejemplo, ¿por qué deberían abrir nuevas líneas de depósitos de ahorro pagando 5 u 8 por ciento sobre estos depósitos los bancos de República Dominicana o Filipinas, si pueden obtener redescuentos del banco central a tasas menores?

Finalmente, los proyectos de MFRs mejorarían si los diseñadores de proyectos y los responsables de las políticas crediticias dejaran de considerar los préstamos como insumos físicos semejantes a fertilizantes, trabajo, semillas o ganado de reproducción. En lugar de ello, los préstamos deberían mirarse como lo que realmente son, derechos sobre recursos que permiten al prestatario disponer de bienes y servicios adicionales, los que pueden o no ser usados para los propósitos declarados en la solicitud de préstamo. En vez de intentar racionar este dominio sobre recursos en cuotas predeterminadas para miles de prestatarios, deberían proporcionarse incentivos a los prestamistas--intermediarios para desempeñarse en forma más deseable, desde el punto de vista social. Debería darse énfasis al mejoramiento del proceso de intermediación financiera y a la reducción de sus costos para la sociedad. El objetivo central

debería ser inducir a los MFRs como un todo, a servir mejor las necesidades de crédito y ahorro de una clientela más amplia en áreas rurales. Conjuntamente con esto, se debería dar a los MFRs incentivos fuertes para adoptar innovaciones que reduzcan los costos totales de la intermediación financiera. Los MFRs no pueden ser utilizados para transferir crédito barato a miles o millones de agricultores pequeños, no atendidos anteriormente. Si los gobiernos tratan de forzar esta estrategia, el crédito barato terminará, en su mayor parte, en las manos de los ricos (Sayad, 1977). Deben utilizarse otros métodos para ayudar más directamente a los pobres rurales.

¿Por Qué Variaciones tan Pequeñas en las Políticas y Proyectos de MFRs?

Existen a lo menos cuatro explicaciones principales para lo reducido de los cambios ocurridos en los proyectos de crédito agrícola en las décadas pasadas, a pesar de que un número importante de personas han venido criticando fuertemente los resultados de los proyectos tradicionales. La primera razón podría ser que los nuevos puntos de vista fueran incorrectos o estuvieran basados en investigaciones fallidas o realizadas sobre casos o áreas que impidieran generalizaciones apropiadas. Nos parece que, si bien sería útil contar con investigación adicional, se dispone ya de suficiente información y un número suficiente de personas capacitadas está de acuerdo en los resultados de estas investigaciones, como para que algunos experimentos con políticas nuevas en las líneas ya descritas, estén plenamente justificados. Como mínimo, debería

requerirse de los sostenedores de las políticas y proyectos tradicionales de crédito, que proporcionaran argumentos más sólidos que el mero sentido común o las referencias casuales, para justificar sus posiciones.

Una segunda razón para cambios tan pequeños podría ser el tiempo requerido para que los responsables de políticas entiendan, acepten y adopten las ideas incluidas en estas nuevas concepciones. Muchos de estos conceptos desafían o cuestionan ciertos dogmas relacionados con los MFRs, que poseen raíces históricas cuya "verdad" ha sido reforzada en las mentes de los responsables de hacer políticas por repetición continua, numerosos cuentos de horror y enseñanzas religiosas. ;Las viejas ideas mueren con dificultad! Las sociedades Cristianas demoraron varios siglos en llegar a ver la usura y el préstamo con alguna lógica, en lugar de únicamente con pasión (Nelson). Los intermediarios, especialmente los prestamistas, son mirados con sospecha en casi todas las sociedades. ¿Será por su condición de "extranjeros" o "extraños": e.g. Judíos en Europa, Chinos en el Sudeste Asiático, gente del Medio Oriente en Latino América? (Riggs). Estos intermediarios son con frecuencia objeto de críticas originadas en cualquier incomodidad extraña experimentada por productores o consumidores. Ya que la mayoría de los países están evolucionando rápidamente de la economía de subsistencia y trueque a economías altamente monetizadas, pensamos que los responsables de política no pueden darse el lujo de esperar varios siglos para comprender la importancia de las finanzas en el desarrollo.

