

***CREDITO AGRICOLA, LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL,  
Y SU VINCULO CON LA INNOVACION TECNOLOGICA***

Dra. Stephany Griffith-Jones  
Institute of Development Studies  
at the University of Sussex  
Brighton BN1 9RE  
Tel (0273) 606261  
Fax (0273) 621202

Documento preparado para el Ministerio de Agricultura de Chile

## **CREDITO AGRICOLA, LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL, Y SU VINCULO CON LA INNOVACION TECNOLOGICA**

### **1. Discusiones teóricas y empíricas sobre rol del crédito en innovación tecnológica en agricultura**

Durante los 50 y 60, el sector financiero era considerado en muchas partes del mundo en desarrollo como una herramienta a ser manipulada por el gobierno con ciertos objetivos, como era la asignación selectiva de crédito a ciertos sectores o techos en las tasas de interés.

Durante los 70 y particularmente el comienzo de los 80, surgió una escuela de pensamiento económico, ligada al análisis de "represión financiera", que era muy crítica de cualquier intervención gubernamental en los mercados financieros, y que argumentaba que el record de tales intervenciones, por ejemplo en el sector agrícola, había sido muy pobre.<sup>1</sup>

Hacia fines de los años ochenta, ha aumentado significativamente la influencia de una posición algo intermedia, que se basa en el análisis de fallas de mercado ("market failure"). Desde esta perspectiva, cualquier intervención gubernamental en los mercados financieros se debería justificar por una falla de mercado que se intenta superar; además, dicha intervención debería ser tal que implique una mejoría sobre el estado anterior.

En particular, en relación a los mercados financieros, ha sido cada vez más aceptado el análisis desarrollado entre otros por el ganador del Premio Nóbel, Joseph Stiglitz <sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>Por ejemplo, Adams, D.W. et al Undermining Rural Development with Cheap Credit. Boulder, Colorado, Westview Press. 1984.

<sup>2</sup>Primero en su clásico artículo, Stiglitz, J and Weiss A (1981) "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information" American Economic Review 71(3); recientemente en J. Stiglitz Some Lessons From the East

Basándose en teoría económica convencional, Stiglitz y otros han demostrado que las imperfecciones de los mercados financieros son endógenas, es decir se originan en la naturaleza misma de los mercados. Así, Stiglitz y Weiss muestran con análisis económico, que puede haber restricción excesiva (racionamiento) de crédito, aún en mercados perfectamente competitivos y sin intervención estatal. Basándose en el caso en que hay importantes "asimetrías de información" (entre prestamistas y prestatarios), y/o los contratos son "incompletos (es decir cuando el acreedor no tiene mucho control sobre el comportamiento del deudor), se puede dar un equilibrio competitivo, que implica racionamiento de crédito (es decir con crédito insuficiente). Este tipo de análisis es particularmente relevante para préstamos bancarios a productores relativamente pequeños, y en situaciones de mayor riesgo percibido, como podría ser la introducción de nueva tecnología. Por lo tanto, es muy relevante para nuestro estudio.

También lo es el análisis sistemático de los factores que estimulan (o restringen) la adopción de nuevas tecnologías<sup>3</sup>. Una revisión tanto de estudios teóricos como empíricos sobre factores que restringen adopción de innovaciones tecnológicas muestra que particularmente en casos en que tal innovación requiere inversión fija, la falta de crédito puede inhibir tal adopción especialmente para pequeñas unidades agrícolas. Por tanto, es necesario tener capital (ya sea en la forma de ahorro acumulado o de acceso a mercados crediticios) para financiar muchas nuevas tecnologías. Consecuentemente, el acceso diferencial al crédito es demostrado en muchos estudios como un factor importante que determina tasas de adopción tecnológicas diferenciales. Esto ha sido demostrado particularmente para el caso de tecnologías no divisibles. Sin embargo, cabe destacar que aún en aquellos casos en que la adopción de tecnología no implica costos fijos muy altos, la falta de crédito ha

---

Asian Miracle, Mimeo. Banco Mundial, 1993. Una revisión amplia de la literatura se encuentra en T. Besley Savings, Credit and Insurance, D.P. 167 Princeton University, 1993.

<sup>3</sup>Una útil revisión tanto de la teoría como de la literatura empírica se encuentra en Feder G, Just T and Zilbermann D (1985) "Adoption of Agricultural Innovations in Developing Countries: A Survey" Economic Development and Cultural Change pp. 255-298

frecuentemente limitado significativamente la adopción de nuevas tecnologías (incluyendo por ejemplo casos de uso de variedades más productivas o de más fertilizante). Como consecuencia, los pequeños productores agrícolas -con menor acceso al crédito- han adoptado menos (o más tarde) tales innovaciones.

