

AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT  
PPC/CDIE/DI REPORT PROCESSING FORM

ENTER INFORMATION ONLY IF NOT INCLUDED ON COVER OR TITLE PAGE OF DOCUMENT

1. Project/Subproject Number: 436-5015  
2. Contract/Grant Number: DAN-5315-A-10-2070-00  
3. Publication Date: 1987

4. Document Title/Translated Title:  
Retention of Special Agricultural Lenders

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

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

7. Pagination:  
8. Report Number:  
9. Sponsoring A.I.D. Office: ST/RD

10. Abstract (optional - 250 word limit):

11. Subject Keywords (optional):  
1. Rural Financial Markets  
2. Credit  
3. Agriculture  
4.  
5.  
6.

12. Supplementary Notes:

13. Submitting Official: John Craycraft  
14. Telephone Number: 875-444  
15. Today's Date: 8/30/88

16. DOCID:  
17. Document Disposition: DO NOT write below this line.  
DCCRD [ ] INV [ ] DUPLICATE [ ]

CREDITO  
AGRICOLA Y  
DESARROLLO RURAL  
LA NUEVA VISION

---

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

Editores

Ohio State University

4  
PROBLEMAS DE LAS  
INSTITUCIONES  
ESPECIALIZADAS DE CREDITO  
AGROPECUARIO

*Compton Bourne  
Douglas H. Graham*

En muchos países de ingresos bajos se ha creado, en las últimas tres décadas, instituciones especializadas de crédito agrícola para alcanzar varios objetivos de desarrollo rural: el aumento rápido de la producción agropecuaria, el incremento del empleo y del ingreso rural, la modernización de la tecnología y de las prácticas agrícolas, la autosuficiencia en la producción de alimentos, una balanza comercial de productos agrícolas favorable y la equidad dentro del sector rural y entre las áreas rurales y las urbanas. Los resultados de estos programas no son alentadores (Von Pischke 1981). Debido a la intercambiabilidad, divisibilidad y sustitubilidad del dinero, es difícil atribuir aumentos específicos en la producción y en el ingreso a las actividades de crédito (David y Meyer 1980). Además, en algunos casos, la expansión del crédito ha coincidido con la disminución de la producción y el aumento de las importaciones agrícolas (Bourne y Graham 1980). La desigualdad rural parece haber aumentado como consecuencia de las políticas de crédito agropecuario. Más aún, muchas instituciones y programas de crédito rural no han llegado a ser financieramente viables. Su cartera inicial ha tendido a disminuir o a estancarse, en lugar de crecer en términos reales o nominales (Adams 1980).

En nuestra opinión, la debilidad de las instituciones especializadas de crédito agrícola es una consecuencia de supuestos equivocados y, en parte, un resultado de defectos fundamentales en el diseño y operación de esas instituciones. Este capítulo evalúa críticamente esta estrategia y ofrece recomendaciones para la reforma de los mercados financieros rurales.

### Instituciones Especializadas de Crédito Agrícola

El énfasis en la formación de instituciones especializadas de crédito agrícola es parte de una estrategia más general de desarrollo financiero *promovido por la oferta*.<sup>1</sup> De acuerdo a Patrick (1966), el financiamiento promovido por la oferta es "la creación de instituciones financieras y la oferta de sus activos y pasivos financieros, así como de sus otros servicios financieros, antes de que exista una demanda por ellos, especialmente la demanda de los empresarios en los sectores modernos, que son los que provocan el crecimiento". A diferencia del financiamiento que sigue a la demanda, aquel promovido por la oferta "presenta una oportunidad para inducir el crecimiento real utilizando medios financieros ... (aunque) a medida de que el crecimiento real ocurre, el ímpetu de la promoción vía la oferta gradualmente llega a ser menos importante y la respuesta financiera que sigue a la demanda llega a ser dominante" (pp. 176-177). La estrategia de promoción por la oferta de Patrick puede aplicarse a cualquier sector de la economía, pero nuestra preocupación aquí se limita al sector agropecuario.

Diversos supuestos proporcionan la base para la creación de instituciones especializadas de crédito agropecuario. Si bien estos supuestos son ampliamente aceptados, están expuestos a interrogantes serias (Adams y Graham 1981). El establecimiento de programas financieros sobre estos fundamentos débiles ha contribuido a los problemas generalizados que experimentan muchas instituciones. Los esfuerzos para llevar adelante reformas usualmente descuidan el examen de los supuestos que sustentan la estrategia de un financiamiento agrícola promovido por la oferta.

