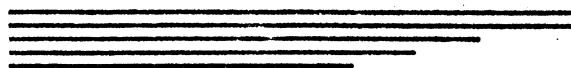


CENTRO
INTERAMERICANO
DE
DESARROLLO
RURAL Y
REFORMA
AGRARIA



Mimeografiado

No. 122



EL CREDITO COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO DE

LA AGRICULTURA

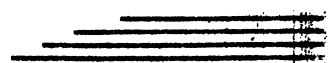
Por:

Pedro Merçon Vieira.



Bogotá, Agosto 1969

Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas OEA
Proyecto 206 del Programa de Cooperación Técnica



"El Proyecto 206, Capacitación y Estudios sobre Desarrollo Rural y Reforma Agraria, es una actividad de Programa de Cooperación Técnica de la OEA, que auspicia el Consejo Interamericano Económico y Social, el cual lo financia a través del Fondo Especial de Asistencia para el Desarrollo. Es administrado por el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA (IICA), el cual ha establecido en Bogotá, Colombia, un Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria (IICA-CIRA), con la colaboración del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), y la Universidad Nacional de Colombia. A través de las Direcciones Regionales del IICA, el Proyecto adelanta programas de capacitación, estudios y asesoría al nivel nacional y regional". La correspondencia relacionada con esta publicación puede dirigirse al Apartado Aéreo No. 14592, Bogotá, Colombia.

EL CREDITO COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO DE LA

AGRICULTURA*

Por:

Pedro Merçon Vieira**

I. Consideraciones preliminares

A fin de que el Crédito Agrícola pueda actuar como real factor de desarrollo de la agricultura, es necesaria la ampliación del campo de asistencia a los beneficiarios, facultándoles el aumento de la productividad agropecuaria y, por ende, la elevación de sus niveles de ingreso. Esa ampliación de asistencia involucra no sólo cambios en los procedimientos corrientes de los bancos, pero además, otras formas de ayudas a los productores, principalmente en lo que se refiere a asistencia técnico-agronómica. De ahí la conveniencia de que se convierta en "servicio" en el cual la asistencia crediticia constituye un "ingrediente" indispensable en los esfuerzos tendientes a desarrollar la agricultura.

La caracterización del crédito como "servicio", en las condiciones latinoamericanas, por lo general, se justifica por las razones expuestas a continuación:

- a) Una gran masa de agricultores, todavía, adopta métodos empíricos de producción y, por lo tanto, carecen de asistencia técnica para aplicar, en forma satisfactoria, los recursos financieros disponibles.
- b) Por lo general, la infraestructura de servicios existentes en las comunidades rurales (provisión de insumos, asistencia técnica, comercialización, organización de productores, etc), no es debidamente utilizada por los agricultores y el crédito puede actuar como factor de promoción y fortalecimiento de esos servicios, vinculando sus actividades a las empresas objeto de financiación.
- c) El desarrollo de una agricultura descapitalizada, a ejemplo de la nuestra, está supeditando a la intensa aplicación de crédito de promoción (capitales fijos y semi-fijos), lo cual implica un profundo cambio en la estructura de las unidades de explotación y, por lo tanto, necesita ser planeado, supervisado y evaluado convenientemente, abarcando un sin número de actividades fuera de la esfera estrictamente bancaria.

* Conferencia presentada en el Seminario de Crédito Agrícola, organizado por el IICA-CIRA y el Departamento de Relaciones Humanas de la División de Entrenamiento y formación de personal de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero.

** Especialista en Crédito Agrícola del Instituto Interamericano de Ciencias de la O.E.A - IICA.

II. Características básicas de un servicio de Crédito

Un servicio de crédito que reúna condiciones para provocar real impacto en la agricultura debe presentar, entre otras, las siguientes características:

a) Adecuación del crédito a las necesidades de los agricultores:

El crédito, para actuar como instrumento de desarrollo, debe basarse en las necesidades de los productores y en las peculiaridades de la agricultura. De ahí la importancia del diagnóstico socio-económico del área de operación del servicio como paso preliminar para establecer las condiciones básicas de los préstamos en relación a: 1) propósitos; 2) suficiencia; 3) plazo; 4) época de pago; 5) oportunidad selección de candidatos, etc. Dicho diagnóstico incluye cuatro grupos básicos de informaciones:

- Análisis de la situación socio-económica de las áreas seleccionadas;
- Análisis de la estructura operativa del crédito;
- Análisis y proyecciones de la demanda del crédito rural;
- Evaluación de los resultados de la actividad crediticia en áreas seleccionadas.