Una tercera explicación podría ser que los responsables de diseñar políticas realmente entiendan que los proyectos de MFRs no están funcionando bien y que la eliminación de algunas distorsiones de los MFR podría mejorar la asignación de recursos y ayudar en la obtención de algunas metas de equidad. Las razones por las que estos cambios no se concretan son que las distorsiones señaladas en los MFRs se justifican comúnmente como compensaciones a otras distorsiones en el sistema económico que perjudican a la agricultura (Vogel, 1979). Estas otras distorsiones pueden ser tipos de cambio sobrevaluados, precios de alimentos controlados, restricciones a las importaciones políticas tributarias o estrategias sectoriales de inversión que favorecen a la industria. Las distorsiones en los MFRs corresponden a medidas (de tipo "second best") orientadas a compensar parcialmente estas otras distorsiones. En la medida que las circunstancias obliguen continuamente a la adopción de políticas macroeconómicas más amplias que de algún modo perjudiquen a la agricultura, los responsables de la formulación de políticas pueden sentirse impulsados a recurrir a programas de crédito concesionales o subsidiados para ayudar al sector a adaptarse satisfactoriamente a esas otras medidas perjudiciales (Bourne y Graham, 1980b). Algunos argumentan que sería imposible realizar los ajustes apropiados para hacer que los MFRs se desempeñen más satisfactoriamente, a menos que las otras distorsiones sean también removidas. De este modo, las posibilidades de reformas efectivas

en las políticas de MFRs resultan complicadamente unidas con las difíciles tareas de modificar toda la estructura de la economía.

Estamos de acuerdo en que los ajustes en las políticas de mercados financieros, acompañados por reformas en otras políticas económicas, como las realizadas en Corea del Sur a mediados de la década del 60, son la mejor forma de mejorar el desempeño de los MFRs (Brown; Cole and Lyman). Nos parece sin embargo, que las reformas a las políticas de MFRs aún por sí solas, pueden resultar en un mejoramiento importante en la eficiencia de asignación de recursos y en una distribución del ingreso más equitativa. Los argumentos de "second best," complejos y a menudo confusos, utilizados para justificar distorsiones en los mercados financieros hacen difícil para muchos la comprensión de los puntos cruciales involucrados en el problema. El esquema impuesto-subsidio empleado con frecuencia para justificar préstamos agrícolas a tasas concesionales, a fin de compensar otras políticas adversas a la agricultura, resulta incorrecto al menos por tres razones: esta política tiende a concentrar el ingreso, no hace más eficiente la asignación de recursos y desincentiva el ahorro.

Los que proponen esta línea de argumentación ignoran que las tasas de interés bajas afectan fuertemente el comportamiento del prestamista y que las medidas administrativas son altamente ineficientes para revertir este comportamiento. Con tasas de interés bajas, el prestamista enfrenta generalmente un exceso de demanda por el "dinero dulce." El prestamista reacciona transfiriendo

parte de los costos de transacción de los préstamos al prestatario, otorga créditos a aquellos con bajo riesgo de no pago, exige garantías colaterales substanciales, trata de elevar el monto promedio de los préstamos otorgados y excluye a los nuevos prestatarios. El resultado neto es que los prestamistas concentran el crédito barato en las manos de los prestatarios relativamente ricos y experimentados (Vogel, 1977). Como el subsidio involucrado en el crédito barato es proporcional a la cantidad de dinero obtenida en préstamo, el subsidio termina igualmente concentrado en pocas manos (González-Vega, 1977). El interés microeconómico del prestatario sobrepasa típicamente los efectos de las directivas de política originadas en la ciudad capital, que intentan forzar a una menor concentración de los préstamos. Resulta imposible por otra parte, controlar el cumplimiento de los decretos administrativos en los MFRs debido al gran número de prestamistas y prestatarios involucrados.

Debe quedar claro además que, debido a la intercambiabilidad, el crédito barato no será de mucha ayuda en la compensación de ineficiencias en el uso de recursos causadas por políticas adversas a la agricultura. Si el crédito barato ha de compensar o corregir ineficiencias, debería resultar en el uso adicional de insumos en el proceso productivo que se encuentra perjudicado por la distorsión de precio debida a la política adversa. Dado que los préstamos constituyen derechos sobre recursos reales y proporcionan liquidez adicional, el prestatario puede escoger usar esta liquidez adicional

en cualquier actividad económica disponible en el mercado. Si el precio del producto es artificialmente bajo, ¿por qué habría el prestatario de elegir adquirir más insumos para producir más de ese producto solamente porque los costos de la liquidez adicional proporcionada por el préstamo se mantienen bajos mediante tasas de interés subsidiadas? Tanto la teoría económica como el sentido común conducen a esperar que el beneficiario del crédito utilizará la liquidez adicional para adquirir aquel bien o servicio que le proporcione el retorno marginal o la utilidad marginal más alta. La propiedad esencial de los fondos, la intercambiabilidad, elimina en gran medida la capacidad de los formuladores de políticas para compensar ineficiencias en la asignación de recursos en la agricultura causadas por alguna política, mediante el uso de crédito barato.

