



NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

E/CEPAL/PROY.1/13

Agosto de 1979

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina

MERCADO DE CAPITALES Y NIVEL DE POBREZA: DIAGNOSTICO
Y POLITICAS

Hernán Aldabe, Consultor

Este estudio fue preparado en virtud del Proyecto que ejecuta la CEPAL sobre Pobreza Crítica en América Latina (RLA/77/018). Las opiniones expresadas en él son de la exclusiva responsabilidad del autor.

79-7-1659



SEMINARIO DE POBREZA CRITICA
Santiago - Chile
1979

MERCADO DE CAPITALES Y NIVEL DE POBREZA
DIAGNOSTICO Y POLITICAS

Hernán Aldabe



INDICE GENERAL

MERCADO DE CAPITALES Y NIVEL DE POBREZA

DIAGNOSTICO Y POLITICAS

	<u>Pág.</u>
1. PARTICIPACION DE LOS POBRES EN EL SECTOR FINANCIERO.	2
1.1. Los pobres y el mercado institucional de capitales.	3
1.2. Comportamiento financiero de los pobres	6
1.3. Efectividad de los programas de crédito como medio de ayuda para los grupos de bajos ingresos.	8
2. EL CREDITO COMO INSTRUMENTO DE AYUDA PARA MEJORAR LAS CONDICIONES DE LOS GRUPOS DE MENORES INGRESOS.	10
2.1. Estrategias en la utilización del crédito como instrumento de promoción de grupos de menores ingresos	12
2.2. Lineamientos de una política de crédito extensivo para asistir a los grupos de pobres del sector rural	16
2.3. Conclusiones sobre el uso del crédito en programas de asistencia social	23

MERCADO DE CAPITAL Y NIVEL DE POBREZA, DIAGNOSTICO Y POLITICAS.

El mercado de capitales es, por definición, el lugar de encuentro de quienes tienen excedentes financieros con quienes necesitan recursos para incrementar su capacidad adquisitiva inmediata. Entonces, nada es en principio más ajeno a los pobres que el mercado de capitales, pues por un lado ningún excedente de ingreso pueden ellos aportar al flujo de ahorro y por el otro su débil o nula capacidad de repago les impide calificar como tomadores de fondos. Es legítimo por lo tanto preguntarse sobre el sentido de estudiar las vinculaciones de los sectores de muy bajos ingresos con un mercado que les es totalmente extraño. Si se dejan de lado los efectos indirectos que sobre el nivel de actividad, el ingreso y el empleo pueden tener las políticas monetarias o el desenvolvimiento del sector financiero, el tema del mercado de capitales y pobreza queda restringido casi a un sólo aspecto: el mejor modo de canalizar fondos para aumentar la capacidad de consumo o de inversión de algunos sectores pobres, utilizando mecanismos propios del sistema financiero. Sin embargo no debe perderse de vista que en definitiva esas acciones no van a constituir transacciones genuinas del mercado de capitales, aunque se empleen instrumentos propios de éste.

Cuando se opera a crédito con los grupos pobres, los préstamos deben recibir siempre algún grado de subsidio, sea para abaratar los intereses, cubrir mayores costos operativos o compensar quebrantos por deudas impagas; la antinomia pobreza-mercado de capitales pareciera salvarse con los préstamos subsidiados, sin que por ello quede claro cuales son las razones de tan marcada preferencia por el mecanismo del préstamo subsidiado frente al uso del subsidio liso y llano. Podría sospecharse que hay una primacía de criterios ideológicos sobre los de eficiencia;

aquellos exaltando la conveniencia de educar a los grupos pobres en los mecanismos de mercado, como paso fundamental para su promoción social; pues se estima necesario que los pobres reciban un entrenamiento para operar como "homo economicus" pleno cuando sus condiciones de ingreso mejoren; esta posición implica creer por un lado que el estado de pobreza es transitorio o superable y por el otro que la eliminación o reducción del número de pobres puede hacerse sin necesidad de modificar la estructura del poder económico, la distribución del ingreso o la participación popular en los mecanismos de decisión económica.

Tratándose de la idea imperante a nivel oficial en América Latina, el análisis reflejado en el presente documento la recoge sin discusión ni adhesión, por lo que la mayor parte del trabajo se consagra a examinar el empleo de los mecanismos crediticios para aliviar situaciones de pobreza.

1. PARTICIPACION DE LOS POBRES EN EL SECTOR FINANCIERO.

El sector financiero tiene a su cargo vincular los grupos excedentario de fondos con aquellos que en razón de gastos planeados en la inversión o el consumo son deficitarios; en una actividad así definida, evidentemente los grupos de menores ingresos tienen una participación muy reducida. Si se acepta en calificar como pobre a quienes no alcanzan a subvenir sus necesidades dentro de un estandar dado de consumo, naturalmente las personas de este grupo no cuentan con superavits susceptibles de canalizarse en el mercado financiero, ni tampoco son ellos tomadores de fondos por faltarles capacidad para pagar las deudas. La realidad parece ser consistente con las deducciones anteriores, por lo que las transacciones del mercado de capitales institucionalizado rara vez invo

lucran directamente a los grupos de menores ingresos. Lo cual no excluye que indirectamente algunas operaciones con montos relativamente importantes se relacionen con los pobres; pero en estos casos las transacciones conciernen de algún modo al sector público, quien utiliza el crédito institucional como instrumento de una política de bienestar.

Sin perjuicio de consagrar buena parte del documento a este último tema, se comenzará exponiendo algunos aspectos de las operaciones financieras vinculadas con los grupos de menores ingresos, las dificultades existentes -fuera de la carencia de excedentes de ingresos- para que los pobres operen con el mercado de capitales y las limitaciones del crédito como instrumento aislado para alcanzar objetivos de bienestar.