b) Complementación con otros servicios

La experiencia ha mostrado que el crédito es poco eficaz si aplicado en forma aislada, principalmente cuando dirigido a pequeños y medianos agricultores. Surgió, entonces, la expresión reciente de "enfoque integral del crédito", cuyo significado es su asociación con otros servicios relacionados con la agricultura, a saber: provisión de insumos, asistencia técnica y comercialización. Por lo tanto, los beneficios derivados del crédito están supeditados al grado de articulación con sus servicios complementarios.

c) Selectividad

Por lo general, son escasos los recursos disponibles de los servicios de crédito. Dichos recursos no deben utilizarse en forma indiscriminada, de acuerdo con la demanda de los agricultores o con preferencias personales, como suele acontecer. Como esfuerzo tendiente a alcanzar la aplicación óptima de los recursos, se recomienda que el crédito sea selectivo en diferentes aspectos, a saber: 1) escogencia de áreas prioritarias; 2) canalización de fondos hacia la empresa económica básicas y 3) selección adecuada de los beneficiarios.

d) Programación

Partiendo de la base que el crédito es parte integral del plan de desarrollo agropecuario en su área de acción, es necesario contar con un mecanismo permanente de programación, que permita:

- Determinar las diversas formas en que el Estado participará en la operación del servicio de crédito.
- Establecer prioridades en la utilización de los recursos financieros disponibles para crédito rural.
- Estudiar las formas de coordinación del crédito con sus servicios complementarios.
- Facilitar el funcionamiento de un eficaz sistema de evaluación de los servicios de crédito.

e) Destinación específica

La aplicación de los fondos de los préstamos debe obedecer a los propósitos estipulados en los planes de inversión acordados con los prestatarios. Por lo tanto, un plan de inversión que se ajuste a las necesidades del agricultor es un pre-requisito fundamental en la eficacia del servicio de crédito. En qué aplicar? Cómo aplicar? Cuándo aplicar? Cuánto aplicar?. Entre otros, son elementos que deben contemplar el plan de inversión y que afectan las condiciones del crédito en relación a propósitos, oportunidad, suficiencia, vigilancia, etc. En caso de que haya desvío de fondos, el crédito no cumple sus finalidades y puede ser inflacionario, siempre y cuando deja de generar producción en proporción superior a los costos económicos derivados de su aplicación.

f) Tasa bruta de interés a nivel razonable

La tasa bruta comprenda los intereses pagados por los prestatarios y los demás gastos del agricultor, derivados de la contratación y utilización del crédito. La incidencia de viajes, el papeleo exigido en el cumplimiento de las obligaciones legales, en proceso de liberación de las parcelas, las relaciones entre los funcionarios bancarios y los agricultores, entre otros, son factores que afectan la tasa bruta de interés. Obviamente, esta tasa debe guardar relación con los beneficios medios, derivados de la aplicación de las diversas modalidades de crédito.

g) Continuidad

Un servicio de crédito debe perseguir objetivos a largo plazo. Para ello urge la adopción de una estrategia definida de acción en el curso de los años. Los ajustes en el enfoque establecido deben basarse en evaluación de la operación del propio programa.

Un servicio de crédito que reúna las características antes mencionadas, en las condiciones latinoamericanas, no es buen negocio para la banca privada, por razones de diversa índoles: 1) su costo operacional es elevado; 2) es lenta la rotatividad de los fondos aplicados; 3) los bancos necesitan establecer una estrecha correlación entre el origen de sus fondos (capital y depósitos) y sus prestatarios*. Por lo general, es limitada la aportación de fondos de la agricultura para la banca privada. De ahí la necesidad de contar con el decidido apoyo del Estado en la operación de un servicio de crédito que reúna condiciones para provocar real impacto en la Agricultura. Entre las diversas formas de participación del Estado en la operación de un servicio de crédito, señalanse:

- Definir la política crediticia;
- Adoptar las normas básicas de operación;
- Provisión de fondos;
- Financiar y coordinar la participación de los servicios complementarios;
- Fiscalizar la operación del propio servicio;
- Establecer mecanismo permanente de programación y evaluación del crédito.

La filosofía del crédito rural orientado, directa o indirectamente, se basa en las características arriba mencionadas y, sin duda, la experiencia ha demostrado que esa modalidad constituye una poderosa herramienta utilizada para modificar la estructura de producción de las empresas rurales y, en consecuencia, elevar sus niveles de productividad e ingresos.

