
Javier Alvarado

CREDITO AGRARIO: LIMITES DE UN INSTRUMENTO FINANCIERO

Uno de los instrumentos más usados para promover el desarrollo de la pequeña agricultura ha sido el otorgar préstamos a una tasa de interés inferior a la prevaliente en el mercado. Se sostiene que dada la baja rentabilidad de las pequeñas explotaciones agropecuarias, el cobrar tasas de interés similares a las de otros sectores de la economía pondría al crédito fuera de su alcance, lo que frenaría su desarrollo. Generalmente, esta práctica ha originado que, en contextos inflacionarios, los préstamos rurales se otorguen a tasas de interés reales negativas, ello, a su vez, ha dado lugar a la descapitalización de las instituciones financieras que operan en el campo, por lo que éstas requieren de constantes transferencias del gobierno para poder seguir prestando sus servicios.

En el Perú, el crédito agrario subsidiado se ha usado masivamente. En el actual gobierno el énfasis en la utilización del crédito agrario ha sido mucho mayor. Se aumentaron significativamente los montos prestados por el Banco Agrario y se dispuso de préstamos sin interés para las regiones más deprimidas. Esto, evidentemente, significó un aumento en los niveles de dependencia financiera del Banco Agrario con respecto al Banco Central de Reserva, tanto, que se calcula que las transferencias al Banco Agrario explican alrededor del 30% del déficit fiscal durante 1987.

La coyuntura económica actual ha obligado al gobierno a restringir notoriamente sus transferencias al Banco Agrario y a elevar las tasas de interés efectivas (las cuales aún son negativas en términos reales). Esto ha originado una significativa disminución en los montos reales prestados y en la cobertura del Banco Agrario. Sin embargo, en muchos sectores —sobre todo políticos y gremiales— aun persiste la idea según la cual una política agraria que promueva el desarrollo de la pequeña agricultura debe incluir un masivo volumen de préstamos otorgados a tasas de interés muy subsidiadas.

El presente documento cuestiona la visión de que el crédito subsidiado es un elemento central para la promoción de la pequeña agricultura. En este

artículo sostenemos que el crédito agrario —particularmente el subsidiado— no es el instrumento más eficaz para promover el desarrollo de la pequeña agricultura. Por lo tanto, sería un error tratar de profundizar la aplicación de una política agraria de crédito subsidiado en el próximo gobierno.

En el artículo analizamos dos escenarios: uno en el que se subsidia masivamente al crédito agrario, y otro en el que se cobran tasas de interés de mercado por los préstamos agrarios. El primero corresponde a los países latinoamericanos, y el segundo a los del sudeste asiático.

Hemos dividido este trabajo de la siguiente manera: en la primera parte se presentan brevemente los argumentos a favor de las tasas de interés subsidiadas, seguidamente, exponemos las razones argüidas para no subsidiar el crédito, en la tercera y cuarta partes hacemos un breve recuento de lo que han significado algunas de las experiencias con crédito subsidiado y aquellas con tasas de interés de mercado, respectivamente, y en la quinta y última sección presentamos las principales lecciones que se desprenden para la implementación de una política agraria más favorable a la pequeña agricultura.

I LAS RAZONES PARA EL CREDITO BARATO

La política de préstamos subsidiados para los pequeños agricultores se apoya en varias líneas de razonamiento económico.

1 La más importante señala que los pequeños agricultores son pobres pero eficientes, esto es, que están produciendo al límite que les permite su dotación de recursos. Por lo tanto, la única manera de elevar significativamente sus niveles de vida es mejorar y/o aumentar sus escasos recursos productivos. Como esto implica generalmente la adquisición de insumos o maquinaria, se hace necesario disponer, previamente, de cierta cantidad de fondos. Dado que los campesinos son muy pobres como para disponer de fondos propios o para pagar las tasas de interés que normalmente se cobran en el sistema financiero, la disponibilidad de crédito barato será el factor determinante que posibilitaría la adquisición de más recursos o la mejora de los existentes.

2 La tasa de interés subsidiada abarata los costos de producción. Esto haría posible que las unidades agropecuarias con préstamos baratos aumenten la rentabilidad de sus cultivos, promoviendo de esta manera el desarrollo de la actividad agrícola. Por lo tanto, los préstamos subsidiados a la pequeña agricultura aumentarían su rentabilidad y de esta forma se promovería su desarrollo.

3 Los pequeños productores, que generalmente no pueden acceder al mercado financiero, tienen que recurrir a los prestamistas informales, que cobran intereses usureros. Son estos prestamistas, en muchos casos, los únicos compradores y empleadores de la zona, lo que les permite explotar doblemente a los campesinos que recurren a ellos¹. Por lo tanto, el acceso

1 Ver, al respecto, A. Bhaduri (1973).

al crédito barato evitaría o disminuiría la necesidad de los préstamos informales. De la misma manera, los prestamistas informales se verían obligados a disminuir su tasa de interés, dado que la demanda por préstamos informales caería.

4 El crédito subsidiado es una forma de transferir ingresos y de lograr que éstos sean distribuidos más equitativamente. Esta transferencia se haría mediante tres mecanismos: a) por el ingreso adicional que se obtendría en las actividades en las que se invierte el préstamo, b) por la tasa de interés real negativa (es decir, dada una tasa nominal fija, si la tasa de inflación es mayor se producirá una transferencia de ingresos cuanto mayor sea la brecha entre la tasa de interés nominal y el índice inflacionario, mayor será la transferencia de ingresos), y c) a través de los préstamos incumplidos.

5 Los préstamos rurales con tasas de interés subsidiadas compensan el sesgo pro-urbano de la mayor parte de políticas económicas. La agricultura—sobre todo la pequeña— es generalmente castigada con tasas de cambio distorsionadas, políticas de importación de alimentos baratos, controles de precios, baja inversión pública, etc. En consecuencia, el crédito barato sería una forma de resarcir a los productores agrarios contra esta discriminación.