Particularmente en casos en que la adopción de innovaciones divisibles depende de (o es hecha más efectiva) por inversiones complementarias indivisibles, la falta de crédito puede impedir que los pequeños agricultores adopten innovaciones divisibles. Finalmente, en este contexto cabe destacar que lo clave es el acceso al crédito y no su costo; así se ha argumentado<sup>4</sup> que el subsidio al crédito no implica superar problemas de acceso para pequeños productores agrícolas, ya que con frecuencia son los grandes agricultores los que obtienen la mayor parte de dicho crédito subsidiado.

## **2. Experiencias exitosas de instituciones de crédito agrícola**

En el pasado, muchas instituciones de financiamiento agrícola (particularmente aquéllas que eran agencias gubernamentales o estaban respaldadas por agencias gubernamentales internacionales) no han cumplido plenamente sus objetivos. Muchas de ellas no lograron transformarse en instituciones financieras auto-sustentables; un problema clave ha sido la alta proporción de créditos impagos o pagados con grandes atrasos. Además, sus programas tendían a beneficiar a una minoría de la población en el campo.

Sin embargo, hay un conjunto bastante importante de instituciones de crédito agrícola (muchas de ellas en Asia y especialmente en Indonesia), que han sido exitosas. En lo que sigue, examinaremos primero brevemente los criterios usados aquí para definir una institución de crédito agrícola (ICA) exitosa. Luego describiremos en general los mecanismos usados por la mayoría de tales ICAs, que contribuyeron a tal éxito.

---

<sup>4</sup>Lipton M "Agricultural Finance and Rural Credit in Poor Countries" World Development 4 (July 1976) pp. 543-54

Donde sea relevante, describiremos en más detalle algunas características de ICAs individuales.

i) Criterios de éxito

Parecería apropiado definir a una ICA exitosa, como aquélla que: a) es auto-sustentable en términos financieros y b) presta servicios a un volúmen elevado y creciente de clientes agrícolas<sup>5</sup>.

La auto-sustentabilidad financiera implica que el retorno neto del capital iguala o excede el costo de oportunidad del capital. La auto-sustentabilidad financiera supone la ausencia de subsidios. En casos en que haya un subsidio inicial, éste debe ser claramente acotado y decreciente.

Para asegurar que una ICA no tenga subsidio o lo elimine rápidamente, se deben cumplir varias condiciones.

a) cobrar tasas de interés suficientemente elevadas; b) pagar tasas de interés sobre depósitos adecuadas para que estos depósitos permitan financiar los préstamos; c) tener una muy elevada tasa de repago de créditos, que implique pérdidas muy pequeñas y d) mantener bajo los costos administrativos a través de técnicas y procedimientos eficientes.

El segundo criterio de éxito se relaciona con el número de clientes agrícolas y su crecimiento. Cabe destacar que si una ICA tiene un valor real de créditos creciente (y

---

<sup>5</sup>Tales criterios aparecen con cada vez mayor fuerza en la literatura reciente. Véase en particular, J. Yaron "Successful rural finance institutions" World Bank Discussion Paper 150. Washington 1992. También, World Bank A Review of Bank Lending for Agricultural Credit and Rural Finance (1948-1992). June 29, 1993. Operations Evaluation Department. Report 12143.

se supone que el tamaño promedio del crédito es relativamente estable) ello indica un número creciente de clientes. También es de interés destacar que varias de las ICAs exitosas, se dedican no sólo a financiar actividades agrícolas sino también actividades rurales no agrícolas.

## ii) Mecanismos usados por ICAs exitosas

Las ICAs exitosas han usado varios mecanismos para lograr una expansión rápida del crédito y lograr una proporción elevada de repago de tales créditos.

Entre los mecanismos para incentivar el repago se pueden destacar:

a) Incentivos al personal del banco. Así, el BKK (Basdan Kredit Kecamatan) de Indonesia gasta el 10% de las utilidades de las sucursales en aumentar el capital de esa sucursal y pagar gratificaciones especiales al personal, ligadas a una expansión del número de clientes y a un excelente record de repago.

Otra ICA indonesia, BUD (Bank Rayyat Indonesia Unit Desa) provee una gratificación de hasta un mes adicional de sueldo al año y da otros premios al personal por buen desempeño en estos aspectos. El BAAC (Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives de Tailandia) basa su sistema de promoción de personal en tres factores: número de préstamos efectuados, repago de los préstamos y movilización de ahorros. El Banco Grameen (conocida ICA de Bangladesh) ha ligado la política de promoción de su personal al nivel de rentabilidad de la sucursal, además de distribuir 10% de la utilidad de la sucursal a su personal.