1.1. Los pobres y el mercado institucional de capitales.

Para abordar este tema, el grupo social genéricamente calificado como "pobre" no debe ser tratado como un sector homogéneo. Si se acepta, para los fines de este documento, que la condición de pobre corresponde a la unidad de consumo cuyos ingresos no alcanzan a cubrir las necesidades calificadas como mínimas para una sociedad determinada y en una época dada; ello no excluye que ciertos grupos de pobres posean en algún momento un excedente financiero. Se observa con frecuencia como grupos próximos a emerger por sobre la línea de pobreza prefieren dejar de atender algunas de las necesidades básicas, destinando el superavit así generado al ahorro financiero, casi siempre con el propósito de constituir reservas para gastos inesperados o bien para aumentar su capital de trabajo. Tanto para las operaciones pasivas como para las activas que realizan las instituciones financieras, convendría entonces delinear una cierta tipología que permita superar en cierta medida las ambigüedades de trabajar con un término tan genérico como pobreza.

Tal vez ayude para ese fin imaginar al conjunto de la población en situación de pobreza como un témpano donde sólo una pequeña parte de su volumen emerge constantemente de la línea de flotación. Quienes están claramente por encima del nivel de pobreza son operadores plenos del sistema financiero, interviniendo en mayor o menor medida según el tipo de ocupación, es ocioso decir que este grupo es ajeno al tema del documento. Pero inmediatamente por debajo de ellos aparece una franja de espesor variable cuya situación oscila, quedando por encima o por debajo de la línea de pobreza según los vaivenes de la actividad económica, global o específica del grupo o sector. Por debajo de esta franja hay otra que, aunque permanentemente sumergida, es alcanzada por la luz del sol y finalmente la mayor parte del témpano se hunde hasta profundidades donde llega cada vez menos luz.

El mercado de capitales como tal tiene una tenue relación con la franja que oscila alrededor de la línea de pobreza y muy rara vez opera con los sumergidos permanentes, aunque estén ubicados en la porción superior. El resto pertenece a un mundo que carece de relación directa con el mercado de capitales institucionalizado. Cuando intervienen programas de bienestar patrocinados por el sector público, las relaciones pueden ser más intensas, pero las transacciones no son ya producto de la actividad del mercado sino derivadas de una decisión autónoma del gobierno.

En los países latinoamericanos, al menos, las operaciones más frecuentes entre los sectores pobres de la población y el mercado de capitales son de un lado los depósitos a interés, predominantemente en la forma de cuentas de ahorro, y del otro los créditos para consumo de durables, compra de vivienda y adquisición de elementos de producción; este último fundamentalmente en los medios rurales.

Además de los problemas derivados de la debilidad económica de los prestatarios y del consiguiente aumento del riesgo que entraña, las institu

ciones financieras tienen serias dificultades organizativas y de costos para conceder pequeños préstamos. Un análisis realizado en 1969 en una entidad de crédito para el consumo que operaba en el área metropolitana de Argentina con una clientela constituida básicamente por asalariados de recursos bajos y medios, pero claramente por encima de la línea de pobreza, demostró que los costos directos de otorgamiento y recaudación de los créditos equivalía al 12 por ciento del préstamo, para operaciones de un año de plazo. Este costo se compara desfavorablemente con el 2,5 por ciento del costo directo en los créditos comerciales a pequeños negocios y el 0,75 por ciento para las operaciones con grandes empresas.

Si a los costos administrativos indicados se le suma el costo por riesgo de recuperación de los fondos prestados, para compensar los costos se deberían establecer tasas de interés que triplicarían o cuadruplicarían las corrientes para operaciones de plazos similares con empresas. Como esos valores no pueden aparecer abiertamente en los contratos sin que inmediatamente la opinión pública los calificara de usura, los bancos son naturalmente reacios a operar con los grupos de menores ingresos y las empresas financieras especializadas en pequeños créditos de consumo condicionan el acuerdo de los préstamos a requisitos de patrimonio o ingreso que ni aún la capa superior del grupo calificado como pobre puede reunir.

Pero en las situaciones de pobreza también existen los problemas financieros y esa necesidad induce la aparición de medios destinados a resolverlos. La primera instancia de un pobre para solucionar la falta de fondos es recurrir a la solidaridad familiar o de la comunidad inmediata; si dentro de ellos el problema no puede ser resuelto, la opción se sitúa entre el comerciante o el prestamista. La primera figura es indudablemente la más importante, por lo menos en los tiempos modernos. El prestamista en dinero tiene muchas dificultades para operar entre los pobres; las

altas tasas de interés que debe cargar para compensar el riesgo de falta de pago y la retribución por su trabajo personal, torna antipática su ocupación y debe enfrentar una abierta hostilidad del medio en que actúa. Además, las legislaciones latinoamericanas contienen frecuentemente salvaguardas contra los intereses cuando exceden considerablemente los valores corrientemente fijados por los bancos. En cambio el prestamista que actúa por medio de la venta a crédito y/o de la compra de la producción, computa en el precio el riesgo y sus beneficios, sin transparentar la verdadera magnitud de estos, por lo que la opinión de la comunidad y la legislación están de su lado.