Una premisa fundamental es que el crédito es un instrumento apropiado para promover el desarrollo agropecuario. Se cree que el avance en la tecnología agrícola está restringido por la falta de capital en la finca y se espera que los préstamos estimulen gastos en actividades de producción nuevas y mejores. La validez de esta premisa es discutible. No siempre está claro que el crédito sea la limitante más severa al desarrollo agrícola. Muchos insumos y tecnologías son divisibles y pueden ser incorporados en pequeñas cantidades. Además,

mejoras en la tecnología de producción pueden elevar los rendimientos físicos, pero tales cambios no resultan en aumentos en los ingresos agrícolas correspondientes, a menos de que las facilidades de mercadeo, el abastecimiento de insumos y los precios proporcionen incentivos que aseguren un uso efectivo del crédito (Schultz 1977; Brown 1978). Los objetivos de producción y de equidad de los proyectos de crédito son muchas veces anulados por las condiciones del mercadeo y las políticas de precios. El crédito en sí es un instrumento débil para promover el desarrollo agropecuario, frente a estas otras distorsiones y restricciones.

Un segundo supuesto común es que el financiamiento a largo plazo es necesario para muchos agricultores. Si existe una restricción de capital, muchos agricultores medianos y pequeños invierten en bienes de recuperación rápida, tales como sembradoras de semillas y equipos de fumigación, que no requieren préstamos a largo plazo. Más aún, insumos mejorados como semillas, productos químicos y fertilizantes nuevos son altamente divisibles y se pagan con sus propios rendimientos. Estos insumos requieren préstamos de operación a corto plazo, en lugar de préstamos de inversión a largo plazo. Esto implica que la demanda global efectiva por crédito dentro del grupo meta de agricultores es más de corto que de largo plazo. De este modo, la especialización en préstamos a largo plazo, que se prescribe a menudo para estas instituciones financieras, es inapropiada en términos del equilibrio de su cartera y resulta en una divergencia no razonable entre la estructura de plazos promovida por el acreedor y la descada generalmente por muchos deudores.

La creación de instituciones especializadas de crédito agropecuario es también frecuentemente justificada sobre la base de la presunta existencia de una demanda insatisfecha por crédito que puede y debe ser enrentada. A menudo se observa que los bancos comerciales en los países de ingresos bajos no atienden a muchos agricultores, debido presuntamente a que los productores no son sujetos de crédito o a que la información necesaria para que los bancos puedan determinar su capacidad de pago es demasiado costoso recogerla e interpretarla.<sup>2</sup> Esto lleva algunos a argumentar que las instituciones o programas especializados (usualmente con un costo excesivo de personal supervisor de crédito) se necesitan para llegarle a estos clientes potenciales, aún si los costos exceden en mucho los ingresos por intereses.

El mantener un programa costoso para llegar a estos agricultores se justifica frecuentemente sobre la base de que los supuestos beneficios sociales sobrepasan los costos sociales. Los administradores sostienen además que tasas de interés concesionarias se requieren para inducir a estos deudores a adoptar nuevas técnicas de producción. Se

espera que este subsidio por medio de la tasa de interés atenúe los costos iniciales de inversiones a largo plazo, que no producen rendimientos durante los primeros años. Finalmente, los subsidios explícitos a los deudores refuerzan convenientemente el argumento de que también se justifican subsidios para el intermediario financiero.

Como se analiza en este libro, gran parte de estos razonamientos son inapropiados y erróneos y llevan a la confusión. Primero, muchos de estos agricultores le hacen frente satisfactoriamente a sus necesidades de liquidez a través de los préstamos informales (Bouman 1977). Segundo, en la medida en que los agricultores son alcanzados por estos programas, a menudo sus costos totales de endeudamiento no son muy diferentes de las tasas nominales de interés cobradas por los prestamistas informales (Adams y Nehman 1979). Tercero, la historia de altas tasas de morosidad en estos programas sugiere que, o el sistema está siendo explotado por los deudores, o los agricultores no son, efectivamente, sujetos de crédito. En este caso, el crédito subsidiado no puede ser justificado sobre la base de que los beneficios sociales sobrepasan a los costos sociales. Más aún, siempre existe un sesgo negativo en la estimación de los costos sociales, debido a que la destrucción de una intermediación financiera efectiva es ignorada como un costo para la sociedad. También se ignora en estas estimaciones la disyuntiva probablemente no equitativa de transferir impuestos generados por una estructura tributaria típicamente regresiva (o por un financiamiento inflacionario igualmente regresivo) para subsidiar a deudores relativamente más acomodados a través de programas gubernamentales de crédito no viables.

Una cuarta respuesta es que las tasas de interés subsidiadas son un instrumento inapropiado para lidiar con el problema financiero de los costos iniciales de operaciones agrícolas que producen rendimientos lentamente, tales como los frutales y otros árboles. En su lugar, se debería introducir un período de gracia para los pagos de amortización, a la vez que se cobran tasas de interés realistas. Quinto, si la tasa de rendimiento en la agricultura es tan baja que no permite pagar el préstamo, son otras las medidas apropiadas para enfrentar más directamente los factores limitantes de las utilidades agrícolas. En resumen, hay un alto costo de oportunidad en usar recursos escasos para manejar pobremente estos problemas a través de los instrumentos de crédito.