En el caso de una tercera ICA indonesia, KURK (Kredit Usaha Rakyat Kecil, institución de pequeño crédito rural), hay una parte importante del personal en los

pueblos, cuyo ingreso completo está ligado a las utilidades de su rama. El resto del personal recibe un sueldo fijo y gratificaciones especiales ligadas a 10% de utilidades del banco.

En algunos casos (BKK), hay miembros respetados (el jefe local) de la comunidad que otorgan una recomendación de capacidad de crédito en base a la cual éste es otorgado o no. Si el crédito es pagado a tiempo, también estos jefes locales obtienen un pequeño incentivo.

#### b) Incentivos de pago al cliente

Ellos incluyen una serie de mecanismos, como es una reducción del costo total del crédito si éste es pagado a tiempo (mecanismo usado tanto por BKK y BUD) o una tasa de interés penal sobre pagos atrasados (mecanismos usados por BAAC).

Sin embargo tal vez el incentivo principal y más efectivo para obtener repago del crédito otorgado al cliente es el hecho de que si paga a tiempo puede optar a nuevos créditos, que serán mayores que el crédito anterior. (Este mecanismo es particularmente importante en el caso de BKK, pero también es usado en BUD y BAAC).

La fórmula usada en BUD es bastante detallada y se puede apreciar en la Tabla 1.

Tabla 1. KUPEDES borrower classification

Rating	Criterion	Subsequent loan ceiling
A	All payments made on time	Increase of 100% over previous loan amount
B	Final payment on time, one or two instalments late	Increase of 50% over previous loan amount
C	Final payment on time, three or more instalments late	No increase of loan amount
D	Final payment late, but paid within two months of due date	Reduction of 50% of previous loan amount
E	Final payment more than two months late	No new loan

Source: Boomgard *et al.* (1994:214)

En varias de estas instituciones, como el Banco Grameen, el banco presta al individuo, pero hay una co-responsabilidad de un grupo de cinco personas. La formación del grupo es una exigencia del Banco Grameen; la constitución del grupo y la elección de sus miembros es efectuada por las personas mismas. El banco luego presta a dos de los individuos en el grupo; si ellos repagan, dos más obtendrán crédito; si ellos repagan, el quinto obtendrá crédito. Si todos pagan a tiempo, el proceso continúa, y a un nivel de crédito más elevado. El hecho que el grupo sufre si uno de los individuos no paga implica que lógicamente hay presión del grupo para que los otros paguen, y además hay ayuda del grupo si algún individuo es incapaz de pagar<sup>6</sup>. Es interesante destacar que la experiencia del Banco Grameen de préstamos a miembros en un grupo ha sido hasta ahora transferida a instituciones de crédito rural en varios países asiáticos (como Malasia) y africanos (como Malawi), pero en el caso de América Latina han sido transferidos casi exclusivamente a instituciones de crédito para sectores de bajos ingresos en el área urbana<sup>7</sup>. Una importante y aparentemente muy exitosa excepción es el caso de Prodem (ahora Bancosol) en Bolivia, que presta a individuos, pero dentro de "grupos solidarios" de cuatro a siete personas<sup>8</sup>, es decir, aplica un modelo semejante al del Banco Grameen.

### c) Sistemas de cobros especiales

Además de incentivos al repago, los ICAs exitosos han utilizado sistemas de cobro de préstamos especiales. Ello incluye en primer lugar en varios casos (como el del Banco Grameen, BAAC, BKK y el Bancosol) una estructura muy rígida de repagos muy frecuentes, que ha sido valiosa para lograr disciplina financiera; en el caso del Banco Grameen y del BKK tales pagos se efectúan en general en forma semanal; en el caso

---

<sup>6</sup>Este mecanismo ha atraído mucha atención en la literatura relevante, ver por ejemplo J. Stiglitz "Peer Monitoring and Credit Markets" *World Bank Economic Review* Vol. 4, No. 3, 1990

<sup>7</sup>Véase J Thomas "Replicating the Grameen Bank: the Latin American Experience" Mimeo. London School of Economics, 1994.