En nuestra opinión, la mayor oposición al argumento de "second best" puede hacerse sobre la base del efecto que las bajas tasas de interés sobre préstamos, y por ende sobre los depósitos, tienen en los ahorrantes y en la capacidad general de los mercados financieros rurales. Las bajas tasas de interés para los ahorros financieros debilitan seriamente el incentivo de mucha gente para posponer consumo. Estos ahorrantes potenciales son las víctimas invisibles del crédito barato (Kane, 1970). Las bajas tasas de interés obligan a mucha gente en la sociedad a utilizar sus "excedentes" en actividades económicas con bajos retornos marginales. Los préstamos de bajo costo hacen que la mayoría de los programas de

crédito agrícola formal sean acaparados por los ricos y que las bajas tasas de interés pagadas sobre los depósitos de ahorro refuercen la exclusión de los pobres de la participación en la intermediación financiera formal (Blair). Las economías de escala, así como el apoyo generalizado a las actividades de los mercados financieros formales, son imposibles de obtener bajo estas condiciones.

Una última razón para la invariabilidad de las políticas de MFRs, puede consistir en el hecho de que el sistema político considera satisfactorio el desempeño actual de los MFRs (Ladman y Tinnermeier). Esto es, las fuerzas políticas en el país pueden sentirse más que satisfechas con los resultados de las distorsiones introducidas en los MFRs a través de las tasas de interés negativas, debido a que ellas resultan en ciertas ganancias de posiciones políticas bajo la forma de transferencias de ingreso concretadas en favor de aquellas personas de influencia, que terminan recibiendo la mayor parte del crédito barato (Robert). Tanto las distorsiones en tasas de interés, como otras distorsiones de precios, causadas por tipos de cambio fijo, regulaciones del comercio exterior y licencias, le permiten al sistema político asignar "beneficios administrativos." Si las tasas de interés se elevaran a niveles de equilibrio, el sistema político no tendría crédito barato que proporcionar a los favoritos del régimen o a los sostenedores más fuertes de ese sistema.

Es posible preguntarse por qué los individuos que son perjudicados por las políticas de bajas tasas de interés no se organizan

para presionar por políticas más apropiadas. Una explicación posible es que un gran número de individuos ampliamente dispersos (i.e. trabajadores sin tierra y agricultores pequeños o medianos) son los perjudicados por las políticas actuales de tasas de interés. Ellos están en su mayoría excluidos del acceso al crédito formal debido al proceso de racionamiento del crédito practicado por los prestamistas formales. Otros reciben bajos retornos por sus reducidos ahorros, o bien deciden no ahorrar debido a esos bajos retornos. Cuando un gran número de personas son afectadas sólo un poco por una cierta política, es difícil movilizarlas para la acción política. Lo contrario es verdadero para quienes se benefician de las bajas tasas de interés. Muchos de los que reciben estos beneficios son individuos poderosos. Cualquier cambio de política que reduce los beneficios que ellos reciben a través de créditos baratos, genera reacciones fuertes e inmediatas. Esta puede ser una de las razones por las cuales cierto número de poderosos intereses económicos parece tan tolerante respecto de la inflación. La inflación, en conjunto con políticas de tasas de interés bajas e inflexibles, permite recibir grandes transferencias de ingreso debido a las tasas de interés negativas, a quienes tienen acceso a los préstamos concesionales. La inflación permite además al sistema político enmascarar las magnitudes y direcciones de las prebendas políticas transferidas a través del sistema financiero. En la mayoría de los casos no es la conspiración entre unos pocos individuos la que resulta en tasas de interés nominal fijas, presiones

inflacionarias y tasas de interés real negativas. En lugar de ello, es una convergencia de intereses la que trae consigo la popularidad de dichas tasas reales negativas, una vez que han sido establecidas al elevarse las tasas de inflación (Lipton).

El nuevo consenso critica los proyectos tradicionales de MFRs y sugiere algunas vías para la reformulación de estos proyectos de modo de alcanzar las metas de eficiencia, equidad y formación de capital. Estas concepciones nuevas abogan por una modificación sustancial en la forma en que los MFRs se utilizan para el desarrollo. A pesar de las fuertes críticas formuladas, los sostenedores de estos nuevos puntos de vista han dicho muy poco acerca de los instrumentos necesarios para traducir este consenso en nuevas políticas y proyectos. La gran cantidad de artículos, libros, conferencias y grupos de trabajo que han impulsado estos nuevos puntos de vista, no ha sido suficiente para convencer a los formuladores de políticas de abandonar los proyectos tradicionales de MFRs. Un pequeño número de experimentos se está desarrollando en la línea del nuevo consenso, pero resulta sorprendente que no se desarrolle mayor experimentación, considerando que algunas de estas nuevas ideas pueden ser ensayadas en pequeños proyectos piloto con bajos costos de puesta en marcha y terminación. ¿Acaso las agencias de ayuda externa evitan impulsar estos tipos de experimentos debido a que ellos conducen a actividades auto-suficientes, en lugar de los grandes préstamos o donaciones típicamente involucrados en los proyectos tradicionales de crédito?