6 El riesgo que soporta la actividad agrícola en la pequeña agricultura es mayor que el observado en la mediana y en la gran agricultura. Esto se debe básicamente a tres factores: a) a diferencia de la mediana y la gran agricultura, la pequeña está mayoritariamente sujeta al régimen de lluvias, lo cual hace más riesgosa la actividad agrícola, y b) los precios de los productos de la pequeña agricultura responden, generalmente, a la oferta y la demanda, por lo cual sus fluctuaciones son mucho mayores. Dado que, para una misma tasa de interés, el riesgo es mayor en los minifundios, los préstamos que a éstos se les otorga deberían gozar de subsidio, para que estén en similares condiciones frente al resto de agricultores.

7 Los pequeños productores destinan parte de su producción al autoconsumo. Esto origina que para pagar un préstamo dispongan de menos cantidad de productos para la venta, a comparación de los agricultores que destinan el íntegro de su cosecha a la venta. Por lo tanto, sólo una tasa de interés subsidiada pondría a los primeros en igualdad de condiciones frente a los segundos².

II RAZONES PARA UNA TASA DE INTERES REAL POSITIVA

Son varios los argumentos esgrimidos por quienes están a favor de la implantación de tasas de interés reales positivas para los préstamos rurales. Los principales son:

1 El impacto sobre los mercados financieros rurales. Al respecto, tenemos que una de las principales características de las instituciones financieras que han trabajado o trabajan en el medio rural es su dedicación

2 Esto aun en el supuesto de que los rendimientos son similares entre todos los productores. Evidentemente, la situación se agrava cuando los rendimientos son menores en la pequeña agricultura.

casí exclusiva a ofertar préstamos, dejando de lado la movilización de recursos financieros. La implementación de tasas de interés reales positivas permitiría que las instituciones financieras captaran ahorros en el campo. Esto tendría varios efectos positivos en el medio rural. En primer lugar, fortalecería a las instituciones financieras, disminuyendo su dependencia del gobierno o de los organismos internacionales que les transfieren fondos. En segundo lugar, haría viable la conformación de instituciones financieras locales, más descentralizadas y con menores gastos operativos que los que tienen actualmente los bancos de fomento. En tercer lugar, la posibilidad de obtener retornos positivos por los depósitos de ahorro constituye una alternativa beneficiosa para el campesino, que generalmente tiene que invertir sus excedentes en bienes que no otorgan liquidez ni poder de compra inmediatos. Y, por último, se fortalecería todo el sistema financiero en el medio rural.

2 El crédito es esencialmente fungible o intercambiable. Es decir, un préstamo proporciona un mayor poder de compra, que puede ser usado de múltiples maneras. Una unidad de dinero prestada es exactamente igual que otra unidad poseída por el prestatario. Así, el crédito no puede ser considerado como un insumo productivo, porque su disponibilidad no asegura su uso en actividades productivas. Cuando existe una tasa de interés real positiva es mucho más probable que el préstamo se destine a actividades productivas, puesto que de lo contrario el prestatario no tendría los excedentes suficientes como para cancelar el préstamo y los intereses.

Adams y Vogel (1986) ilustran, mediante un ejemplo, lo que significa la fungibilidad del crédito en los préstamos agrícolas. Se parte del supuesto según el cual un campesino, sin prestarse, tiene dos unidades monetarias, y de este dinero planea gastar una unidad en el consumo y la otra en la producción. Asumiendo que en el corto plazo el campesino recibe en calidad de préstamo una unidad monetaria, puede hacer tres cosas: a) gastar el doble en la producción, cumpliendo el objetivo del crédito, b) utilizar el dinero prestado para fines agrícolas, pero usando el que tenía destinado a la agricultura para incrementar su consumo (es decir, habría una sustitución financiera: se cumpliría formalmente con los fines del préstamo, pero no habría ningún efecto sobre la producción), y c) decidir destinar las tres unidades monetarias al consumo, incumpliendo con la finalidad del crédito.

3 La reducción en los costos de transacción y en las prácticas discriminatorias en la concesión de los préstamos sería otro de los beneficios de las tasas de interés reales positivas. Esto operaría de la siguiente manera: las instituciones financieras que operan en el campo tienen altos costos de transacción por préstamo. Estos costos están relacionados, principalmente, con el control interno, los requerimientos de información y las visitas a los prestatarios. Ahora bien, cuando la tasa de interés real es muy baja o negativa, no se puede cubrir los costos de transacción, por lo que las instituciones desarrollan una serie de prácticas con miras a reducir estos gastos o bien trasladarlos a los prestatarios.

Una manera de reducir los costos es disminuir la calidad de los servicios

Otra es aumentar la concentración de los créditos la institución financiera haría menos préstamos, y, por lo tanto, reduciría sus costos totales. Esto, obviamente, beneficiaría a los grandes prestatarios, pero perjudicaría a los pequeños, quienes serían discriminados. Finalmente, el banco puede aumentar el número de visitas y trámites requeridos para obtener el préstamo como una manera de discriminar a los pequeños agricultores no deseados³

Una tasa de interés real positiva, en tanto cubra los costos de transacción, desincentivaría las prácticas discriminatorias contra los pequeños agricultores

4 Otro argumento a favor de la tasa de interés real positiva viene por el lado de la política macroeconómica. Muchos economistas sostienen que el subsidio al crédito agrario es una de las principales causas del déficit fiscal, dado que el incremento en los préstamos no tiene un correlato proporcional en el aumento de la producción. El crédito agrario subsidiado sería un generador de la inflación, que en general perjudica a toda la economía, incluido el sector agrario. Por lo tanto, una tasa de interés real positiva disminuiría el déficit fiscal, y con ello las presiones inflacionarias que de él se derivan