<sup>8</sup>Véase P. Mosley "Metamorphosis from NGO to commercial bank: the case of Bancosol in Bolivia". *Working Paper No. 4*. Department of Economics, Reading University, 1994.

del Bancosol tales pagos se efectúan cada quince días. Además de la frecuencia del cobro de los préstamos, varias de estas instituciones se caracterizan por tener elementos de "banca móvil", como una forma innovadora de proveer servicios de ahorro y crédito baratos y convenientes a clientes muy pobres. Ello significa que los funcionarios de los bancos visitan a sus clientes. Por ejemplo, el BKK efectúa todas sus operaciones de crédito y cobro en las aldeas, en el día de la feria semanal. Incluso si este procedimiento tiene costos algo más altos para el banco, ello está más que compensado por tasas mucho más elevadas de repago. Además, con tales mecanismos no solo se mejora el repago de créditos en el corto plazo, pero además la ICA establece una reputación de que sus préstamos son y deben ser pagados, lo que mejorará su capacidad futura de cobrar préstamos<sup>9</sup>

#### d) Incentivos al ahorro

Las ICAs exitosas han incentivado el ahorro personal de sus deudores. Así por ejemplo el BKK, el KURK y el Banco Grameen requieren un ahorro obligatorio previo (equivalente al 10% en el caso de BKK)<sup>10</sup> para otorgar un crédito.

Particularmente en el caso del BKK, este ahorro obligatorio cumple varias funciones importantes como movilizar capital rural, aumentar y diversificar el capital del banco y familiarizar a los acreedores con procedimientos de mercado. Este mecanismo de ahorro forzoso también reduce el riesgo financiero para la institución bancaria.

Aunque nadie lo ha descrito en Indonesia como tal, este ahorro forzoso es de hecho un seguro obligatorio - una especie de provisión contra pérdidas bancarias, financiadas por el deudor y no por la institución de crédito agrícola.

---

<sup>9</sup>Agradezco a Paul Mosley la aclaración de estos dos puntos.

<sup>10</sup>Véase J.M. Riedinger "Innovation in Rural Finance: Indonesia's Badan Kredit Kecamatan program" World Development, Marzo 1994; también P. Mosley Indonesia: BKK, KURK and the BRI UNIT DESA INSTITUTIONS Working Paper 10, 1994. Department of Economics, University of Reading.

Sin embargo, cabe destacar que algunas instituciones (y en particular el BRI) han desarrollado un muy importante programa de ahorro voluntario. En Diciembre 1993, dicho banco tenía más de 7 millones de ahorrantes; el nivel de ahorro así generado era mayor que los préstamos otorgados por dicha institución bancaria. Es interesante destacar que las ramas con excedentes mayores de ahorro sobre préstamos están predominantemente en las regiones más pobres de Indonesia.

El promover el ahorro rural es clave por dos razones. En primer lugar, al incentivar que la población en el campo ahorre, incentiva la generación de fondos propios que pueden financiar por ejemplo (total o parcialmente) la innovación tecnológica. En segundo lugar, como enfatiza por ejemplo Yaron, op. cit., el éxito de una ICA en movilizar ahorros es crucial para que dicha institución se fortalezca y pase a ser auto-sustentable, en términos financieros, en aquellos casos en que la ICA dependa en parte de fondos gubernamentales o de agencias internacionales, como el Banco Mundial o bancos regionales, para apoyar sus actividades. Un efecto muy negativo de la dependencia de instituciones financieras de fondos gubernamentales o internacionales es que ello debilita el esfuerzo de tales ICAs para cobrar préstamos, y hace que sus clientes hagan menores esfuerzos por pagar sus deudas.

Además del rol positivo desempeñado por ICAs en Indonesia para movilizar ahorros agrícolas, cabe destacar el rol de ICAs en Corea del Sur y China. Dichos países proveen tal vez las experiencias más exitosas de movilización de ahorro agrícola muy elevada, estimulados por tasas de interés reales muy elevadas.

#### e) Seguros contra no pago

Algunas ICAs también han reducido su riesgo financiero a través de seguros contra no pago, que exigen a sus clientes. Ello puede ser efectuado a través de la misma ICA, en

que ésta tiene un departamento especial que provee tal seguro, o puede ser otorgado por una empresa de seguros independiente.

Si bien el contraer el seguro tiene un costo para el deudor agrícola, el seguro tiene no sólo la virtud de reducir el riesgo para el banco, sino también para el agricultor.

El contraer un seguro de crédito puede ser particularmente relevante para un agricultor que desea introducir tecnologías nuevas. Al introducir una tecnología nueva, el productor aumenta su ingreso esperado, pero también inicialmente la varianza sobre dicho ingreso esperado; existe así un riesgo mayor percibido inicial de que el productor pierda todo o parte de su ingreso. El seguro del crédito puede así facilitar la innovación tecnológica, ya que provee mayor seguridad tanto al banco como al deudor.