Carecemos de la "bola de cristal" que nos permitiría pronosticar las acciones necesarias para obtener las modificaciones de política que permitirían mejorar el desempeño de los MFRs en los PBIs. Probablemente se requiere de más investigaciones para mayor verificación de los cambios de política sugeridos. También es probable que se necesite mayor comunicación entre los investigadores que sostienen los nuevos puntos de vista y los responsables de la formulación de políticas, para aclarar los aspectos complejos y confusos involucrados. Es necesario asimismo, que los investigadores hagan un trabajo más cuidadoso de documentación de los resultados de los proyectos y políticas actuales respecto de MFRs, y que dilucidan en qué medida las distorsiones en los MFRs son o no ajustes compensatorios eficientes (de "second best") para otras distorsiones económicas. Los mismos investigadores deberían ser capaces de contribuir a la identificación de cambios en las políticas, al margen de los MFRs, que podrían compensar a los grupos que pierdan beneficios debido a las reformas del mercado financiero. Este enfoque sin embargo, sólo será posible en aquellos casos en que los subsidios implícitos que fluyen a través de los mercados financieros sean relativamente pequeños, las tasas de interés real no sean demasiado concesionales, ni los montos totales de crédito agrícola formal sean demasiado grandes.

En aquellos casos en que las tasas reales de interés son altamente negativas, las cantidades de dinero prestado vía MFRs son

grandes y/o el comportamiento de las recuperaciones es deficiente, sería muy difícil elaborar formas de "sobornar" mediante políticas compensatorias a aquellos grupos que actualmente reciben transferencias de ingreso importantes a través de los MFRs. Si un grupo tiene el poder suficiente para mantener políticas de tasas de interés que le permitan recibir grandes transferencias de ingreso, o para eludir la cobranza de los créditos, es altamente probable que ese grupo tenga igualmente el peso político suficiente para manipular en su beneficio otras medidas de política, tales como precios de productos, inversiones públicas y desarrollo de nueva tecnología.

Conclusiones

Para concluir esta revisión, resulta útil reconocer dos problemas generales causados por el crédito agrícola barato. Primero, en aquellos países donde la viabilidad de las instituciones de crédito puede tener importancia secundaria, debido a que dichos países financian esos programas explícitamente con déficits, el financiamiento extensivo vía subsidio de los programas de crédito agrícola puede generar presiones inflacionarias significativas. Un trabajo reciente de un equipo del Banco Mundial ha destacado el importante rol que ha jugado el gran volumen de crédito rural en el crecimiento de la oferta de dinero en Brasil en la segunda mitad de la década del 70, contribuyendo sustancialmente a la generación de presiones inflacionarias.

Segundo, el grado y magnitud del subsidio al crédito en la mayoría de los países ha significado reducir la disponibilidad de recursos para otros programas vitales en áreas tales como investigación agrícola, infraestructura básica para reducir los costos y los riesgos de la comercialización, mejoramiento de servicios educacionales para la población rural y otros. Desgraciadamente, es justamente en estas áreas donde deben desarrollarse mayores esfuerzos, para mejorar la tasa de retorno de la agricultura. Solamente cuando esas limitaciones son reducidas o superadas, el crédito puede realmente tener un impacto importante y, en ese papel, puede tener un precio realista. Por el contrario, si esas otras áreas no son apropiadamente atendidas, el crédito (subsidiado o no) no hará ninguna diferencia. El crédito por sí mismo no puede elevar la tasa de retorno de las inversiones agrícolas.

Veinte años atrás, los expertos en desarrollo comenzaron a darse cuenta que la gente de las áreas rurales en los países de bajo ingreso podía contar, si bien en muchos casos no sabía leer. Schultz, Hopper y otros hicieron una valiosa contribución al educar a la profesión acerca de la racionalidad de los agricultores de PBIs. Actualmente, prácticamente todas las personas capacitadas que trabajan en desarrollo respetan la capacidad de los agricultores de los PBIs para asignar eficientemente sus recursos y responder racionalmente a precios de productos, precios de insumos y nueva tecnología, con todos sus riesgos asociados. También hace

ya tiempo que la disciplina que estudia el desarrollo reconoció que esos mismos individuos tomaban decisiones igualmente racionales cuando participaban en mercados financieros. Las políticas actuales de bajas tasas de interés están haciendo virtualmente imposible inducir a los prestamistas formales a proporcionar los préstamos y los servicios de ahorro necesarios para los pobres rurales. Creemos que los sistemas financieros no producirán los tipos de servicios requeridos para satisfacer las metas de desarrollo generalmente aceptadas, a menos que se adopten políticas mejor fundamentadas en las líneas sugeridas por los nuevos puntos de vista señalados en este artículo.