III EXPERIENCIAS DE CREDITO AGRARIO SUBSIDIADO⁴

Brasil

Uno de los países que más ampliamente ha usado el crédito subsidiado para la promoción agropecuaria ha sido Brasil⁵. En efecto, a partir de la segunda mitad de la década del 60 el gobierno brasileño dictó una serie de medidas cuyo objetivo era incrementar la oferta de crédito agrario, particularmente el dirigido a los pequeños y a los medianos agricultores. La más importante de éstas fue la Ley del Sistema Nacional de Crédito, la cual comprendía al Banco de Brasil y a los bancos comerciales. Según esta ley, los bancos comerciales debían destinar por lo menos el 15% de sus depósitos a vista (depósitos que no son de ahorros) a préstamos para la agricultura.

Como consecuencia de esta política, el crédito destinado al sector agrícola creció significativamente. Así, entre 1965 y 1980 el monto total de préstamos agrícolas, en términos reales, casi se multiplicó por doce. Sin

3 Este mecanismo discriminatorio es particularmente importante, porque los gastos que demanda solicitar crédito se realizan antes de recibir el préstamo. Si un agricultor no tiene la suficiente cantidad de dinero para cubrir esos gastos simplemente queda excluido de la posibilidad de solicitar crédito.

4 En esta sección nos referiremos básicamente a las experiencias de los bancos de fomento agropecuario. No incluimos evaluaciones sobre algunos de los numerosos proyectos de desarrollo (gubernamentales o privados) que consideran entre sus programas al crédito, debido a que tienen un ámbito sumamente restringido y están acompañados de asistencia técnica y de otras líneas de promoción. Lo cual hace extremadamente difícil dilucidar el efecto del crédito en sí.

5 El análisis de la experiencia crediticia del Brasil ha sido hecho con base en los estudios de J. Sayad (1983) y de P. de Araujo y R. Meyer (1987).

embargo, en ese mismo lapso el PBI real agrícola y el número de préstamos se multiplicaron sólo por 2.5 y 4.1 veces, respectivamente (ver cuadro 1)

Cuadro 1
Crédito y producción agrícola en el Brasil (1965-1980)

	Crédito		Valor PBI agrícola*
	Nº**	Valor*	
1965	666	9,864	57,366
1970	1,191	24,684	53,717
1975	1,856	89,997	107,349
1980	2,766	99,686	142,952

* Millones de cruzeiros de 1975

** Miles

Fuente P de Araujo y R Meyer (1987), cuadro 13.1

La distribución del crédito no se alteró sustancialmente. Los pequeños agricultores siguieron siendo mayoritariamente excluidos de los beneficios del crédito subsidiado, mientras que los grandes acapararon la mayor parte de los préstamos. Asimismo, el papel de los bancos comerciales siguió siendo marginal en el financiamiento del agro (ver cuadro 2)

Cuadro 2
Distribución del crédito según fuentes y tamaño de finca
(1970 y 1980)

	1970			1980		
	Total	Gobierno	Otras	Total	Gobierno	Otras
I Fuentes	100	78.9	21.1	100	87.1	12.9
II Tamaño (Hás)						
Menos de 10	5.5	4.2	10.4	4.9	4.5	7.4
10 a 99.9	33.1	33.4	31.7	31.7	31.7	31.8
100 a 999.9	41.8	44.2	32.6	42.0	43.3	34.0
Más de 1,000	19.6	18.1	24.8	21.4	20.6	26.9
Sin datos	0.1	0.1	0.4	0.0	0.0	0.1
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente P de Araujo y R Meyer (1987) cuadro 13.3

En síntesis, en Brasil el incremento en el crédito no tuvo un correlato proporcional en lo referido al aumento en la producción, y los mayores beneficiarios de los préstamos resultaron ser los grandes agricultores

Una de las características básicas del crédito agropecuario en Bolivia ha sido su concentración. Así, entre 1960 y 1976 los departamentos de Santa Cruz y Beni —ambos ubicados en el oriente boliviano y fuertemente ligados a la agricultura más comercial— recibieron el 64.1% de los préstamos del Banco Agrícola. Asimismo, del monto total otorgado entre 1964 y 1971 apenas el 3.5% benefició a los campesinos. En cambio, las cooperativas (donde la presencia del campesinado es marginal) obtuvieron el 44.3% del crédito. Paradójicamente, uno de los objetivos del Banco Agrícola de Bolivia es atender prioritariamente a los sectores campesinos (ver cuadros 3 y 4).

Cuadro 3
Distribución del crédito agropecuario en Bolivia, por departamentos
(1960-1976)

Total	La Paz	Cochabamba	Santa Cruz	Chuquisaca	Beni Pando	Potosí	Oruro	Tarija
100	14.3	9.1	43.1	3.9	21.0	3.1	1.8	3.7

Fuente: CEPAL (1982), cuadro 36

Cuadro 4
Distribución del crédito agropecuario en Bolivia según tipo de prestatario
(1964-1971)

Total	Campesinos	Agricultores	Ganaderos	Agricultores-ganaderos	Cooperativas
100	3.5	15.5	28.5	8.2	44.3

Fuente: CEPAL (1982), cuadro 37

Entre 1971 y 1978 los principales productos comerciales —el algodón y la soya— recibieron transferencias de ingresos por 44.5 millones de dólares (el 90% del monto total prestado). De este monto, 6.2 millones provinieron del cobro de tasas de interés menores a las cobradas por la banca comercial, 8.2 millones vinieron del efecto de la inflación sobre la tasa de interés real, y 30.1 millones tuvieron su origen en los incumplimientos de los préstamos. En 1978 el porcentaje de créditos incumplidos llegó al 48% del portafolio de préstamos. El 68.8% del incumplimiento se concentró en Santa Cruz, ciudad cuyos agricultores se constituyeron en las principales bases de apoyo político al gobernante de entonces, el general Hugo Banzer.