La red de relaciones crediticias generadas por los comerciantes que actúan en comunidades de personas de bajos ingresos es tan profunda y funcional, que su desconocimiento ha llevado al fracaso de muchos programas de desarrollo, especialmente dentro del medio rural. Por desconocer su papel se tiende a minimizar la posición del comerciante -casi siempre otro pobre entre los pobres- dentro de la estructura de su comunidad; esa vinculación generalmente se asemeja a la de la clientela en el sentido romano. En grupos desamparados de otras formas de protección social, la relación de dependencia del tipo clientela, si bien puede costarle al individuo una parte considerable de sus ya insuficientes ingresos, constituye un modo de protección o respaldo que conlleva cierto grado de seguridad pues el comerciante-patrón está socialmente obligado a proveer parte de la subsistencia de su "cliente" en caso de desempleo o fracaso de la producción agrícola, o inclusive a facilitarle dinero para gastos extraordinarios como funerales o bodas.

1.2. El comportamiento financiero de los pobres.

Además de los factores derivados de los elevados costos, existen para el sector financiero institucionalizado una serie de limitaciones cultu

rales que tornan difícil de manejar los programas de créditos destinados a aliviar la situación de los sectores de bajos ingresos. Esas limitaciones derivan del propio estado de pobreza, de modo que en muchos casos pueden llegar a constituir el elemento que impide salir del círculo vicioso de pobreza-ayuda inefectiva. Dos son las dificultades más importantes : a) el particular manejo de caja por parte de la unidad de consumo y, b) el frecuente desvío de los fondos de su destino indicado por el programa. La primera es inherente a todas las situaciones de deficiencia de ingresos; por de pronto las sumas de dinero percibidas por un pobre, asalariado o productor, necesariamente se gastan en plazos muy breves, compelido por la necesidad de cubrir los gastos de supervivencia. En esas condiciones resulta anacrónico para el agente económico hacer previsiones sobre pagos futuros si los gastos presentes quedan insatisfechos. Se necesita una buena dosis de coerción o de oportunidad para obligar a una persona a sacrificar una parte importante de su consumo presente en aras de satisfacer una obligación originada en adquisiciones pasadas. Es decir, la constante falta de excedentes una vez atendidas las necesidades de corto plazo, impide a los pobres adquirir hábitos de repartir sus medios entre consumo actual y consumo diferido. Y cuando una persona está permanente en situación crítica, ¿Cuán grave debe ser la amenaza para inducirlo a cambiar su tendencia natural? Indudablemente tiene que ser algo más fuerte que la simple ejecución judicial de la deuda. Aquí, fuera de procedimientos donde entre la compulsión física, se ha encontrado que además de la presión del co-garante juega un rol importante la amenaza de quedar excluido de sus fuentes de créditos tradicionales. Esta condición no se da en el caso de los bancos, seguramente porque para los pobres ellos son instituciones ajenas a su experiencia y al mismo tiempo constituyen el paradigma de un mundo al que no pertenecen; en cambio el prestamista informal -comerciante o no- es para el pobre la usual manera de salvar el infortunio presente y él reconoce la grave situación en que quedaría si se cegara esa fuente. Además, la general irregularidad de los ingresos de quienes se encuentran en situación

de pobreza hace difícil ajustar el cumplimiento de las obligaciones a plazos abstractos, en cambio el prestamista que vive o frecuenta la misma comunidad conoce el momento en que su deudor cuenta con dinero, y puede cancelar su crédito.

Esta discreción sirve para recordar que el manejo de programas de ayuda basados en el crédito, no puede hacerse con los mismos criterios que se aplican a créditos de fomento orientados hacia otros estratos de la sociedad. En particular, deben examinarse cuidadosamente los aspectos culturales y las pautas de conductas vinculadas con el crédito normalmente diferentes a los de la cultura predominante en el sistema financiero institucional.

1.3. Efectividad de los programas de crédito como medio de ayuda para los grupos de bajos ingresos.

En los países de América existe una fuerte resistencia ideológica, tanto por parte de instituciones públicas nacionales como internacionales, a utilizar las donaciones o subsidios como medio para incrementar los ingresos de los pobres; esa actitud ha llevado a emplear el crédito en operaciones donde se debió proveer otra forma de ayuda. Seguramente eso explica los resultados de buena parte de los programas crediticos para los estratos de población con pobreza endémica, que han sido de muy limitados a poco satisfactorios. Eso no es sorprendente, pues la superación de la pobreza no tiene otro camino que el del aumento de los ingresos, y el crédito -entendido como la entrega de una cantidad de dinero para restituirlo más tarde- no agrega nada al flujo neto de ingresos, salvo los préstamos a la producción, si estos amplían efectivamente la capacidad productiva o reducen los costos.

En el caso de préstamos destinados a permitir a los pobres el acceso a bienes considerados inseparables de su dignidad de miembro de una comunidad determinada, como es particularmente el caso de la vivienda, los servicios de la deuda pueden generar caídas peligrosas en otros rubros de su consumo, si su ingreso después del préstamo se mantiene por debajo de la línea de subsistencia. Del mismo modo, un crédito destinado a la adquisición de elementos de producción va a dejar a su destinatario en mejor condición que antes sólo si el resultado monetario final del nuevo modo de producción es superior al anterior, por lo menos en la medida necesaria para atender la cancelación del préstamo y sus intereses.

Un programa de crédito no significa nada en sí mismo como medio para mejorar la condición de los grupos pobres; sólo adquiere relevancia cuando es uno de los instrumentos dentro del conjunto de acciones destinadas a aumentar el ingreso de sus beneficiarios. Si no hay tal incremento difícilmente habrá repago del crédito y todo el esfuerzo de ayuda habrá quedado como una equívoca donación.