#### **Operación de las Instituciones Especializadas de Crédito**

Las instituciones especializadas de crédito agrícola, en particular los bancos de desarrollo agropecuario, difieren sustancialmente de las

instituciones financieras no especializadas. Las instituciones especializadas tienen una estructura particular de su pasivos, un alto grado de participación técnica en y de supervisión de las actividades de producción de sus clientes y un enfoque de evaluación de proyectos a largo plazo para el otorgamiento de los préstamos. Además, se aplica criterios de evaluación de los resultados diferentes a los de los bancos comerciales y se requiere aptitudes y destrezas diferentes de sus empleados. Estas características distintivas contribuyen mucho a los problemas que las aflijen.

La estructura del pasivo de estas instituciones financieras está a menudo caracterizada por la ausencia de depósitos y por una emisión limitada de bonos al sector privado.<sup>1</sup> Estas instituciones descansan en los préstamos y donaciones de las agencias internacionales y en los aportes de capital y préstamos de cuasicapital del gobierno local. Así, tienden a ser intermediarios financieros sólo en el sentido muy restringido de convertir contribuciones financieras del sector público en préstamos rurales. Muchas son instituciones incompletas que no movilizan ahorros y ofrecen sólo préstamos a largo plazo. La ausencia de facilidades de depósito significa que estas instituciones no se aprovechan de los efectos multiplicadores potenciales que resultan cuando los deudores depositan los fondos del préstamo y los ingresos del proyecto en la misma institución, aumentando su oferta de fondos prestables.

Se han sugerido diversas explicaciones de la falta de facilidades de depósito en estas instituciones. Algunos argumentan que las facilidades de depósito son demasiado costosas. Sin embargo, una razón más convincente es que el costo de los depósitos requeriría de precios más realistas por los préstamos y de políticas de préstamo más cuidadosas. Es relativamente fácil para los gerentes de estas instituciones obtener fondos baratos de los gobiernos y agencias internacionales y de esa manera evitar la competencia por los fondos locales. Típicamente, los gobiernos avalan las deudas de estas instituciones con las agencias y gobiernos extranjeros; incluso, algunas veces también garantizan las deudas de los clientes con el banco agrícola. Estos mecanismos reducen considerablemente la responsabilidad de sus administradores. En contraste, la movilización de recursos de muchos depositantes introduce presiones poderosas para que se exija una mayor responsabilidad.<sup>4</sup> Además, la tarea de reunir depósitos y de sincronizar los flujos de recursos con las transacciones de crédito aumenta las exigencias en cuanto a la preparación y destreza de los empleados del banco.

La supervisión estrecha del crédito es otro aspecto importante de estas instituciones especializadas. La supervisión y planificación son

una consecuencia natural de préstamos a largo plazo, dirigidos a incrementar la producción de cultivos específicos o a transformar la tecnología a nivel de la finca. La supervisión se justifica como un medio de prevenir la desviación del crédito a usos no autorizados y de educar a los agricultores en el uso de nueva tecnología. Sin embargo, la intercambiabilidad de las finanzas hace costosos e inútiles los intentos de prevenir la desviación del crédito. Además, es dudoso que los altos costos resultantes de la supervisión de crédito puedan ser justificados en términos de la asistencia técnica realmente proporcionada por los oficiales de crédito.

Esta perspectiva de planificación se extiende hasta la identificación de grupos-meta de beneficiarios sobre la base del tipo de empresa y de consideraciones regionales y de equidad.<sup>5</sup> La perspectiva de planificación conduce a quienes formulan políticas a colocar las metas del plan por encima de la viabilidad interna de la institución y conduce a criterios de evaluación de proyectos y de la capacidad de pago que difieren de los empleados por instituciones acreedores no especializadas. Lo que normalmente serían externalidades son internalizadas; consideraciones de costo y beneficio social pasan a ser elementos integrantes de los cálculos para la toma de decisiones. Los criterios convencionales de determinación de la capacidad de pago se vuelven menos rigurosos, al mismo tiempo que se enfatiza proyectos de mayor riesgo y presuntamente mayor beneficio social.

Los indicadores del desempeño de las instituciones especializadas de préstamo agropecuarios están a menudo basados en una perspectiva de planificación. Al inicio, los criterios más importantes usados para evaluar el desempeño de la institución son la aprobación y desembolso rápido de los préstamos y el crecimiento rápido en el número y volumen de los préstamos a los grupos-meta previamente identificados. Mucho menos atención se le otorga a los indicadores internos de desempeño financiero. Los costos de prestar, la morosidad y la falta de pago son en buena medida ignorados hasta que surge una crisis financiera. No es sorprendente, por lo tanto, encontrar que la información sobre deudas vencidas se maneje pobremente y que tenga poco peso en las evaluaciones del personal del banco (Von Pischke 1980, 1981).