6 El análisis del caso boliviano ha sido hecho con base en el estudio de J. Ladman y R. Tinnermeir (1983) y en el trabajo de la CEPAL (1982).

Colombia, como muchos otros países del Tercer Mundo, ha aplicado una política de crédito subsidiado para impulsar el desarrollo del sector agrario, especialmente de la pequeña agricultura. Para tal fin, se ha recurrido a dos instituciones financieras: el Fondo Financiero Agropecuario (FFA) y la Caja Agraria. El primero es una entidad dependiente del Banco Central de Colombia, cuya actividad es redescantar los préstamos que los bancos (comerciales y de fomento) hacen al sector agrícola⁸. La Caja Agraria es el banco más importante: realiza préstamos con los fondos que obtiene del FFA y de sus propios recursos (básicamente provenientes de depósitos a la vista y depósitos en ahorros). Teóricamente, esta institución se orienta al servicio de los pequeños agricultores.

El programa de los préstamos que se hacen con los fondos del FFA es elaborado por la Oficina de Planeación del Sector Agropecuario del Ministerio de Agricultura (OPSA). Estos créditos están dirigidos fundamentalmente a los cultivos comerciales, como el arroz, el algodón, el sorgo y la soya. Por otro lado, los préstamos que la Caja Agraria otorga con sus propios recursos responden a su propia programación, la cual prioriza los créditos a los cultivos tradicionales, como la papa, el maíz, el sésamo y el frijol.

La evidencia empírica mostrada en el trabajo de R. Vogel y D. Larson (1984) indica claramente tres hechos: a) que la cantidad realmente prestada y la cantidad programada de préstamos para cada cultivo, tanto en el caso de los créditos con fondos del FFA como de la Caja Agraria, no guardan ninguna relación entre sí; b) que los cultivos comerciales tienden a recibir una cantidad de préstamos mayor a la programada; y c) que los precios efectivamente pagados tienen un efecto positivo sobre la asignación real de crédito entre los distintos cultivos⁹.

En conclusión, se puede decir que la experiencia colombiana de crédito institucional muestra una clara divergencia entre la programación de crédito y su real asignación. Esta última tiende a beneficiar a los cultivos comerciales, que son los de mejores precios. Así, la distribución real de préstamos aparece más influenciada por los criterios de rentabilidad que por la planificación que se le impone.

7 Para el análisis de la experiencia colombiana hemos tomado como fuente de manera principal, el trabajo de R. Vogel y D. Larson (1984).

8 El redescuento es una operación por la cual el Banco Central otorga préstamos a los bancos comerciales o de fomento para que sean prestados en determinada actividad (en este caso la agricultura) a una tasa de interés igual o menor que la tasa a la que el banco comercial o de fomento hace el préstamo.

9 La relación entre la asignación real de crédito y los precios fue trabajada por R. Vogel y D. Larson con un periodo de rezago. Es decir, desembolsos actuales de crédito en relación con precios de la campaña pasada.

El caso mejicano es sumamente interesante y aleccionador para el Perú, pues Méjico es un país con una larga tradición agrarista y con mucha experiencia en el uso del crédito agrario. La fundación del Banco Nacional de Crédito Agrícola se remonta a 1926, en 1936 se crea el Banco Nacional de Crédito Ejidal como el organismo financiero encargado de dar préstamos a los ejidos (grupos campesinos similares a las comunidades campesinas peruanas), y en 1965 el Banco Nacional Agropecuario. Finalmente, en 1975 se fusionan los bancos anteriormente mencionados en un único banco: el Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL).

A pesar de su antigüedad, el desempeño del sistema financiero estatal mejicano no ha sido óptimo en lo que respecta al financiamiento de la pequeña agricultura. Así, hasta 1979 sólo un 30% de agricultores tuvo acceso al crédito institucional (público o privado), y el crédito fue dirigido principalmente a la agricultura y a la ganadería comercial. Por ejemplo, durante el período 1976-1979 el algodón y otros cultivos comerciales concentraron, en promedio, el 46% de los créditos agrícolas de sostenimiento, mientras productos típicos de la agricultura tradicional, como el maíz y el frijol, tuvieron, en promedio, el 22,4%.

En 1980 se inició la implementación, a nivel nacional, del ambicioso Sistema Mejicano de Alimentación (SAM), el que, partiendo de las necesidades de consumo, buscaba que alcanzara la autosuficiencia alimentaria mediante el incremento de la productividad del sector campesino. Los instrumentos usados para alcanzar las metas del SAM incluyeron precios de garantía, seguro agrario, dotación de semillas y fertilizantes y una masiva provisión de crédito subvencionado.

Con el SAM se trató de cambiar radicalmente la situación en el agro. Se declaró de primera prioridad los cultivos de maíz y frijol, mientras que el algodón y otros cultivos comerciales fueron relegados al último lugar. Como resultado de esta nueva política crediticia, en 1982 se había variado sustancialmente la distribución del crédito de corto plazo: el maíz y el frijol recibieron el 40,4% de los préstamos de sostenimiento agrícola, mientras el algodón y otros cultivos comerciales fueron beneficiados con sólo el 25,8%. Sin embargo, a nivel de los préstamos de mediano plazo no hubo concordancia con los objetivos del SAM. Así, entre 1977 y 1981 se produjo un incremento de diez puntos porcentuales en la participación de los fondos prestados a la ganadería comercial.