Dentro de los sectores pobres, el crédito aumenta el ingreso neto únicamente cuando amplía la capacidad productiva del individuo o del grupo familiar. Si se acepta esa premisa, entonces los créditos destinados a vivienda no alcanzarían a cumplir con el criterio de ayuda efectiva aquí sostenido, lo cual parecería desconcertante; aunque observando este caso con más detenimiento se advierte que la situación del beneficiario quedaría inalterada solamente si los servicios del préstamo no toman una porción mayor a la que anteriormente destinaba al servicio de vivienda; en cuyo caso la mejora alcanzada equivaldría a la obtención de un mejor servicio de vivienda con el mismo sacrificio económico.

En los préstamos destinados a la producción, la entrega de los fondos o el pago de los nuevos elementos de cultivo no va a llevar necesariamen-

te a incrementar el ingreso si el productor no sabe como utilizarlos eficientemente o no puede comercializar la nueva producción de manera ventajosa. Estas reflexiones tienen por fin destacar el papel secundario y de mero instrumento auxiliar que tienen los programas crediticios de ayuda a los sectores de menores ingresos. El crédito en sí no vale más que el conjunto de medidas que están destinadas a aumentar el ingreso de las unidades familiares en forma estable y permanente. El dinero volcado sin asegurar esta última condición pasará a la postre a constituir un donativo cuyo efecto en términos de bienestar será efímero para el destinatario y frustrante para las autoridades.

El corolario de lo dicho anteriormente es la escasa relevancia del crédito como instrumento aislado, hasta podría decirse la futilidad de su empleo, en el caso específico de situaciones de pobreza crítica.

2. EL CREDITO COMO INSTRUMENTO DE AYUDA PARA MEJORAR LAS CONDICIONES DE LOS GRUPOS DE MENORES INGRESOS.

Aceptado el papel secundario del crédito en un programa de ayuda para superar las condiciones de pobreza, se examinará en esta sección cuales son los límites a su empleo y dentro de qué políticas operativas conviene utilizarlo. Para facilitar el análisis es conveniente distinguir en el grupo objeto de los programas de ayuda a los sectores urbanos de los rurales; los primeros requieren el financiamiento básicamente para mejorar las condiciones de sus viviendas y los segundos para aumentar su capacidad productiva o la comercialización de sus productos. Conviene señalar que, para los grupos urbanos, podría financiarse la compra de bienes durables de consumo, dando condiciones de interés y plazos más ventajosos que los corrientes, pero esos programas serían difícilmente viables,

en parte debido a las complicaciones administrativas, pero principalmente porque sería poco justificable, intentar mejorar el ingreso facilitando el consumo.

En la cuestión de la falta de vivienda, el crédito es un componente menor; el problema de la vivienda en América Latina deriva, en buena medida, de la alta tasa de urbanización y su magnitud alcanza tal dimensión que soluciones con objetivos modestos, tales como evitar el aumento del actual índice de hacinamiento puede comprometer seriamente la capacidad de inversión del resto de la economía en buena parte de los países latinoamericanos. El problema es entonces de capacidad de ahorro global y no de asignar recursos financieros y ello de por sí es una decisión de estrategia política de crecimiento ubicada más allá de las reglas de mercado.

Se supone aquí implícita la intención, en quienes utilizan el crédito como instrumento de un programa de ayuda, de dar a los beneficiarios plazos y condiciones de costo similares a las que tienen el promedio de la población, sin perjuicio de recurrir eventualmente a aportes no reembolsables u otras clases de subsidios. Tratándose de vivienda este supuesto es importante, pues aunque se cobrara al adquirente un precio equivalente al costo directo de construcción, para hacer la vivienda accesible a los pobres las condiciones de pago serían sensiblemente distintas de las del mercado en cuanto a plazos y tasas de interés. El costo de este procedimiento basado en el crédito sería en muchos casos igual al que se incurriría en un programa que se apartara de las reglas de mercado, y donde la entrega de la vivienda se efectuaría como un acto de servicio público, del mismo tipo que el de proveer educación o salud, oneroso o gratuito.

En general el uso del crédito en los programas de asistencia a los sectores pobres busca también superar condiciones de marginalidad, familia

rizando a los beneficiarios con las prácticas financieras, induciéndolos a concurrir a los bancos, hasta ese momento instituciones totalmente ajenas a su mundo, aprender las reglas de juego de préstamos, depósitos, intereses, etc. Todos estos objetivos secundarios están fundados en la esperanza de que un no lejano incremento en los ingresos del grupo comprendido en el programa permitirá a sus miembros contar con un excedente. En esa oportunidad la experiencia financiera generada por la operación con la vivienda lo alentará en el camino del ahorro y por lo tanto de la superación individual.

2.1. Estrategias en la utilización del crédito como instrumento de promoción de grupos de menores ingresos.

Se vió anteriormente que el crédito como un acto aislado de ayudar a los pobres difícilmente tenga las repercusiones esperadas, si al mismo tiempo no asegura un incremento permanente en el ingreso; el apoyo financiero a la gente de menores ingresos es eficaz, salvo casos especiales, dentro de un programa de asistencia.

Otro aspecto que conviene precisar es el referente a las posibilidades reales, de poner al mercado financiero a operar dentro del marco de un programa de asistencia. Es evidente que las reglas del mercado no permiten incorporar como demandantes de crédito a quienes no tienen capacidad de repago, o la tienen con un alto riesgo; además las operaciones con grupos de bajos ingresos presentan niveles tan elevados de costos operativos que resultan prohibitivos. Por lo tanto cuando aquí se habla de crédito se está refiriendo a operaciones efectuadas entre entidades financieras e individuos o asociaciones, que pueden presentar intereses y comisiones similares o más bajos que los corrientes, pero el rasgo que

los distingue de las verdaderas operaciones de mercado es la necesaria intervención de un tercero -el Estado o entidades privadas- para absorber alguna parte de los costos operativos y financieros de la transacción.