Con demasiada frecuencia, la asignación de responsabilidad individual por el fracaso del programa o del préstamo es débil en estas instituciones especializadas. Esto es una consecuencia de diversos factores. El proceso de aprobación de los préstamos es prolongado y difuso, involucrando a muchas divisiones y niveles, de modo que todos los funcionarios son en conjunto responsables, pero ninguno lo es individualmente. En proyectos con una fuerte incidencia de presta-

mos a largo plazo, los problemas aparecen sólo después de 3 o 4 años. Para esa época, los funcionarios originalmente involucrados en otorgar el préstamo ya han sido reubicados. La atribución de responsabilidades se complica además por la dificultad de distinguir después del hecho entre debilidades en la evaluación y control del proyecto, por un lado, y dificultades económicas no anticipadas y el impacto de políticas gubernamentales más allá del control de las instituciones de crédito, por otro lado. Existe además la idea difundida de que las empresas de alto riesgo son el negocio natural y la razón de ser de las instituciones financieras que promueven la oferta, en lugar de seguir la demanda, y que algunos fracasos en los préstamos deben ser esperados. Sin embargo, esta perspectiva conlleva una interrogante en cuanto a cuál es el nivel aceptable de fracaso de los préstamos y generalmente sólo sirve para proporcionar una defensa débil de una evaluación y control deficientes de los proyectos.

Finalmente, en agudo contraste con los bancos comerciales, los bancos de desarrollo pertenecientes al gobierno frecuentemente llegan a ser centros de asignación de favores políticos para el partido en el poder (Ladman y Tinnermeier 1981).<sup>6</sup> Estos bancos pueden ser utilizados para atraer muy necesitadas divisas y para darle empleo a partidarios políticos. El crédito barato también puede ser asignado para pagar el apoyo de grupos importantes de votantes y de otros grupos con poder político. El anuncio de un aumento en la oferta de crédito barato permite satisfacer las necesidades del sistema político de hacer algo cuando se enfrenta a algún problema. Con frecuencia esto resulta ser una forma de reorganización y recapitalización para iniciar todo el proceso nuevamente, con resultados posteriores similares (Von Pischke 1981). Potencialmente, un banco de desarrollo es una herramienta política poderosa, que puede ser usada y abusada por los dirigentes políticos más afectivamente que lo que podría ser un grupo de intermediarios financieros más difuso y descentralizado.

### Problemas de Operación

Las instituciones especializadas de crédito agropecuario tienen diversos problemas operacionales, incluyendo la falta de viabilidad institucional y la ineficiencia en la entrega del crédito. Una evaluación de estos problemas muestra las consecuencias negativas de un esquema de desarrollo financiero promovido por la oferta y además proporciona ciertas indicaciones en cuanto al tipo de reformas que se necesitan para mejorar el desempeño de los mercados financieros (Bourne y Graham 1981).

La composición de los pasivos de las instituciones especializadas de crédito puede afectar adversamente su desempeño financiero, en varias formas. En vista de que "quien paga manda en la fiesta", los gobiernos pueden imponer restricciones a la cartera, lo que limita el alcance de los programas de crédito, al excluir a ciertos deudores potenciales con base en su riqueza, tamaño de la finca, el tipo de empresa y el plazo del préstamo. Como consecuencia, se reducen las posibilidades para la diversificación de la cartera de préstamos, como una manera de minimizar los riesgos, maximizar los ingresos y obtener flujos de recuperaciones más estables. Las agencias externas de financiamiento también tienen ciertas preferencias y sesgos con respecto a la composición de la cartera y ejercitan su influencia sobre las políticas de préstamo de las instituciones locales. Frecuentemente esta influencia se mueve en la misma dirección que la del gobierno local.

La influencia de las agencias externas e internas de fondos usualmente interfiere con las políticas de tasas de interés. En concordancia con las premisas del desarrollo financiero promovido por la oferta, las tasas de interés concesionarias son comunes. Si bien algunas veces se calculan para producir un pequeño margen de operación para las instituciones de crédito, las tasas de interés fijas usualmente no cubren los costos promedio de operación. Además, a menudo son demasiado bajas como para proteger el poder de compra de la cartera de préstamos. En agudo contraste con las bajas tasas de interés de un solo dígito comunes a estos programas, los escasos estudios sobre los costos de prestar en los bancos de desarrollo agropecuario establecen que, en conjunto, los costos administrativos y los costos de los fondos fluctúan típicamente entre el 10 y el 20 por ciento del valor de los préstamos vigentes. Cuando se incluyen la morosidad y la falta de pago, los costos anuales de prestar pueden aumentar sustancialmente, en proporción directa con la magnitud de la tasa de morosidad. Como consecuencia, el capital real de las instituciones financieras se erosiona, conforme las reservas (si hay alguna) y las nuevas contribuciones de capital se utilizan para sufragar las pérdidas operacionales.