En cuanto a la cobertura que alcanzó el SAM entre los cultivos a los que se otorgó prioridad, los resultados ponen de manifiesto las limitaciones del crédito de fomento para alcanzar a la gran mayoría de agricultores tradicionales. Así, en el caso del maíz, pese a que el área financiada durante el SAM se incrementó en casi diez puntos porcentuales, en 1982 aún el 54% del área cultivada del maíz no era financiada por el crédito institucional. Asimismo,

10 El análisis de la experiencia mejicana se hizo principalmente con base en el artículo de R. Pessan (1987).

hay que señalar que el incremento en la cobertura se hizo con un monto promedio prestado por hectárea inferior en 14%

Perú

El crédito agrario subsidiado ha sido, tradicionalmente, uno de los componentes más importantes de la política agraria peruana. Esta política se ha llevado a cabo a través del Banco Agrario, dado que la participación de la banca comercial en el financiamiento del agro ha sido marginal.

La cobertura del Banco Agrario entre los agricultores peruanos es bastante reducida y discriminatoria contra los pequeños agricultores y contra los agricultores serranos en particular. Al respecto, los datos del cuadro 5 muestran que durante la campaña 1983-1984, a nivel nacional, sólo 7.6% de productores agrarios individuales tuvo crédito del B.A., y que, entre los minifundistas (menos de diez hectáreas), ese porcentaje apenas llegó al 5.8%. Entre regiones, la cobertura de la costa (la zona donde se ubican los mayores cultivos comerciales) era casi once veces superior a la de la sierra (la zona donde están los productores más tradicionales) y cerca de cuatro veces mayor que la de la selva.

Los esfuerzos del actual gobierno por ampliar la cobertura del B.A. y particularmente los créditos a los agricultores serranos, han sido importantes pero totalmente insuficientes para alcanzar a la gran mayoría de agricultores. Así, si tenemos en consideración que de 1984 a 1986 el número de préstamos del B.A. se incrementó en general en 152% y en la sierra en 324%, y asumimos, optimistamente, que todos ellos son préstamos a nuevos prestatarios y que no se ha incrementado el número de agricultores, concluiremos que, en el mejor de los casos, alcanzaría al 19.6% de agricultores a nivel del país, y sólo al 11.9% de agricultores de la sierra.

El limitado acceso de los agricultores al crédito formal en el Perú no sólo se debe a una insuficiente oferta, sino también a una escasa demanda. Para la campaña 1983-1984 se observa que, a nivel nacional, sólo el 9% de los agricultores pidió crédito agropecuario, el porcentaje de agricultores demandantes fue significativamente menor entre los pequeños agricultores y en la región de la sierra.

La principal razón esgrimida por los agricultores para su exigua demanda de crédito fue el desconocimiento de las fuentes de préstamos. Otro motivo importante por el cual no se pidió crédito fue el considerar alta la tasa de interés. Cabe destacar que la importancia de las razones para no demandar crédito varían entre regiones y tamaño de agricultores. En la costa la falta de garantía fue la razón más mencionada, mientras que en la sierra predominó el desconocimiento y en la selva la alta tasa de interés. Entre los pequeños agricultores, particularmente los serranos, el desconocimiento fue la razón más señalada para no solicitar crédito (ver cuadro 5).

En cuanto a que se señale el desconocimiento como una de las principales razones para no pedir crédito, creemos que esta respuesta no se debe tomar literalmente, ya que es muy probable que tras ella se escondan factores

culturales y económicos que determinan que los productores se automarginen del crédito. Por ejemplo, un campesino puede considerar que, dada la pobreza de sus recursos, no vale la pena endeudarse, lo que hace que ni siquiera se moleste en averiguar las condiciones de los préstamos.

Cuadro 5
Solicitantes y cobertura del Banco Agrario, campaña 1983-1984
(porcentajes)

	Agricultores que solicitaron crédito	Agricultores con crédito
República		
1 a 9 9 Hás	8 3	5 8
10 a 19 9 Hás	15 0	12 4
20 a 49 9 Hás	17 4	12 8
Más de 50 Hás	14 9	10 6
Total	9 0	7 6
Costa		
1 a 9 9 Hás	30 4	28 2
10 a 19 9 Hás	61 1	61 1
20 a 49 9 Hás	88 0	88 0
Más de 50 Hás	68 0	58 6
Total	32 3	30 3
Sierra		
1 a 9 9 Hás	5 1	2 5
10 a 19 9 Hás	4 3	4 3
20 a 49 9 Hás	14 0	9 1
Más de 50 Hás	8 8	8 3
Total	5 3	2 8
Selva		
1 a 9 9 Hás	4 7	4 2
10 a 19 9 Hás	16 4	11 0
20 a 49 9 Hás	16 5	11 8
Más de 50 Hás	23 5	13 6
Total	9 6	8 0

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Hogares Rurales (ENahr)

Los créditos del B A han favorecido el financiamiento de los cultivos modernos que tienen como destino su consumo directo en las ciudades, el procesamiento agroindustrial o la exportación, relegando a un segundo plano el financiamiento de los cultivos tradicionales, que se consumen en pequeños mercados locales¹¹. En 1986 el monto total de préstamos otorga-

11 *Cultivos modernos*: algodón, arroz, café, caña de azúcar, frijol, maíz amarillo y papa costa. *Cultivos tradicionales*: papa sierra, maíz amiláceo y trigo.

dos a los cultivos modernos representó el 56.5% del total de créditos agrícolas, mientras que los cultivos tradicionales recibieron el 25.8% de dicho total

Cuadro 6
Principales problemas de acceso al crédito
(porcentajes)