III. Limitaciones

La operación de un eficaz programa de crédito rural orientado demanda esfuerzo y espíritu de trabajo, principalmente en su fase de implantación. Hay limitaciones de diversas índoles, según se especifican a continuación:

a) Actitud de los dirigentes

Suele acontecer que los dirigentes encaran las funciones del crédito o de los servicios de asistencia técnica como finalidad de un programa y nó como instrumento utilizable para provocar el desarrollo de la agricultura.

De parte de los asesores técnicos hay un ortodoxismo acentuado en la aplicación de la "filosofía" de la extensión, fomentado por la creencia de que el crédito agrícola es incompatible con sus actividades educacionales.

* Con miras a mantener el equilibrio financiero y lograr márgen de ganancia en sus negocios.

Esta mentalidad se ha formado en gran parte por la importancia de los principios de extensión aplicados en los Estados Unidos, donde el Estado de desarrollo de la agricultura ha hecho posible que la extensión actúe independiente del crédito agrícola. Sin embargo, en ese mismo país la extensión aislada se mostró ineficaz para los agricultores de bajos ingresos. Esta experiencia originó la estructuración del programa de crédito supervisado del "Farmers and Home Administration", el cual consiste en la conjugación de crédito con asistencia técnica.

Muchas instituciones no han comprendido todavía que el crédito agrícola no puede ser encarado como negocio rentable, en perjuicio de la adopción de procesos ajustados a las necesidades reales de la agricultura.

Otras instituciones operan bajo la suposición de que el crédito agrícola es la única herramienta de incremento y de racionalización de la producción. En consecuencia, su impacto en la agricultura, generalmente es muy reducido.

b) Estructura institucional

Los servicios de asistencia técnica son generalmente dependencias del gobierno y en ellos suelen predominar normas técnico-administrativas poco flexibles, principalmente para los funcionarios al nivel de operación.

Prevalece el espíritu de "Jefatura" y en la escogencia de los dirigentes predominan casi siempre los criterios políticos. Esta situación afecta con frecuencia la continuidad de los programas o genera falta de confianza de parte de los dirigentes de las instituciones de crédito.

En lo tocante a las instituciones de crédito agrícola, en razón de la autonomía administrativa de que disponen, con frecuencia operan independientemente, evitando su acercamiento con los demás organismos conectados con la agricultura. Lógicamente, las instituciones de crédito agrícola no deben ser dependencias del gobierno, ni prestarse a servir los intereses de grupos políticos, pero sus programas deben estar vinculados a la política agrícola del Estado. Es de mucha importancia tomar en cuenta este concepto cuando se desea llevar a cabo una política de crédito agrícola de enfoque integral.

c) Costo operacional del crédito agrícola conjugado con educación, siempre sobrepasa los ingresos de las instituciones bancarias por concepto de interés. Ello origina la escasez de personal técnico en dichas instituciones, ya que ellas necesitan mantener su estabilidad financiera.

Urge, consecuentemente, que el gobierno sufrague los gastos de asesoramiento técnico a los usuarios de crédito, principalmente cuando se trata de programas dirigidos a pequeños y medianos agricultores.

El costo operacional varía con el costo del dinero y con las características del programa. En algunos países, este costo ha oscilado al rededor de un 25% en relación con el valor de las aplicaciones; en otros países, el costo de un programa de crédito orientado apenas ha sobrepasado los ingresos de la institución por concepto de interés.

Por otra parte, el costo de operación tiende a aumentar, cuando se trata de crédito educativo para pequeños y medianos agricultores que son los que más necesitan de ayuda de este tipo - pues el valor unitario de las aplicaciones es más bajo. Por tanto, la asistencia técnica debe extenderse a un mayor número de beneficiarios del programa y, consecuentemente, aumenta los gastos de administración de los préstamos.

d) Calificación de personal

En general, la capacitación de los extensionistas en los aspectos económicos de la agricultura es insatisfactoria. Las facultades de Agronomía y las escuelas medias no dan el énfasis necesario a este sector de la enseñanza y los servicios de extensión no se preocupan en suministrarles suficiente adiestramiento. Resulta de todo ello, que los extensionistas buscan incorporar nuevas técnicas y nuevos hábitos al medio rural, pero sin la preocupación necesaria en relación con el efecto económico de sus enseñanzas. Como el crédito agrícola esencialmente constituye una transacción comercial, la efectividad del trabajo de los extensionistas en este campo tiende a disminuir siempre que la explotación agrícola no es encarada como un negocio.

El personal bancario, en general, no dispone de conocimientos suficientes en relación con los problemas agropecuarios, porque carece de formación agronómica.