Como González Vega expone en este libro, no es extraño que instituciones de crédito enfrentadas con límites poco realistas a las tasas de interés intenten proteger sus recursos de capital y mantener su viabilidad financiera racionando el crédito, a fin de reducir los costos de administración de los préstamos y las pérdidas por falta de pago. Este racionamiento puede tomar muchas formas: reducción en el número de préstamos a nuevos deudores, favorecer a los agricultores grandes que poseen las mejores garantías y otorgar préstamos a

más corto plazo y préstamos con menos riesgos de mercado y de cosecha. Este racionamiento aumenta los costos de transacciones por unidad de crédito para muchos deudores y de este modo reduce la eficiencia del proceso de intermediación financiera. Aumentos en los costos de transacciones de los deudores y otros mecanismos de racionamiento, como requerimientos de garantías más estrictos, discriminan en contra de prestatarios pequeños y nuevos y de este modo operan en contra de los objetivos de mejorar la distribución del ingreso y la equidad.

Existen otros problemas asociados con la dependencia de estas instituciones de su acceso a fondos oficiales. Estos flujos de fondos tienden a ser discontinuos, alcanzando sus niveles más altos con ocasión de cada nueva inyección de fondos, cuando hay contratos internacionales y contribuciones de capital y préstamos del gobierno. Esta discontinuidad resulta en períodos prolongados y repetidos de exceso de capacidad en estas instituciones financieras. La capacidad instalada para suministrar servicios en períodos pico es mantenida durante la inevitable caída en las actividades de préstamo, cuando las inyecciones de fondos se agotan. Al mismo tiempo, las recuperaciones de préstamos son a menudo muy pequeñas como para crear cantidades significativas de fondos rotativos dentro de la institución. Además, estas instituciones pueden experimentar dificultades para sostener o expandir los flujos de fondos prestables cuando las preferencias y énfasis de los gobiernos y de las agencias internacionales cambian.

Debido a esta discontinuidad en la disponibilidad de recursos, los clientes presentes y potenciales consideran a los acreedores agropecuarios especializados como instituciones pasajeras y no confiables; la *calidad* de esta fuente de crédito es pobre. En tales situaciones, el pago de los préstamos se ve afectado, ya que los deudores atrasan el pago con la esperanza de que la institución desaparezca y los deudores potenciales se muestran pesimistas acerca de la disponibilidad futura de préstamos. La obtención de economías de escala adicionales al prestar no es posible cuando la cartera es estacionaria o en disminución. El pequeño monto de la actividad de préstamos también le impone límites económicos y políticos a las posibilidades para la diversificación de los activos, al disminuir la medida en que el acreedor puede obtener *economías de ámbito* (i.e., retornos unitarios más altos a través de operaciones con productos múltiples), y economías tradicionales de diversificación (i.e., menores costos de riesgo a través de la diversificación de los activos).<sup>7</sup> En tales circunstancias, los costos de endeudamiento tendrían que ser aumentados si se pusieran en práctica políticas de precios para los préstamos que no le generen pérdidas a la institución.

Otro defecto de las operaciones de los acreedores agrícolas especializados es el alto costo de supervisión de los préstamos. Esto incluye el énfasis en el control estrecho y continuo del uso del préstamo. Los oficiales de crédito hacen frecuentes visitas con el presunto propósito de estimular a los agricultores a adoptar nuevas prácticas y a seguir los planes de cultivo. La institución de crédito acepta la responsabilidad de proporcionar asistencia técnica y contrata el personal consiguiente. Todas estas actividades aumentan los costos administrativos. El control de los préstamos con el propósito de prevenir la desviación del crédito y de asegurar el pago del préstamo generalmente resulta inefectivo. Como resultado, la supervisión del crédito termina siendo un desperdicio de recursos.

A pesar del gran tamaño del personal, la evaluación prolongada de los préstamos y los atrasos en los desembolsos son problemas comunes en estas agencias. En un ambiente inflacionario, estos atrasos resultan en grandes aumentos no anticipados de los costos de inversión, que pueden exceder los costos de endeudamiento explícitos e implícitos. La factibilidad de un proyecto y la capacidad de pago pueden verse de esta manera comprometidos. Incluso, los deudores tienden a responsabilizar a la agencia de préstamo por las dificultades financieras resultantes de la falta de oportunidad de los desembolsos y desarrollan actitudes contrarias al pago de los préstamos.

La información para tomar decisiones en los países de ingresos bajos es notoriamente deficiente. Las instituciones financieras especializadas en la agricultura no son la excepción. Información adecuada sobre las actividades y situación financiera de los clientes generalmente no está disponible, puesto que estas instituciones especializadas no mantienen las cuentas corrientes y cuentas de ahorro de sus clientes. Más aún, estas instituciones de crédito usualmente son deficientes en el manejo de información macroeconómica y de conocimientos específicos acerca de los diferentes sectores de la economía. En consecuencia, las decisiones gerenciales son a menudo erróneas y son revisadas demasiado tarde como para ayudar a las instituciones a ajustarse a las fluctuaciones del ciclo económico. Los costos de prestar raramente están documentados. Aún los indicadores internos esenciales de eficiencia operacional, como las tasas de incumplimiento y morosidad, están contruidos inadecuadamente, sobre la base de los préstamos vigentes, en lugar de sobre la base de los montos vencidos, lo que sería un indicador más efectivo del desempeño financiero interno.