	Desconoci- miento	Falta de garantía	Alta tasa de interés	Lejanía de la fuente	Otros
República					
1 a 9 9 Hás	39.2	25.5	29.9	23.4	22.9
10 a 19 9 Hás	30.7	16.9	51.5	31.5	14.9
20 a 49 9 Hás	32.7	11.9	44.6	18.0	22.4
50 y más Hás	58.4	2.0	23.9	40.7	22.1
Total	39.3	23.7	31.8	24.1	22.3
Costa					
1 a 9 9 Hás	29.9	31.1	26.9	15.6	27.2
10 a 19 9 Hás	11.9	36.6	32.4	8.8	25.3
20 a 49 9 Hás	35.1	14.9	10.1	20.5	41.0
50 y más Has	0.0	41.0	29.5	0.0	60.3
Total	29.3	31.3	27.1	15.4	27.2
Sierra					
1 a 9 9 Hás	45.5	26.1	28.5	23.2	23.7
10 a 19 9 Hás	43.9	10.8	51.8	44.2	10.3
20 a 49 9 Has	47.4	18.4	37.3	21.7	11.6
50 y más Hás	76.2	0.0	20.3	49.8	16.1
Total	45.2	24.0	28.7	24.2	22.0
Selva					
1 a 9 9 Hás	22.9	22.5	42.5	31.9	19.8
10 a 19 9 Hás	19.3	21.4	52.7	20.8	18.5
20 a 49 9 Hás	23.9	8.1	49.2	15.8	28.8
50 y más Hás	22.6	5.8	31.1	22.3	34.2
Total	22.5	19.4	44.6	27.3	21.6

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Hogares Rurales (ENHR)

Cuadro 7
Distribución del crédito respecto del total de préstamos agrícolas según tipo de cultivo (porcentajes)

	1980	1986
Cultivos modernos	74.0	56.5
Cultivos tradicionales	12.2	25.8

Fuente: Elaboración propia con base en las estadísticas del Banco Agrario

Por otro lado, la tasa de interés real cobrada por el Banco Agrario ha sido negativa durante los últimos años, debido a que la tasa de inflación ha estado por encima de la tasa de interés nominal. Esto ha dado lugar a que los prestatarios beneficiarios de los préstamos del Banco Agrario hayan recibido una sustantiva transferencia de ingresos solamente por concepto de las diferencias en las tasas de interés.

Lógicamente, los prestatarios con mayores montos de crédito han obtenido mayores transferencias, en este sentido, los agricultores modernos aparecen como los más beneficiados con las tasas de interés subsidiadas. Al respecto, el cuadro 8 muestra que los montos transferidos —suponiendo una tasa de rentabilidad real del 10% en la economía— por concepto de tasas de interés subsidiadas durante 1986, alcanzaron el 30% del volumen de préstamos efectuados en ese año. Del monto total de las transferencias, el 59.4% fue para los cultivos modernos y el restante 40.6% benefició a los cultivos tradicionales. Es interesante observar que sólo cuatro cultivos (algodón, arroz, maíz amarillo y papa) concentraron el 86.6% de los montos transferidos¹². A nivel de la agricultura tradicional, la papa obtuvo casi el 90% de todas las transferencias, sin embargo, es precisamente en esta agricultura donde la diversidad de cultivos es mayor.

Cuadro 8
Transferencias por tasas de interés según tipo de cultivo y región (1986)

	% respecto del monto prestado*	% respecto del total transferido
Cultivos modernos	24.8	59.4
Algodón	24.1	14.3
Arroz	24.1	23.2
Café	24.1	5.9
Caña de azúcar	24.1	1.2
Frijol	34.4	1.8
Maíz amarillo	24.1	9.2
Papa costa	33.3	3.8
Cultivos tradicionales	43.6	40.6
Papa sierra	44.0	36.1
Maíz amiláceo	40.5	1.8
Trigo	40.5	1.8
Total	30.0	100.0

*Monto transferido para cada cultivo entre monto prestado a ese mismo cultivo

Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas de préstamos del Banco Agrario y boletines del INE.

12 Hay que puntualizar que 1986 fue un año de inflación relativamente baja. En los últimos años el rebrote inflacionario en la economía peruana ha originado tasas de interés reales negativas mucho más grandes, por lo que los montos transferidos en términos relativos y absolutos, se han ampliado. En tanto las tasas de inflación más altas acortan las brechas en las tasas de interés reales negativas que se cobran a los agricultores tradicionales y a los modernos, estos últimos se han favorecido.

En resumen, la experiencia de crédito agrario en el Perú muestra que la gran mayoría de agricultores peruanos no tiene acceso al crédito formal, sin embargo, esta escasa cobertura está desigualmente distribuida y favorece a los medianos y grandes agricultores y a las zonas donde se practica la agricultura moderna y comercial, en desmedro de las áreas en las que se ubican los agricultores tradicionales. El escaso acceso al crédito no sólo se explica por una insuficiente oferta, sino también por una baja demanda.

Por otro lado, el cobro de tasas de interés subsidiadas en contextos inflacionarios ha dado lugar a sustantivas transferencias de dinero que han favorecido solamente a los agricultores con préstamos formales, y, entre ellos, principalmente a los que cultivan productos comerciales. De aquí es posible concluir que la política crediticia en el Perú ha sido claramente regresiva en lo que a la distribución del ingreso rural se refiere.

IV EXPERIENCIAS DE CREDITO AGRARIO CON TASAS DE INTERES REAL POSITIVA

Las experiencias de crédito agrario con tasas de interés positivas en términos reales son escasas y están referidas a algunos países del sudeste asiático. Sin embargo, hay que resaltar dos hechos: a) que todas las políticas y proyectos que han considerado tasas de interés reales positivas en los préstamos rurales han tenido como objetivo básico la movilización de ahorros en el campo antes que el otorgamiento de préstamos, para lo cual han pagado tasas de interés reales positivas por los depósitos en ahorros, y b) que estas políticas se han implementado en el marco de una reforma global de la economía que generalmente ha comprendido una reforma agraria que ha privilegiado a la pequeña y mediana propiedad, el incremento en los precios de los productos agropecuarios a sus niveles reales, y la protección frente a los productos importados.