NOTAS

- */ En este artículo, presentamos una revisión del "estado de las artes" en cuanto al análisis de los mercados financieros rurales en los países de bajo ingreso. Nos parece que esta revisión es necesaria debido a la gran cantidad de trabajos nuevos realizados en esta materia y a que los resultados de algunos de estos análisis recientes difieren sustancialmente de los puntos de vista tradicionales ampliamente compartidos respecto el crédito agrícola. Dadas las limitaciones de espacio, presentamos en el texto sólo breves resúmenes de la evidencia empírica que apoya nuestras conclusiones. Sin embargo, proporcionamos citas extensivas que permiten al lector acceder a la literatura que apoya nuestras proposiciones y conclusiones. Nuestros colegas de Ohio State contribuyeron con un buen número de las ideas aquí resumidas. Además, la Oficina para el Desarrollo Rural y Administración del Desarrollo, Agencia para el Desarrollo Internacional, proporcionó apoyo para la preparación de este artículo.
- 1/ Los lectores que deseen mayores antecedentes sobre estos puntos ignorados pueden consultar en (Gurley y Shaw, 1960; Gurley y Shaw, 1967; Shaw, 1973; y McKinnon, 1973).

- 2/ Los interesados en detalles sobre proyectos de crédito agrícola podrían revisar (The Agency for International Development, 1973; Donald; y The World Bank, 1975).
- 3/ Para un planteamiento de estos supuestos en la década del 50, ver (Technical Cooperation Administration, y Belshaw).
- 4/ La tasa de interés real se define como

$$\frac{1 + i}{1 + p} - 1 ,$$

donde i es la tasa de interés nominal y p es la variación anual de los precios.

REFERENCIAS

- Adams, Dale W, 1978, Mobilizing Household Savings Through Rural Financial Markets, Economic Development and Cultural Change, 26, 547-560.
- Adams, D. W and G. I. Nehman, 1979, Borrowing Costs and The Demand for Rural Credit, The Journal of Development Studies, 15, 165-176.
- Adams, Dale W and G. O. Nelson, 1979, Rural Financial Markets in The Development of Bangladesh, in Problems and Issues of Agricultural Credit and Rural Finance, published by the Agricultural Credit Department, Bangladesh Bank, Dacca, 272-287.
- Adams, Dale W and Alfredo A. Pablo, 1980, Group Lending To The Rural Poor in The Dominican Republic: A Stunted Innovation, Economics and Sociology Occasional Paper No. 682, Department of Agricultural Economics and Rural Sociology, The Ohio State University.
- Adams, Dale W and J. L. Tommy, 1974, Financing Small Farmers: The Brazilian Experience 1965-69, Agricultural Finance Review, 35, 36-41.
- Adams, Dale W, Antonio Giles, and Rodrigo Peña, 1966, El Credito Supervisado En La Reforma Agraria Colombiana: Un Estudio Evaluativo, Centro InterAmericano de Reforma Agraria, Instituto InterAmericano de Ciencias Agricolas de La OAS, Bogota, Colombia, 104 p.

- Adams, Gary D., 1980, Experimental Approaches to Rural Finance in Bangladesh -- First Year Findings, unpublished paper presented at Rural Finance Workshop, April 7-10, Kathmandu, Nepal.
- Agency for International Development, 1973, A.I.D. Spring Review of Small Farmer Credit, 20 volumes (Agency for International Development, Washington D.C.).
- Agrawal, Ramesh Chandra, 1975, An Analysis of the Contribution of Nationalized Banks in Financing Indian Agriculture, *Zeitschrift fur Ausländische Landwirtschaft*, 14, 144-158.
- Ahmed, Ahmed Humeida, 1980, Lender Behavior and The Recent Performance of Rural Financial Markets in The Sudan, Ph.D. dissertation, Department of Agricultural Economics and Rural Sociology, The Ohio State University.
- Ahn, Choong Yong, Dale W Adams and Young Key Ro, 1979, Rural Household Savings in The Republic of Korea, 1962-76, *Journal of Economic Development*, 4, 53-75.
- Araujo, Paulo F. C. and Richard L. Meyer, 1978, Agricultural Credit Policy in Brazil: Objectives and Results, *Savings and Development*, 2, 169-194.
- Barry, Peter J. and C. B. Baker, 1971, Reservation Prices on Credit Use: A Measure of Response to Uncertainty, *American Journal of Agricultural Economics*, 53, 222-227.
- Barry, Peter J., John A. Hopkin, C. B. Baker, 1979, *Financial Management in Agriculture* (2nd ed.) (Interstate Printers & Publishers, Danville, Illinois).