Los problemas de morosidad y de falta de pago de los préstamos experimentados por las instituciones financieras en un marco de promoción de oferta son críticos. Muchas instituciones y programas de

crédito han quebrado debido a una pobre recuperación de los préstamos (Von Pischke 1981). Estos problemas de incumplimiento están asociados con muchos de los aspectos, características y dificultades operacionales ya analizados.

### Posibilidades de Reforma

Los problemas de las instituciones especializadas de crédito agropecuario que se analizan en este capítulo constituyen un caso urgente desde el punto de vista de la reforma financiera. Aunque la naturaleza y oportunidad precisa de cualquier reforma tienen que ser específicas en cuanto a tiempo y lugar, vale la pena trazar algunas líneas directrices que puedan ser útiles para las agencias locales y las internacionales.

Con respecto a la gama de los servicios financieros proporcionados, se debe dar consideración a la prestación de un conjunto más completo de funciones, incluyendo servicios no crediticios tales como la asesoría financiera. Estas instituciones deberían ser más que minoristas de préstamos. En particular, facilidades de depósito y la emisión local de bonos deberían ser usadas para ayudar a superar las dificultades que se originan en la manera tradicional en que se financian estas instituciones. Más aún, los depósitos generan información importante para las instituciones de crédito cuando los deudores mantienen cuentas con la institución. Estos depósitos pueden proporcionar la base para un conocimiento privilegiado y una visión continua de la situación financiera de los prestatarios, pueden ayudar en el control del progreso de la operación y pueden permitirle a la institución ofrecer servicios de mejor calidad. Sin embargo, el éxito de estas actividades de movilización de recursos se verá influenciado por la percepción que los potenciales depositantes tengan de la institución, en particular de su permanencia y estabilidad. Esta percepción es fuertemente influenciada por la medida en que se considere que la institución es financieramente viable.

El objetivo principal de las reformas a las tasas de interés debería ser asegurar la viabilidad institucional. Esto implica tasas por los préstamos que cubran los costos y sean flexibles frente a la inflación. Otro objetivo debería ser permitir que el costo del crédito refleje el valor de escasez del capital y le ofrezca tasas de rendimiento reales positivas a los ahorrantes. Una reforma de tasas de interés significativa, por lo tanto, resultará en tasas nominales de interés sobre los préstamos más altas. Cuán altas y cuán frecuentemente se ajusten las tasas de interés y en cuáles contratos de préstamo deban ser ajustadas periódicamente es materia de discusión. Reformas aplicadas sólo a

los nuevos contratos de préstamo podrían resultar en cobros nominales demasiado altos para los nuevos clientes e involucrar transferencias de recursos *ex post* desde estos clientes a los beneficiarios anteriores de los préstamos de bajo costo. Por otro lado, aumentos retroactivos de los cobros sobre préstamos anteriores, si son sustanciales, podrían causar problemas adicionales de morosidad y de falta de pago de los préstamos y podrían ser considerados injustos si las cláusulas de retroactividad no estuvieran incluidas en los contratos de préstamo originales. De este modo, ambos enfoques involucran problemas de equidad y justicia. Al margen de la forma como el aumento de los cobros sobre préstamos sean prorrateados entre los deudores, es posible aliviar el peso de los ajustes mediante innovaciones como esquemas de pago flexibles, que permitan la mayoría de los pagos en los últimos años del contrato.

El aumento en la tasa nominal de interés, justificado por los objetivos de viabilidad institucional y tasas de interés reales positivas, depende de los costos de transacciones y de la inflación. Los costos de transacciones pueden ser reducidos a través de reformas que establezcan una responsabilidad mayor para los funcionarios de las instituciones de crédito. La disciplina de mercado impuesta por los depositantes y otros poseedores privados de los pasivos de las instituciones podría ayudar a promover una mejor administración. También es posible obtener una reducción en la morosidad y en el no pago mediante un sistema de información más eficiente. Esto requiere de una reforma de los criterios de decisión, así como de la recolección de estadísticas adecuadas acerca de los costos de prestar, las tasas de morosidad, los movimientos en los precios de los insumos y los productos agrícolas y de otra información macroeconómica pertinente.

La imposición de sanciones contra los deudores morosos podría ayudar también a reducir los costos de prestar. Es importante, sin embargo, no subestimar los obstáculos institucionales y políticos para una implementación más efectiva de sanciones contra los deudores morosos. Este constituye uno de los costos de usar el crédito como un instrumento político. Existen amplias oportunidades para la interferencia política dentro del proceso prolongado de toma de decisiones. En algunos casos podría haber una fuerte oposición social y comunitaria a la liquidación y apropiación de los bienes de los deudores, por ejemplo, debido a que estos podrían ser beneficiarios recientes de programas de reforma agraria.