Países del sudeste asiático¹³

Uno de los países que ha implantado tasas de interés reales tanto para los préstamos rurales como para los depósitos en ahorros ha sido Taiwán. Así, de 1953 a 1970 la tasa promedio de retorno real por los depósitos rurales fue de alrededor del 6%, en ese mismo período, los depósitos en asociaciones de agricultores se incrementaron en casi 120 millones de dólares. Asimismo, la propensión al ahorro aumentó para todos los grupos de agricultores (ver cuadro 9)¹⁴. Los depósitos excedieron el monto de los préstamos, y, por consiguiente, fueron canalizados hacia otros sectores de la economía.

13 Las experiencias de programas de crédito con tasas de interés reales positivas que mostramos en esta sección han tomado como base el artículo de D. Adams (1978).

14 Se define la propensión al ahorro como la diferencia entre el ingreso neto menos el consumo, dividida por el ingreso neto.

Cuadro 9
Propension media al ahorro segun tamaño de agricultores en Taiwan
(1960-1974)

	1960	1966	1970	1974
0 5 Has o menos	- 0 30	0 09	0 15	0 17
0 5 - 1 0 Hás	0 15	0 16	0 14	0 26
1 - 1 5 Has	0 14	0 25	0 20	0 31
2 0 Hás o más	0 27	0 38	0 26	0 39
Promedio	0 19	0 28	0 20	0 31

Fuente D Adams (1978) cuadro 1

En 1965, en Corea del Sur la tasa de interés nominal para los préstamos y ahorros rurales se multiplicó por dos alcanzándose tasas de interés reales por depósitos del orden del 8% anual. Similarmente a lo acontecido en Taiwán, la propensión al ahorro entre los agricultores coreanos ha aumentado significativamente. En el cuadro 10 se puede ver que de 1965 a 1974 la propensión al ahorro para el conjunto de las familias agropecuarias se multiplicó en más de ocho veces.

Cuadro 10
Propension media al ahorro segun tamaño de agricultores en Corea del Sur
(1965-1974)

	1965	1970	1974
0 5 cheongbo* o menos	- 0 05	0 03	0 22
0 5 - 1 0 cheongbo	0 01	0 13	0 29
1 0 - 1 5 cheongbos	0 06	0 16	0 35
1 5 - 2 0 cheongbos	0 12	0 26	0 43
2 0 cheongbos o mas	0 13	0 19	0 40
Promedio	0 04	0 15	0 33

*Un cheongbo equivale a 0 992 Hás

Fuente D Adams (1978), cuadro 3

Hay que destacar que tanto en el caso de Taiwán como en el de Corea del Sur la propensión media al ahorro entre los agricultores de menos de una hectárea, de ser negativa o cero ha pasado a constituir el 20% ó más de sus ingresos.

V REFLEXIONES FINALES

La evidencia presentada muestra que las políticas de crédito subsidiado tienen serias limitaciones para llegar a la pequeña agricultura. Al respecto, el problema principal de esta política no es la validez o falsedad de las razones dadas para el subsidio, sino su incapacidad para alcanzar a su grupo objetivo, es decir, a los agricultores más pobres.

Es seguro que el crédito barato transfiere ingresos, además, es posible que ayude a modernizar la agricultura, disminuya los riesgos y reemplace a prestamistas onerosos. Sin embargo, todos estos beneficios los reciben sólo quienes tienen acceso al crédito barato. Los pequeños agricultores, al no acceder al crédito subsidiado, han sido excluidos de sus beneficios, pero en muchos casos han tenido que seguir soportando los costos de las políticas económicas perjudiciales al agro, que se trataban de compensar con el crédito subsidiado.

Los principales beneficiarios del subsidio han sido los agricultores más vinculados al mercado, con mayores ingresos y mejores niveles tecnológicos. Esto ha desvirtuado el carácter promotor del crédito, y, contrariamente a lo supuesto, ha contribuido a ampliar las brechas entre los agricultores, y con ello a agudizar las tensiones sociales en las zonas rurales. Los intentos de asignar compulsivamente los préstamos no han sido satisfactorios. Pese a que las disposiciones de muchas instituciones financieras de fomento señalaban expresamente que los fondos se debían asignar preferentemente a los pequeños agricultores, en la práctica no ha sido así.

Es muy probable que el origen de las limitaciones mostradas por los instrumentos compulsivos en orientar el crédito, por el lado de la oferta esté relacionado en buena medida con los mecanismos de discriminación que emplean las instituciones financieras contra los pequeños agricultores. Es decir, papeleos, viajes y sobornos, que implican aumentos en los costos de transacción.

De la experiencia peruana se infiere que también existen significativas restricciones que limitan la demanda por crédito, sobre todo a nivel de la pequeña agricultura. Esto estaría relacionado a varios factores que muchas veces se esconden bajo denominaciones como "desconocimiento" o "tasas de interés elevadas". Así, el llamado desconocimiento condensaría una serie de condicionantes culturales y económicos, como desconfianza respecto a las instituciones financieras, poca integración al mercado, baja rentabilidad de las explotaciones agropecuarias, etc. Asimismo, la mención a tasas de interés altas puede reflejar no una percepción de un alto costo del dinero, sino más bien montos pagados por conceptos de interés relativamente altos para una economía escasa de liquidez. No hay que olvidar que los campesinos pagan tasas de interés mucho mayores por préstamos no institucionales, pero por montos prestados y plazos menores.