- Barton, Clifton G., 1977, Credit and Commercial Control: Strategies and Methods of Chinese Businessmen in South Vietnam, Ph.D. dissertation, Department of Anthropology, Cornell University.
- Begashaw, Girma, 1978, The Economic Role of Traditional Savings and Credit Institutions in Ethiopia, Savings and Development, 2, 249-264.
- Begashaw, Girma, 1980, Evaluation of a Supervised Credit Project in Jamaica, Ph.D. dissertation, Department of Agricultural Economics and Rural Sociology, The Ohio State University.
- Belshaw, Horace, 1959, Agricultural Credit in Economically Underdeveloped Countries (Food and Agriculture Organization, Rome, Italy).
- Bhalla, Surjit S., 1978, The Role of Sources of Income and Investment Opportunities in Rural Savings, Journal of Development Economics, 5, 259-281.
- Bhatt, V. V., 1979, Interest Rate, Transaction Costs and Financial Innovations, Savings and Development, 3, 95-126.
- Blair, Harry W., 1978, Rural Development Class Structure, and Bureaucracy in Bangladesh, World Development, 6, 65-82.
- Blitz, Rudolph and Millard Long, 1965, The Economics of Usury Regulation, Journal of Political Economy, 73, 608-619.
- Boakye-Dankwa, Kwadwo, 1979, A Review of The Farm Loan Repayment Problem in Low Income Countries, Savings and Development, 3, 235-252.

- Boulding, Kenneth E. and Thomas Frederick Wilson (eds.), 1978, Redistribution Through The Financial System: The Grants Economics of Money and Credit (Praeger Publishing Co., New York).
- Bouman, F. J. A., 1979, The ROSCA: Financial Technology of an Informal Savings and Credit Institution in Developing Economies, Savings and Development, 3, 253-276.
- Bourne, Compton and Douglas H. Graham, 1980a, Funding and Viability of Rural Development Banks, Economics and Sociology Occasional Paper No. 720, Department of Agricultural Economics and Rural Sociology, The Ohio State University.
- Bourne, Compton and Douglas H. Graham, 1980b, Macroeconomic Disequilibria and Rural Financial Market Performance in Developing Economies, Economics and Sociology Occasional Paper No. 725, Department of Agricultural Economics and Rural Sociology, The Ohio State University.
- Brown, Gilbert T., 1973, Korean Pricing Policies and Economic Development in The 1960s (Johns Hopkins Press, Baltimore).
- Central Bank of Ceylon, 1972, Survey of Defaults in The Repayment of New Agricultural Loans, Department of Economic Research, Central Bank of Ceylon, Colombo, 68 p.
- Christoffersen, Leif E., 1968, Interest Rates and The Structure of a Commercial Banking System Under Inflationary Conditions: A Case Study of Brazil, Economics Department Working Paper No. 26, World Bank, 34 p.

- Cole, David C. and Princeton Lyman, 1971, Korean Development: The Interplay of Politics and Economics (Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts).
- David, Cristina C. and Richard L. Meyer, 1979, Measuring the Farm Level Impact of Agricultural Loans in Low Income Countries: A Review Article, Economics and Sociology Occasional Paper No. 602, Department of Agricultural Economics and Rural Sociology, The Ohio State University.
- Desai, B.M., 1979, Rural Banking in India: Its Performance and Problems, Prajnan, 8, 113-134.
- Donald, Gordon, 1976, Credit for Small Farmers in Developing Countries (Westview Press, Boulder, Colorado).
- Fry, Maxwell J., 1979, The Cost of Financial Repression in Turkey, Savings and Development, 3, 127-135.
- Galbis, Vicente, 1979, Inflation and Interest Rate Policies in Latin America, International Monetary Fund Staff Papers, 26, 334-366.
- Gonzalez-Vega, Claudio, 1977, Interest Rate Restrictions and Income Distribution, American Journal of Agricultural Economics, 59, 973-976.
- Gonzalez-Vega, Claudio, 1976, On the Iron Law of Interest Rate Restrictions: Agricultural Credit Policies in Costa Rica and Other Less Developed Countries, Ph.D. dissertation, Economic Department, Stanford University, 466 p.