Surgen con frecuencias situaciones conflictivas entre las dos corrientes: los extensionistas tratando de poner énfasis en el "tecnicismo" de la agricultura y los bancarios en el "mercantilismo" del crédito agrícola.

Para aminorar esta situación conflictiva, lo más recomendable sería la aplicación del principio de extensión: "aprender haciendo". Es decir, que la operación de un programa de crédito educativo contribuye a mejorar la capacitación de los extensionistas en aspectos económicos y de los funcionarios bancarios en aspectos agronómicos.

e) Deficiencias de legislación y reglamentos

En obediencia a principios tradicionales, suelen ser comunmente conservadores los procedimientos de crédito adoptados por las instituciones.

El crédito de promoción, además de la escasez de recursos, es limitado por el rigor de las normas y reglamentos, los cuales frecuentemente condicionan su dotación a la disponibilidad de garantías reales.

Cuando se trata de crédito agrícola educativo para pequeños y medianos agricultores, quienes más necesitan de recursos para inversiones aunque posean capacidad potencial de pago, en general no reúnen condiciones para atender las normas crediticias corrientes en lo tocante a garantías, plazos y propósitos. En consecuencia, quedan expuestos a marginarse al programa, o a que se les otorgue un crédito insuficiente o de plazo limitado.

Surge, entonces, la necesidad de adoptar normas específicas para programas de crédito rural orientado, las cuales puedan contemplar, en su exacta medida, la importancia de la capacidad potencial de pago y de la garantía personal, que estén en consonancia con las necesidades de los agricultores. Estas normas podrían regular las relaciones entre la institución de crédito y el servicio de extensión.

f) Falta de receptividad de los agricultores

El crédito rural orientado es más vigilado y por ello algunos prestarios se muestran reacios a formar parte del programa, en razón de que están acostumbrados a aplicar los recursos del préstamo con más liberalidad y algunas veces en actividades ajenas a la agricultura.

Por otra parte, el trámite de una solicitud suele ser más lento, lo que contribuye a desalentar a muchos agricultores en su participación en el programa.

En relación con los pequeños agricultores, de bajo nivel cultural, generalmente el impacto del crédito educativo es más lento por la resistencia a abandonar las prácticas tradicionales, las cuales hacen difícil la comprensión de la forma de aplicar las nuevas técnicas.

g) Falta de definición del Poder Público en cuanto a la Política Agraria

Cuando el poder público no define la política agraria que hay que seguir, es más difícil la aplicación de un programa de crédito con enfoque integral, por la tendencia a que las instituciones desarrollen sus actividades en forma aislada. El poder público debe ejercer la acción primordial de promotor del bienestar social, a través del establecimiento de una sana política agrícola, con objetivos y metas bien definidos. A su vez todas las instituciones relacionadas con la agricultura deben utilizar sus recursos de acuerdo con esta política.

Una de las labores más importantes del poder público en el campo de la agricultura es lograr la satisfactoria coordinación de todas las instituciones existentes hacia el objetivo común: incremento y racionalización de la producción agropecuaria.

h) Lentitud de los resultados

El crédito agrícola con enfoque integral implica educar a los beneficiarios del programa y por tanto, sus resultados son lentos. Esta lentitud, por lo general, demanda mucho trabajo por parte del personal

integrante del servicio de crédito, reduciendo en su acción el número de familias abarcadas por el programa.

La falta aparente de impacto puede inducir a los dirigentes a ensayar cambios frecuentes en los procedimientos y objetivos de determinado programa, sin que se disponga del tiempo necesario para evaluar sus resultados y mejorarlos con base en esta evaluación.

i) Limitación de los servicios de asistencia técnica

En las condiciones de Latinoamérica, por lo general, es muy elevada la relación entre el número de productores rurales y de asesores técnicos disponibles. Este hecho revela el limitado alcance de los servicios de extensión e indica la necesidad de definir cuidadosamente los grupos de agricultores que serán beneficiados por el servicio de crédito, así como las líneas prioritarias de crédito. Así mismo, para cada país o región, el escaso número de extensionistas debe ser empleado de manera que produzca el máximo impacto en el desarrollo agrícola.

En la formulación de un programa de crédito rural orientado, la disponibilidad de extensionistas debe ser analizada a fondo, a fin de evitar el fracaso del servicio por deficiencia de asesoramiento técnico a los agricultores. Este aspecto es sumamente importante, en los casos en que los asesores técnicos desempeñan actividades ajenas a dicho programa.