Por otro lado, las políticas de crédito con tasas de interés reales positivas se han mostrado exitosas en sus objetivos de movilizar recursos monetarios en el campo. En este sentido, las instituciones y los mercados financieros rurales se han visto fortalecidos, y con ello el agro se ha beneficiado.

En cuanto a la cobertura de préstamos entre los pequeños agricultores, lamentablemente los trabajos que muestran las experiencias de crédito con tasas de interés reales positivas no tienen información sobre esto. Sin embargo, es plausible pensar que la ampliación de la cobertura en la pequeña agricultura dependerá de la manera como se implementen las tasas de interés reales positivas. Por ejemplo, si no se da algún mecanismo que

disminuya la diferencia de rentabilidad entre las explotaciones agropecuarias, el crédito siempre se dirigirá hacia las más rentables y menos riesgosas, que son por lo general las medianas y las grandes unidades agrícolas. En cambio, si se implementa algún tipo de mecanismo de compensación —como precios de garantía y/o mejora de canales de comercialización— y a la vez se impulsa la creación de cajas rurales o cooperativas de crédito descentralizadas, es muy probable que la cobertura de préstamos institucionales se amplíe entre los pequeños agricultores.

No obstante, la expansión del crédito en la pequeña agricultura tiene límites, aun cuando se reduzcan los diferenciales de rentabilidad que la afectan. Este límite se origina en la naturaleza misma de la intermediación financiera.

Así, cualquier institución financiera siempre tiene más ahorristas que prestatarios. En el campo, dada la estacionalidad de la actividad agrícola, incluso los campesinos pobres en alguna época del año tienen excedentes monetarios. Estos excedentes pueden ser captados por una institución financiera descentralizada mediante una adecuada política de pagos de intereses.

En cambio, la demanda de préstamos depende de las rentabilidades de las inversiones en comparación al costo del dinero. Como las unidades con menor cantidad y calidad de recursos tienen niveles de productividad muy bajos, sus oportunidades y capacidades de inversión serán limitadas, incluso con una política de precios agrícolas remunerativos. Esto se reflejará en niveles de endeudamiento relativamente bajos.

Hay que resaltar que la implementación de políticas de crédito con tasas de interés reales positivas en el campo es viable en un contexto de política macroeconómica que no discrimine al campo con tasas de cambio y políticas que favorecen la importación de alimentos baratos, y con controles de precios que tratan de mantener artificialmente bajos los precios de los productos agrícolas.

Para el Perú, las experiencias de crédito revisadas dejan lecciones que deben servir para el planteamiento de una política crediticia más eficiente en la promoción de la pequeña agricultura. Al respecto, hay que señalar que sería un grave error insistir en una política de crédito subsidiado, dada la ineficiencia que ésta ha mostrado, ocasionando que ingentes cantidades de recursos fluyan hacia un reducido grupo de agricultores. Frente a esto las políticas de crédito con tasas de interés reales positivas aparecen más eficientes por tres motivos principales: a) permiten captar ahorros y fortalecer el sistema financiero en el campo, lo cual, a su vez, facilita la creación de entidades financieras descentralizadas, b) disminuyen la dependencia de las transferencias, permitiendo que las instituciones financieras rurales tengan más viabilidad en largo plazo, y c) liberan recursos que pueden emplearse en subsidiar a la pequeña agricultura de una manera más eficiente.

El próximo gobierno debería plantear una reforma del sistema financiero que impulse el desarrollo de los mercados financieros en el campo. El

financiamiento del agro no debe implicar subsidios indiscriminados, por el contrario, debe tenderse a eliminar paulatinamente los préstamos subsidiados. Debe entenderse que el crédito agrario es sólo uno de los múltiples instrumentos con los que se puede subsidiar el agro, que la evidencia empírica y ciertos cuestionamientos teóricos indican que no es el mejor. Por ello, es más eficiente potenciar instrumentos como los precios de garantía, que tienen un ámbito mucho mayor.

Hay que reconocer que la actual coyuntura económica, caracterizada por un proceso hiperinflacionario, por la falta de liquidez y por una aguda recesión económica que conlleva una caída de los términos de intercambio agrarios, dificulta una reforma financiera abrupta. Sin embargo, es imprescindible iniciarla, aunque sea de una manera paulatina.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ADAMS, D

1978 "Mobilizing household savings through rural financial markets", en *Economic development and cultural change* Abril

ADAMS, D y VOGER, R

1986 "Rural financial markets in low-income countries: recent controversies and lessons", en *World development* Abril

BHADURI, A

1973 "Agricultural backwardness under semifeudalism", en *Economic Journal* Marzo

CEPAL

1982 *Campesinado y desarrollo agrícola en Bolivia* Estudios e Informes de la CEPAL 13 Santiago de Chile

DE ARAUJO, P y MEYER, R

1987 "Dos décadas de crédito subsidiado en Brasil", en D Adams, C Gonzales Vega y J V Pischke, editores *Crédito agrícola y desarrollo rural* Ohio, State University, Columbus

LADMAN, J y TINNERMEIR, R

1983 "The political economy of agricultural credit", en D Adams, G Donald y J V Pischke, editores *Rural financial markets in developing countries* The Johns Hopkins University Press, Baltimore

PESSAH, R

1987 "Channeling Credit to the Countryside", en J Austin y G

Esteva, editores *Food Policy in Mexico* Cornell University Press, New York

SAYAD, J
1983

“The impact of rural credit on production and income distribution in Brasil”, en D Adams, G Donald y J V Pischke, editores *op cit*

VOGEL, R y LARSON, R
1984

“Illusion and reality in allocating agricultural credit”, en D Adams, D Graham y J V Pischke, editores *Undermining rural development with cheap credit* Westview Press, Colorado

VOGEL, R
1984

“Savings mobilization the forgotten half of rural finance”, en D Adams, D Graham y J V Pischke, editores *op cit*