- Gurley, John G. and E. S. Shaw, 1967, Financial Structure and Economic Development, Economic Development and Cultural Change, 15, 257-268.
- Gurley, John G. and Edward S. Shaw, 1960, Money in a Theory of Finance (The Brookings Institution, Washington, D.C.) 371 p.
- Harriss, Barbara, 1979, Money and Commodities, Monopoly and Competition, unpublished paper presented at Workshop on Rural Financial Markets and Institutions, Wye College, Wye, England, June 12-14, 23 p.
- Hyun, K. N., D. W Adams and L. J. Hushak, 1979, Rural Household Savings Behavior in South Korea, 1962-76, American Journal of Agricultural Economics, 61, 448-454.
- Igben, M.S., 1977, The Moneylenders and The Provision of Short-Term Agricultural Credit in the Peasant Economy of Western State of Nigeria, Savings and Development, 1, 89-95.
- Illy, Hans F., 1978, How to Build in the Germs of Failure: Credit Cooperatives in French Cameroons, Rural Africana, 2, 57-67.
- Johnson, Omotunde E. G., 1974, Credit Controls as Instruments of Development Policy in Light of Economic Theory, Journal of Money, Credit and Banking, 6, 85-99.

- Kane, Edward J., 1975, Deposit-Interest Ceilings and Sectoral Shortages of Credit: How to Improve Credit Allocation Without Allocating Credit, in Government Credit Allocation, published by the Center for Research in Government Policy and Business, Graduate School of Management, University of Rochester, Rochester, 15-37.
- Kane, Edward J., 1977, Good Intentions and Unintended Evil, Journal of Money, Credit and Banking, 9, 55-69.
- Kane, Edward J., 1970, Short Changing the Small Saver: Federal Government Discrimination Against Small Savers During the Vietnam War, Journal of Money, Credit and Banking, 2, 513-522.
- Kato, Yuzuru, 1972, Sources of Loanable Funds of Agricultural Credit Institutions in Asia: Japan's Experience, Developing Economies, 10, 126-140.
- Ladman, J. R. and D. W Adams, 1978, The Rural Poor and The Recent Performance of Formal Rural Financial Markets in The Dominican Republic, Canadian Journal of Agricultural Economics, 26, 43-50.
- Ladman, Jerry R. and Ronald L. Tinnermeier, 1979, A Model of the Political Economy of Agricultural Credit: The Case of Bolivia, Economics and Sociology Occasional Paper No. 632, Department of Agricultural Economics and Rural Sociology, The Ohio State University.

- Ladman, Jerry R. and others, 1979, Bolivian Rural Financial Sector Assessment, unpublished report prepared for the Agency for International Development Mission in Bolivia, November 1979, 423 p.
- Lee, Tae Young, Dong Hi Kim and Dale W Adams, 1977, Savings Deposits and Credit Activities in South Korean Agricultural Cooperatives 1961-1975, Asian Survey, 17, 1182-1194.
- Levi, John G. S., 1977, Traditional Capital Formation in African Agriculture, Savings and Development, 1, 113-127.
- Lipton, Michael, 1976, Agricultural Finance and Rural Credit in Poor Countries, World Development, 4, 543-553.
- Long, Millard F., 1968, Why Peasant Farmers Borrow, American Journal of Agricultural Economics, 50, 991-1008.
- McKinnon, Ronald I., 1973, Money and Capital in Economic Development (The Brookings Institution, Washington, D.C.)
- Matienzo, Rodolfo M., 1978, Repayment and Group Lending in The Province of Camarines Sur, Philippines, 1976-1977, Ph.D. dissertation, Department of Agricultural Economics and Rural Sociology, The Ohio State University.
- Mauri, Arnaldo, 1977, A Policy to Mobilize Rural Savings, Savings and Development, 1, 14-26.
- Meyer, Richard L., 1979, Financing Rural Non-Farm Enterprises in Low Income Countries, Financing Agriculture, 11, 50-10.

- Mizoguchi, Toshiyuki, 1967, Consumption Functions and Savings Functions for Japanese Farmers' Families in Post-War Japan, Rural Economic Problems, 4, 20-35.
- Nehman, Gerald I., 1973, Small Farmer Credit Use in a Depressed Community of Sao Paulo, Brazil, Ph.D. dissertation, Department of Agricultural Economics, The Ohio State University, 121 p.
- Nelson, Benjamin N., 1942, The Idea of Usury, From Tribal Brotherhood to Universal Otherhood (Princeton University Press, Princeton, New Jersey).
- Onado, Marco and Antonio Porterì, 1974, The Banking System and The Formation of Savings in Lesotho (Cassa di Risparmio delle Provincie Lombarde, Milan, Italy)
- Ong, Marcia L., Dale W Adams, and I. J. Singh, 1976, Voluntary Rural Savings Capacities in Taiwan 1960-70, American Journal of Agricultural Economics, 58, 278-282.
- Pablo, Alfredo, 1979, Lending Activities Among Groups of Small Farmers in The Bonao Area of The Dominican Republic, M.S. thesis, Department of Agricultural Economics and Rural Sociology, The Ohio State University.
- Reynolds, Clark W. and Jaime I. Corredor, 1976, The Effects of The Financial System on The Distribution of Income and Wealth in Mexico, Food Research Institute Studies, 15, 71-89.
- Riggs, F. W., 1964, The Ecology of Public Administration (Asia Publishing House, Bombay), 123 p.