De esa intervención surge el hecho económico que da el rasgo característico a las transacciones financieras promovidas con criterio de ayuda : la existencia de una transferencia gratuita por parte del tercero interviniente.

Como es posible incluso que esa transferencia exceda en importancia al monto mismo del crédito, es legítimo preguntarse por qué no utilizar la donación pura y simple, en lugar del crédito. La respuesta admite variados matices. Unas pueden ser fundamentalistas, negando la bondad intrínseca de la donación, pero otras -más frecuentes- destacarán el papel educativo e integrador que tiene el crédito. En este último supuesto el análisis del programa crediticio debe ponderar los costos y los resultados de alcanzar estos últimos objetivos.

En razón de los comentarios precedentes, si no media aclaración, se entenderá aquí que todo crédito está inscripto dentro de un programa de ayuda y que existe una transferencia gratuita de fondos hacia el prestatario bajo la forma de absorción por un tercero de parte de los costos del préstamo. En estos términos, hablar de crédito como instrumento de ayuda implica disponer de los recursos necesarios para atender dicha transferencia gratuita, independientemente de los fondos financieros previstos por el mercado. Debe observarse que los recursos, asignados a tal transferencia pone un límite muy preciso al volumen del crédito. Dados estos condicionantes, dos tendencias se han perfilado en el diseño de los programas de crédito. Una, que se podría denominar extensiva, donde el programa de ayuda aparece abierto a todos los in-

dividuos definidos por las normas del programa; y otra, llamada intensiva, que procura circunscribir la aplicación de los programas de ayuda -y consiguientemente del crédito-a grupos claramente delimitados, sea con criterios geográficos, ocupacionales o culturales.

Al poner el crédito institucional al alcance del mayor número de usuarios, las instituciones financieras deben ser capaces de operar con los prestatarios a costos razonables y, además, contar capacidad gerencial apropiada para evitar la falta de pagos. El cumplimiento de estas condiciones hace que finalmente los programas de crédito tiendan a alcanzar sólo la capa superior de los grupos de menores ingresos, llegandose en muchos programas extensivos a que los reales beneficiarios sean los grupos no pobres. Los programas de crédito extensivo parecen ser interesantes en casos de países con muy débil infraestructura financiera, sobre todo en los ambientes rurales; en este caso el objetivo de mejorar el servicio financiero tiene tanta importancia como el de canalizar fondos a los pobres y la suma de resultados relativos justifican la totalidad del programa (*). La estrategia extensiva se propone

(*) : Tal vez el programa de crédito extensivo más exitoso, a juicio del autor sea uno de Costa de Marfil, donde se acertó decididamente con el objetivo a servir y permitió expandir las actividades financieras institucionalizadas al ámbito rural.

El Banco Nacional de Desarrollo Agrícola de Costa de Marfil puso en práctica en 1968 un programa de créditos llamados "prets de soudure" (préstamos de pre-cosecha). Se trataba de préstamos de corto plazo, que no excedían del 14 por ciento de los ingresos del campesino en los dos años precedentes. Los créditos se otorgaban a vecinos de una misma aldea en grupos de 6 a 30 personas, los que quedaban solidariamente obligados al pago. Ningún requerimiento existía sobre el destino de los fondos, tampoco se ejercía supervisión alguna. El programa fue un éxito total, los porcentajes de pago eran del 95 por ciento, en un país donde el grado de cumplimiento de las obligaciones en empresas agrícolas grandes no supera el 65 por ciento. Los préstamos aliviaron la carga financiera de los agricultores, al disminuir el endeudamiento de estos hacia los prestamistas tradicionales, mucho más oneroso.

Prets de Soudure. Informe del BNDA de Costa de Marfil al AID's Spring Review de 1972/73. Pág. 51.

dar simultáneamente una cierta igualdad de oportunidades con la menor intervención de las entidades de ayuda.

Por su parte, la estrategia intensiva inscribe al crédito dentro de un programa de suministro de insumos, provisión de bienes y asistencia técnica de modo de asegurar al prestatario el mejor uso de los fondos recibidos en préstamo, en esa forma atiende claramente a actuar sobre todos los factores que en definitiva limitan los ingresos de los grupos pobres. En el caso de un crédito de vivienda, proceder extensivamente sería abrir una línea de crédito en bancos, subvencionando la tasa de interés y/o cubriendo parte del riesgo, a la que accederían todos los individuos con entradas inferiores a un cierto límite. Una vez acordado el crédito el prestatario saldría al mercado a comprar la vivienda que consiguiera con el préstamo, siempre que ésta cumpliera con los requisitos de tasación. En cambio en un programa intensivo la línea de crédito se volcaría hacia un proyecto habitacional en el que la entidad de ayuda dirigiría el diseño y la ejecución del proyecto, financiaría la instalación de los servicios de infraestructura e inclusive llegaría a organizar cooperativas de consumo.

No cabe duda que el costo y la capacidad de organización requeridas son mayores en el caso intensivo; además cada proyecto tendrá un alcance limitado, dejando fuera a grupos o individuos que pueden presentar mayores muestras de necesidad o debilidad de ingresos que los beneficiarios destinatarios del programa. Seguramente el programa intensivo es más eficaz en el caso de los sectores situados claramente por debajo de la línea de pobreza y, en el supuesto del crédito de vivienda, un proyecto habitacional les proporcionaría una casa mejor que la que se puede conseguir en el mercado, si cada prestatario actuara por su cuenta.