Las instituciones financieras y sus clientes son vulnerables además a condiciones económicas nacionales e internacionales más allá de su control. Las reformas financieras, si bien necesarias, podrían no

ser suficientes para el éxito, a menos de que fueran acompañadas por reformas complementarias en el sector productivo y en toda la economía. Políticas que reducen la tasa de inflación moderan las presiones para nuevas revisiones en las tasas nominales de interés. Precios realistas de insumos y productos aumentan la rentabilidad de la agricultura y eliminan una causa importante de la morosidad. La revisión de las tasas de interés en ausencia de tales cambios complementarios en las políticas del sector real reduce las posibilidades de una reforma exitosa de los mercados financieros rurales.

### Consideraciones Finales

Resulta cada vez más evidente que el desempeño de los mercados financieros rurales en los países de ingresos bajos se ha deteriorado. El entusiasmo inicial que quienes formulan políticas tenían por las instituciones especializadas de crédito agrícola y los aumentos sustanciales en la oferta del crédito agropecuario han empezado a decaer. Problemas serios han minado muchos de estos esfuerzos. En parte, esto se ha debido a políticas inapropiadas de precios y de inversión, que han deteriorado la tasa de rendimiento en la agricultura y han debilitado la capacidad de pago de los deudores.

Una administración pobre ha contribuido frecuentemente al fracaso de algunos acreedores agrícolas especializados. También han contribuido a estos problemas los supuestos erróneos acerca del papel del crédito y de la forma que el crédito debe adoptar para llegar a los pequeños agricultores y cambiar las prácticas agrícolas. En muchos casos, se ha establecido instituciones financieras incompletas y altamente vulnerables, que son simples minoristas de préstamos. Al mismo tiempo, la falta de reconocimiento de los factores que conducen a la desviación del crédito y de la propiedad esencial de las finanzas, la intercambiabilidad, significa que el impacto del crédito y su adicionalidad han sido en realidad mucho menores que lo esperado (David y Meyer 1980). Planes técnicos agrícolas detalladamente elaborados, con un alto costo administrativo tanto para los acreedores como para los deudores, han sido enfatizados, a expensas de la obtención de información adecuada sobre los costos de prestar y las tasas de morosidad y una evaluación realista de los riesgos y rendimientos asociados con la actividad agrícola. La viabilidad institucional fue sacrificada o ignorada para ganar beneficios sociales mal definidos e ilusorios. El comportamiento de los acreedores al racionar el crédito y el nivel de morosidad frente a límites a las tasas de interés y una inflación creciente, han creado un patrón de distribución del ingreso más desigual y concentrado el que existía antes de estos esfuerzos.

Es necesario realizar intentos para corregir este estado de cosas. Resulta crucial para esta reforma la necesidad de crear instituciones financieras más completas, que movilicen efectivamente ahorros locales a tasas de interés reales positivas, al mismo tiempo que ofrezcan préstamos a tasas de interés realistas y flexibles. Sólo a través de esta revitalización de la intermediación financiera pueden los países de ingresos bajos esperar sobreponerse a la disminución de la oferta de fondos internacionales. La dependencia de una fuente de ahorros locales más disciplinada y continua requerirá de una cartera más balanceada, en términos de su estructura de plazos y tipos de finca, de indicadores financieros internos más útiles respecto a cambios en los costos de prestar, tasas de morosidad y riesgo, así como esquemas más rigurosos de remuneraciones y responsabilidades del personal. La tasa de morosidad probablemente disminuirá sustancialmente una vez que se establezcan estas reformas y sea ampliamente conocido que la fuente de fondos es local. Los residentes rurales pueden darse cuenta de que, si bien no todos ellos pueden obtener préstamos, un gran número de ellos podría estar recibiendo tasas de interés positivas por sus ahorros y de este modo beneficiarse con la intermediación financiera. De esto podría resultar un apoyo más efectivo para las sanciones contra la morosidad y la falta de pago.

Concluimos que el fuerte énfasis en crear instituciones especializadas de crédito agropecuario es un error. Nos parece, además, que muchos de los fondos que actualmente van a estos acreedores podrían ser mejor utilizados. Está claro que el crédito no puede hacer todas las cosas que se esperaban de él en el pasado. Los riesgos y rendimientos de la agricultura no pueden ser ignorados. Las políticas de precios que castigan a la agricultura deberían ser cambiadas y debería destinarse más inversiones a incrementar los rendimientos y a reducir los riesgos. Una vez hechas estas amplias reformas, tanto en los mercados financieros como en los mercados reales, se puede esperar que los mercados financieros rurales hagan una contribución más sustancial al desarrollo rural.