- Ro, Young-Key, 1978, Income Instability and Consumption-Savings Behavior Among South Korean Farm Households, 1962-1976, Masters thesis, Department of Agricultural Economics and Rural Sociology, The Ohio State University.
- Robert, Bruce L. Jr., 1979, Agricultural Credit Cooperatives in Madras, 1893-1937: Rural Development and Agrarian Politics in Pre-Independence India, *The Indian Economic and Social History Review*, 16, 163-184.
- Sanderatne, Nimal, 1978, An Analytical Approach to Small Farmer Loan Defaults, Savings and Development, 2, 290-306.
- Sayad, Joao, 1977, Controle de Juros e Saldos Medios, *Revista Brasileira de Economia*, 31, 229-248.
- Sayad, Joao, 1979, The Impact of Rural Credit on Production and Income Distribution, unpublished paper presented at Conference on Rural Finance Research Issues, Calgary, Canada, August 29-31, 32 p.
- Shahjahan, Mirza, 1968, Agricultural Finance in East Pakistan (Asiatic Press, Dacca).
- Shaw, Edward S., 1973, Financial Deepening in Economic Development (Oxford University Press, New York).
- Shetty, S. L., 1978, Performance of Commercial Banks Since Nationalization of Major Banks: Promise and Reality, *Economic and Political Weekly*, 13, 1407-1451.

- Singh, G., T. R. Gupta and B. Singh, 1978, Pattern of Voluntary Rural Savings in India, Savings and Development, 2, 224-234.
- Singh, Karam, 1968, Structural Analysis of Interest Rates on Consumption Loans in an Indian Village, Asian Economic Review, 10, 471-475.
- Technical Cooperation Administration, 1952, Proceedings of the International Conference on Agricultural and Cooperative Credit, three volumes, University of California, Berkeley, California.
- Tuan, Chyau, 1973, Determinants of Financial Savings in Taiwanese Farmers' Associations 1960 to 1970, Ph.D. dissertation, Department of Agricultural Economics and Rural Sociology, The Ohio State University, 132 p.
- Vogel, Robert C., 1979, Barriers to Financial Market Reform, Economics and Sociology Occasional Paper No. 643, Department of Agricultural Economics and Rural Sociology, The Ohio State University.
- Vogel, Robert C., 1977, The Effects of Subsidized Agricultural Credit on The Distribution of Income in Costa Rica, unpublished paper, Department of Economics, Southern Illinois University, Carbondale.
- Vogel, Robert C. and Claudio Gonzalez-Vega, 1969, Agricultural Credit In Costa Rica, unpublished report prepared for the Agency for International Development Mission in Costa Rica, 157 p.

- Vogel, Robert C. and Donald W. Larson, 1980, Limitations of Agricultural Credit Planning: The Case of Colombia, Savings and Development, 4, forthcoming.
- Von Pischke, J. D., 1979, The Political Economy of Specialized Farm Credit Institutions in Low-Income Countries, unpublished paper presented at Workshop on Rural Financial Markets and Institutions, Wye College, Wye, England, June 12-14, 27 p.
- Von Pischke, J. D., 1978, Towards an Operational Approach to Savings for Rural Developers, Savings and Development, 2, 43-57.
- Von Pischke, J. D. and Dale W Adams, 1980, Fungibility and the Design and Evaluation of Agricultural Credit Projects, American Journal of Agricultural Economics, forthcoming.
- Wai, U Tun, 1972a, Financial Intermediation and National Savings in Developing Countries (Praeger, New York).
- Wai U Tun, 1972b, Household Savings for Development, Beitrag der Sparkassen zur Entwicklungshilfe, 3, 5-22.
- Williamson, Jeffrey G., 1968, Personal Saving in Developing Nations: An Intertemporal Cross-Section From Asia, The Economic Record, 15, 194-210.
- World Bank, 1975, Agricultural Credit Sector Policy Paper (World Bank, Washington, D.C.), 85 p.
- World Bank, 1978, The Financial Cost of Agricultural Credit: A Case Study of Indian Experience, Staff Working Paper No. 296; World Bank, October, 66 p.

Youngjohns, B. J., Co-operatives and Credit -- A Re-examination,
unpublished paper presented at Workshop on Rural Financial
Markets and Institutions, Wye College, Wye, England,
June 12-14, 20 p.