Obviamente existen tantas combinaciones o grados de mezcla de estrategías como se quiera, pero la mayor eficacia de las transferencias fi-

nancieras en favor de los pobres se logran en el caso de proyectos que implican una estrategia intensiva; la pobreza es un estado del que el individuo no emerge fácilmente, entre otras cosas porque no es un fenómeno meramente económico; para superarlo hace falta aplicar soluciones más potentes que el incremento temporario de la capacidad de compra.

Como el propósito de este trabajo es enfocar al mercado de capitales en su relación con las situaciones de pobreza, el análisis de los programas intensivos escapan al tema principal; por lo que para examinar los instrumentos financieros en un papel protagónico dentro de los programas de ayuda, necesariamente se circunscribirá al análisis de las estrategias de tipo extensivos. Y por otra parte, como las acciones de tipo extensivo son de poca relevancia para los grupos de pobres urbanos, dentro de la aplicación de las políticas extensivas de crédito es conveniente limitarse a las políticas de financiamiento de la producción agraria.

2.2. Lineamientos de una política de crédito extensivo para asistir a los grupos pobres del sector rural.

La fuerte migración hacia los núcleos urbanos registrada en los últimos cuarenta años, no impide que buena parte de los pobres de América Latina vivan aún en el ámbito rural, con ingresos dependiendo del trabajo de sus propias fincas. Aún en regiones con ingresos promedio elevados, débil densidad de población y abundante tierra, como es la región del Río de la Plata, el número de pobres rurales es importante. En Argentina las explotaciones subfamiliares constituyen, según el censo de 1969, el 43 por ciento de las empresas agropecuarias de todo el país. Lo que representa aproximadamente 180.000 explotaciones minifundiarías hoy prácticamente desatendidas por el sistema bancario; pero

si ellos recibieran créditos en la misma proporción que el resto del sector agropecuario se les debería canalizar recursos por unos 100 millones de dólares anuales. Por su parte, las unidades subfamiliares alcanzan en el Uruguay a un 40 por ciento del total y generan entre un 8 y un 15 por ciento del valor de producción del sector.

Estas cifras indican la magnitud que debería tener una acción de asistencia si se propusiera mejorar los ingresos de los pequeños productores rurales en los dos países con menores problemas campesinos del continente. La acción de asistencia puede avanzar intensivamente en forma de programas integrales para áreas o grupos definidos, pero para lograr algunos resultados inmediatos, también puede procederse en forma extensiva, trabajando sobre algunas líneas de crédito, apoyadas con algunas medidas colaterales que sirvan para asegurar el aprovechamiento efectivo de los préstamos. Esos programas extensivos, para lograr un impacto mínimo, de modo de elevar en forma autosostenida el ingreso de los productores rurales situados por debajo de la línea de pobreza, requieren contemplar por lo menos los cuatro puntos siguientes :

a) Selección del grupo destinatario del crédito.

Es importante comprender que la acción del crédito sólo puede alcanzar un cierto grado de efectividad en una capa muy reducida del estrato de población rural en situación de pobreza. Por su acción como impulso inicial, el crédito es eficaz en la ayuda de los que están emergiendo; los sectores más sumergidos no pueden ser prestatarios (pero si pueden recibir fondos por otros conceptos) porque con condiciones de vida tan precarias, todo aumento de producción resulta todavía insuficiente para satisfacer las necesidades mínimas, no alcanzando por lo tanto para que aparezca un excedente que permita al productor restituir el

préstamo. Frente a los grupos de mayor pobreza es necesario tomar conciencia que la única forma posible de ayuda son las transferencias gratuitas, aunque se las haga figurar con obligación de restituir lo recibido en algún plazo más o menos largo. La correcta definición de la forma de ayuda no obedece a razones puramente metodológica sino que sirve para evitar confusiones en la evaluación de los resultados del instrumento que se está usando; debe tenerse constantemente presente que cuando se habla de crédito se está tratando de operar en condiciones aproximadas a la de mercado, buscando también promover al agricultor para que en algún momento actúe por sí solo dentro de la economía de mercado. A diferencia de las transferencias gratuitas, con el crédito se intenta que los préstamos sirvan de impulso inicial para un movimiento de promoción económica y social autosostenida. En la práctica eso significa asignar los recursos iniciales como fondo rotativo, de manera que con un porcentaje adecuado de repagos se pueda mantener vigente la ayuda durante un período suficientemente dilatado como para que los beneficiarios superen su situación de pobreza y se incorporen a los mecanismos normales de la actividad económica del país.

Tal objetivo es inalcanzable cuando los prestatarios no están en condiciones de reintegrar los préstamos, por lo que una falla de diseño de este tipo desemboca necesariamente en la pérdida de los fondos del préstamo antes de que aparezcan los efectos esperados.

Un programa de crédito extensivo dará los frutos esperados sólo si su grupo de referencia son los agricultores que encontrándose en situación de pobreza poseen una finca con dimensiones suficientes como para absorber los mayores insumos, la nueva tecnología y las inversiones financiadas por el préstamo. Sólomente los grupos en estas condiciones tendrán un aumento de producción equivalente, por lo menos, a la deuda contraída. En cambio quienes tienen medios muy precarios o un mercado

desfavorable para sus productos, el aumento de producción que pueda atribuirse al préstamo sólo alcanzará para nutrir temporariamente al go mejor a la familia; pero sin resultado ulterior.

Cabe reconocer que en la práctica es muy difícil caracterizar operativamente al beneficiario deseado, apareciendo con frecuencia, durante la ejecución del programa, desvíos en el acuerdo de créditos hacia los grupos de mayores ingresos. Esto es tolerable si se mantiene dentro de un cierto margen, pues un afán perfeccionista llevaría a caer en reglamentaciones engorrosas.

b) Asistencia técnica.