## NOTAS

Agradecemos a la Oficina de Desarrollo Rural y Administración del Desarrollo de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) y a la Misión de la AID en Jamaica por su apoyo a la investigación durante varios años, lo que permitió a los autores la obtención de los resultados que se señalan en este capítulo.

1. N.del T. Se refiere al concepto de *supply-leading finance* acuñado por Patrick (1966) y se contrapone al concepto de *demand-following finance*.

2. N.del T. La calidad de ser sujeto de crédito o la capacidad de pago corresponden al concepto de *creditworthiness*.
3. Una encuesta conducida en 1976 por el Banco Interamericano de Desarrollo (p. 14) apunta que de 262 Bancos de Desarrollo que había en América Latina en 1974, pocos habían movilizado el ahorro interno directamente a través de depósitos de cuenta corriente y de ahorros.
4. N.del T.: Es decir, *accountability*, el pedir cuenta por las actuaciones de los administradores.
5. N.del T.: Grupos-meta (*target groups*) representan la clientela específica seleccionada a priori como beneficiaria del proyecto de crédito.
6. N.del T.: Los favores políticos son una manifestación del *patronage*.
7. N.del T.: Economías de ámbito (*economies of scope*) resultan de la mayor eficiencia asociada con la producción conjunta de bienes y servicios.

## REFERENCIAS

- Adams, Dale W y Douglas H. Graham, "A Critique of Traditional Agricultural Credit Projects and Policies". *Journal of Development Economics* 8 (1981): 347-366.
- Adams, Dale W. "Recent Performance of Rural Financial Markets". En *Borrowers and Lenders: Rural Financial Markets in Developing Countries*. Editado por John Howell. Londres: Overseas Development Institute, 1980.
- Adams, Dale W y G.I. Nehman. "Borrowing Costs and the Demand for Rural Credit". *The Journal of Development Studies*. 15 (1979): 165-76.
- Araujo, Paulo F.C. y Richard L. Meyer. "Agricultural Credit Policy in Brazil: Objectives and Results". *American Journal of Agricultural Economics*. 59(1977): 957-61.
- Banco Interamericano de Desarrollo "The Role of National Development Finance Institutions in the Mobilization of Domestic Resources in Latin America". Trabajo sin publicar, Washington D.C., 1976.
- Banco Mundial "The Financial Cost of Agricultural Credit: A Case Study of Indian Experience". World Bank Staff Working Paper No 296, Washington D.C., Octubre 1973.
- Bhatt, V.V. "Interest Rate, Transactions Costs, and Financial Innovations." *Savings and Development*. 2(1979): 95-126.
- Boakye-Dankwa, K. "A Review of the Farm Repayment Problem in Low Income Countries." *Savings and Development*. 4(1979): 235-52.
- Bouman, F.J.A. "Indigenous savings and Credit Societies in the Third World: A Message". *Savings and Development*. 1(1977): 181-218.
- Bourne, Compton y Douglas H. Graham. "Funding and Viability of Rural Development Banks". *Savings and Development*. 5(1981): 303-19.
- Bourne, Compton y Douglas H. Graham. "Macroeconomic Disequilibria and Rural Financial Market Performance in Developing Economies". *Canadian Journal of Agricultural Economics*. 31 (1983): 59-76.

- Brown, Gilbert T. "Agricultural Pricing Policies in Developing Countries." En *Distortions of Agricultural Incentives*. Editado por Theodore W. Schultz. Bloomington: University of Indiana Press, 1978.
- David, Cristina C. y Richard L. Meyer. "Measuring the Farm Level Impact of Agricultural Loans". En *Borrowers and Lenders: Rural Financial Markets in Developing Countries*. Editado por John Howell. Londres: Overseas Development Institute, 1980.
- González Vega, Claudio. "Interest Rate Restrictions and Income Distribution". *American Journal of Agricultural Economics*. 59(1977): 973-76.
- Graham, Douglas H. y Compton Bourne. "Agricultural Credit and Rural Progress in Jamaica". En *Borrowers and Lenders: Rural Financial Markets in Developing Countries*. Editado por John Howell. Londres: Overseas Development Institute, 1980.
- Ladman, Jerry R. y Ronald Tinnermeier. "The Political Economy of Agricultural Credit: The Case of Bolivia". *American Journal of Agricultural Economics*. 63(1981): 66-72.
- Patrick, Hugh. "Financial Development and Economic Development in Underdeveloped Countries". *Economic Development and Cultural Change*. 14(1966): 174-89.
- Schultz, Theodore W. "Uneven Prospects for Gains from Agricultural Research Related to Economic Policy.". En *Resource Allocation and Productivity*. Editado por T.M. Arndt et al. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1977.
- Von Pischke, J.D. "The Political Economy of Specialized Farm Credit Institutions". En *Borrowers and Lenders: Rural Financial Markets in Developing Countries*. Editado por John Howell. Londres: Overseas Development Institute, 1980.