Aún con los programas extensivos siempre debe existir alguna forma de asistencia técnica asociada al crédito. Sin caer en el extremo de contar con extensionistas interviniendo en cada acuerdo, al menos las guías para los agentes financieros y las reglamentaciones de la operación deben dar una clara orientación sobre el destino del préstamo.

El dinero es sólo uno de los componentes del programa del crédito. Para cumplir con los objetivos de ayuda los fondos deben ser empleados en alguno de estos tres propósitos : adquisición de insumos para ser utilizados con la tecnología tradicional, introducción de una nueva tecnología, o mejoras en la comercialización. En el primer caso se busca principalmente romper el círculo de miseria que oprime al productor para que este llegue a utilizar al máximo su potencial productivo; la forma más frecuente de hacerlo consiste en darle fondos para atender sus necesidades de subsistencia hasta el momento de vender la nueva cosecha. Con esta acción se consigue que el campesino utilice la semilla en cantidad y calidad adecuada. En otros casos el dinero

del préstamo reforzará su capacidad de negociación de insumos, favoreciendo su empleo en cantidades adecuadas, pues en reiteradas ocasiones, el uso de buena semilla, fertilizantes o plaguicidas, resultará antieconómico a los precios fijados por el comerciante que se los fia. Cuando no se prevea innovación tecnológica, la asistencia técnica estará expresada en forma de una adecuada reglamentación del empleo de los fondos, pero asegurando al mismo tiempo la seguridad del abastecimiento de los elementos a utilizar. También es sencilla la acción que acompaña al préstamo cuando este se destina a la subsistencia del productor, pues en este caso se trataría sólo de vigilar que la mayor capacidad de compra generada por el crédito no provoque carestía o desabastecimientos locales.

Si se pretende favorecer la introducción de nuevas tecnologías o el mejoramiento de los mercados de productos agrícolas, habrá de emplearse alguna forma de asistencia técnica más directa, sin necesidad por ello de montar programas intensivos de ayuda. La asistencia técnica puede consistir en la participación de organizaciones intermedias, básicamente cooperativas o sindicatos de agricultores, que orienten sobre el empleo de las técnicas que se quiere introducir. Las agrupaciones campesinas son también los elementos necesarios para mejorar las condiciones de comercialización. Los agricultores aislados carecen de poder de negociación suficiente como para mejorar sus precios, abrir nuevos mercados o mejorar las técnicas de mercado; esto conduce a admitir que el crédito extensivo destinado a cambiar la forma de producción, o a mejorar las condiciones de mercado de productos agrícolas, sólo sería viable cuando existan instituciones intermedias que den a los agricultores, mediante su agrupamiento, una escala adecuada como oferentes de productos o demandantes de insumos. Seguramente la única excepción a esta regla está dada por los créditos financiando el almacenamiento temporario de la cosecha.

c) Favorecer el agrupamiento de los productores rurales.

El crédito extensivo puede ser el instrumento apropiado para cohesionar regionalmente a los campesinos pobres. La ventaja de la agrupación no estaría dada solamente por un aumento en el poder de negociación como se vió más arriba; sino como medio de lograr un mejor aprovechamiento de la asistencia financiera, debido a que la utilización de esta en proyectos comunitarios contraresta buena parte de las débiles estructuras de la pequeña propiedad rural. Los productores atomizados se encuentran siempre en situación de franca ineficiencia debido a la falta de escala de sus explotaciones frente a las tecnologías modernas.

El agrupamiento de campesinos tiene además la ventaja de ampliar la responsabilidad financiera de los prestatarios, mediante el otorgamiento de garantías recíprocas de quienes participan en el mismo proyecto. Esta forma ha demostrado ser decididamente eficaz para mejorar la puntual recuperación de los créditos.

d) Arbitrar medios para absorber costos de administración y mora.

Los costos administrativos de los bancos agrícolas o de los programas de crédito campesino se sitúan en el orden del 10 por ciento (*), notablemente más alto que el de las operaciones urbanas con empresas medianas a grandes. Anteriormente se vió que ese mayor costo deriva del

(*) : World Bank. Bank Policy on Agricultural Credit (1974). p.p.5-6;
Gordon Donald. Credit for Small Farmers in Developing Countries.
pág. 116.

reducido volumen de las transacciones, la dispersión geográfica, el menor desarrollo de la infraestructura de comunicaciones y la necesidad de mayores gestiones para realizar los cobros.

A estos costos, que se deben sumar al del dinero, se agrega el costo derivado del riesgo de falta de pago. Buena parte de los programas de crédito campesino fracasaron por la incidencia de elevados porcentajes de créditos morosos e incobrables. Los atrasos en los cobros repercuten en la capacidad de dar nuevos préstamos y los créditos incobrables provocan la paulatina reducción del fondo consagrado al programa de asistencia, pero por encima de esos perjuicios, la generalización de la falta de pago provoca una sensación de injusticia entre quienes cumplen sus obligaciones, la que a poco se transforma en un sentimiento colectivo de que la asistencia crediticia es un subsidio sin obligación de reembolso. La tolerancia de estas actitudes finalmente desemboca en el cierre de la fuente de ayuda al campesino, con el agregado de premiar a los productores con menos escrúpulos.

Existen pocas referencias cuantitativas sobre mora y falta de pago, las únicas fuentes que hacen referencia al tema son los estudios del Banco Mundial, BID y ocasionalmente las memorias de algún banco agrícola (*). De todas maneras cabe esperar que aún con una buena administración, las pérdidas por incobrables son suficientemente altas como para gravitar en los costos en forma notable, lo que obliga en todos los casos a prever la forma de atenderlos con recursos específicos, pues las pérdidas por créditos irrecuperables, en principio, no son

(*) : World Bank. Bank Policy on Agricultural Credit (1974).

World Bank. Operations Evaluation Report : Agricultural Credit Programs (nov. 1976).

AID'Spring Review on Small Farms Credit (1973).

BID. Evaluación de Programas Globales de Créditos Agrícolas en seis países Latinoamericanos (1971).

trasladables a los prestatarios, por la limitada rentabilidad derivada del uso de los fondos prestados.

2.3. Conclusiones sobre el uso del crédito en programas de asistencia social.

Las operaciones financieras utilizadas como instrumento de ayuda con los sectores de menores ingresos de la sociedad, sólo en apariencia son transacciones del mercado de capitales, aunque formalmente toman alguna de las formas de las operaciones propias de ese mercado, ni sus condiciones, ni el precio se determinan por el juego de la oferta y demanda. Por su conformación, estructura de costos y especialización, la parte institucional del mercado financiero carece de vocación para operar con sectores de la sociedad con limitada capacidad de ahorro. Esto significa que los programas fuertemente apoyados en la acción crediticia se agotarán al mismo tiempo que sus fondos, excepto si el impulso inicial hubiera alcanzado a elevar al grupo por encima de la línea de pobreza; de no ser así el mercado no va a suministrar recursos ulteriores para continuar el apoyo del sector que no alcanzó a emerger.

Conviene en este sentido recordar que, como instrumentos de ayuda, los préstamos constituyen en esencia una forma de transferencia de recursos hacia los grupos que se quiere atender. En un programa de asistencia, la comunidad -a través del Estado o de entidades privadas-, utiliza el crédito por un lado, como medio de poner al alcance de los pobres fondos para incrementar su capital y por el otro para educar al prestatario en los hábitos y prácticas del mercado financiero, esto último como manera de integrarlos al resto de la sociedad. Pero esa acción implica un servicio con un costo habitualmente elevado que no puede ser

atendido por los beneficiarios, de ahí que el programa deba contar con recursos en magnitud suficientes para satisfacerlos. Si no existe tal previsión, las consecuencias serán que los créditos no llegaran a los destinatarios originales y si eventualmente lo hicieran, de todos modos, los gastos administrativos y quebrantos por préstamos irre^ucuperables terminarán erosionando los recursos puestos a disposición del programa.

También es necesario tener en cuenta que cuanto más pobres sean los grupos que se pretende alcanzar, tanto mayores serán los costos propios del programa y más inciertos los resultados. Conviene entonces diseñar sistemas de ayuda basados principalmente en la acción crediticia, cuando se pretenda atender los grupos más próximos a emerger sobre la línea de pobreza; los que por otra parte, son los únicos que eventualmente pueden ser atendidos por los programas extensivos de crédito. Los sectores más sumergidos requieren programas intensivos.

Los programas extensivos de crédito lograrán mejorar el ingreso de los pobres en la medida en que este ingreso dependa de su dotación de capital. Pero el aumento del capital privado de una persona, mediante el empleo de subsidios, puede levantar ciertas resistencias por la injusticia que necesariamente conlleva, puesto que dado lo limitado de los recursos de asistencia no se podrá atender a todas las personas con el mismo o mayor grado de pobreza; en esas condiciones un medio eficaz para evitar las objeciones es destinar los préstamos al mejoramiento del capital humano, dando más énfasis en la asistencia crediticia a este último, en la forma de créditos de educación, asistencia técnica, entrenamiento, organización de la comercialización, etc.

BIBLIOGRAFIA

1. Adams, Dale W. Agricultural credit in Latin America: a critical review of external funding policy. American Journal of Agricultural Economics. Vol. LIII, May 1971.
2. Banco Interamericano de Desarrollo. Evaluación de Programas Globales de Crédito Agrícola en seis países Latinoamericanos. Documento en Desarrollo Agrícola N° 1. BID. Washington DC. Agosto 1971.
3. Banque National de Développement Agricole de Côte d'Ivoire. Prêts de Soudure. En AID. Spring Review of Small farmer credits. Vol. VI.
4. BIRF. Operations Evaluation Report : Agricultural Credit Programs. Report N° 1357. Nov. 1976.
5. Bottomley A. The costs of administering private loans in under developed rural areas. Oxford Economic Papers. Vol. 15, N° 2, July 1963.
6. Donald, Gordon. Credit for small farmers in developing countries. Westview Press. 1976.
7. Gayoso, Antonio. A typology of small farmer credit programs. AID.
8. Goldsmith, Raymond. Financial structure and economic development. Yale Univ. Press. 1969.
9. Gotsch, C. Technical change and the distribution of income in rural areas. American Journal of Agricultural Economics. Vol. 54, N° 2, May 1972.
10. McKinnon, Roland. Money and capital in Economic Development. The Brookings Institution, 1973.
11. Nesbit, C. The relationship between institutional and informal credit markets in rural Chile. Land Economics, Vol. 45, N° 2, May 1969.
12. Schultz, T.M. Transforming Traditional Agriculture. Yale Univ. Press, 1964.
13. Tokmand, Víctor. Empleo y distribución del ingreso en América Latina. Avance o retroceso. PREALC. Trabajo ocasional/24. Enero 1979.
14. Wolf, E. Kinship, friendship, and patron - client relations. En M. Banton, ed. The social anthropology of complex societies. Tavestoch Publications. London, 1966.