Aunque el costo adicional de tal seguro puede ser relativamente elevado, hay bastante evidencia empírica<sup>11</sup> y consenso entre los expertos, de que el acceso al crédito es más importante, particularmente para los pequeños productores agrícolas, que el costo de dicho crédito.

En el campo del seguro agrícola es interesante destacar la experiencia mejicana, a través de la empresa de seguros Agroasamex. Dicha empresa provee seguro al crédito, que es requerido por una proporción cada vez mayor de acreedores agrícolas. El seguro que provee Agroasamex está además asociado a un paquete tecnológico que provee el Ministerio de Agricultura, lo cual incentiva aún más la innovación<sup>12</sup>

Un punto adicional sobre la experiencia de crédito agrícola y su vínculo con la tecnología se relaciona con el mecanismo a través del cual se entrega el crédito.

---

<sup>11</sup>Véase, por ejemplo, Levitsky J. World Bank lending to small enterprises: a review, Finance Series. Vol. 16, World Bank, Washington D.C.

<sup>12</sup>Agradezco al Dr. C. Stutley su información sobre este punto.

Según algunos expertos, si el crédito se entrega directamente en forma de semillas mejoradas, fertilizantes o nueva maquinaria, ello aumenta la probabilidad de que se introduzca un mejoramiento tecnológico. Sin embargo, según otros expertos este mecanismo tiene dos inconvenientes. Primero, según la teoría económica convencional restringe el ámbito de selección del productor, y puede por ello llevar a decisiones sub-óptimas. En segundo lugar, puede implicar costos adicionales para la ICA.

Finalmente, es de interés destacar que cuando las ICAs exitosas han contado con subsidios, éstos generalmente han sido acotados (en cantidad y tiempo) y decrecientes, y orientados a aspectos específicos tales como apoyo al establecimiento inicial de la ICA y/o a la ampliación de su red de clientes o de sucursales subsidios orientados a cubrir costos adicionales (especialmente iniciales) de administrar créditos a pequeños productores agrícolas claramente son más apropiados que un subsidio al precio mismo del crédito cobrado al agricultor.

Cabe destacar que algunos expertos <sup>13</sup> señalan como la principal razón para mantener en algunos casos subsidios al crédito agrícola modestos, el que éstos puedan acelerar la adopción de innovaciones tecnológicas que tienen alto riesgo pero también elevados beneficios esperados, debido a que tanto las innovaciones agrícolas y el ingreso agrícola son particularmente riesgosos y aquéllos que deben efectuar dichas innovaciones (especialmente en el caso de los pequeños productores agrícolas) están muy poco dispuestos a asumir tales riesgos.

---

<sup>13</sup>Véase, por ejemplo, IFPRI The Role of the World Bank in Agricultural Development in the 1990s, Washington D.C. 1993

f) El contexto de ICA's exitosas.

Si bien hemos descrito ICAs exitosas en varios países, una importante parte de ellas se encuentra en Indonesia, país que ha sido descrito <sup>14</sup> como "el laboratorio del mundo para experimentos en mercados financieros rurales", ya que ha contado con un desarrollo importante y exitoso de instituciones de crédito agrícola. (Es tal vez interesante destacar que estas ICAs en Indonesia debieron ser en algunos casos re-estructuradas, ya que inicialmente no funcionaban tan bien. De allí la importancia de la perseverancia en la compleja labor de desarrollar ICAs exitosas).

Cabe resaltar que el desarrollo de ICAs exitosas en Indonesia ha coincidido con una evolución muy positiva de la economía indonesia, acompañada de una importante reducción de los niveles de pobreza. Como señala Mosley, op. cit., es posible que el éxito de las ICAs indonesias y el de la economía en general estén ligados.

Es interesante resaltar también que en el caso de Indonesia, el desarrollo de ICAs, que pasaron a ser cada vez más exitosas, tuvo lugar en un contexto general de políticas económicas que beneficiaban a la agricultura (en el campo del tipo de cambio, políticas de precio y crédito dirigido). El efecto del conjunto de tales políticas, incluyendo el desarrollo de ICAs exitosas, llevó a un muy importante aumento de la producción agrícola.

También es interesante destacar que las ICAs indonesias exitosas eran o partieron como agencias gubernamentales, pero con características muy particulares. En primer lugar, desde el comienzo introdujeron importantes incentivos comerciales al repago completo y sin atrasos de sus créditos, a la rentabilidad de sus operaciones y a la colección de información relevante que facilitaba las decisiones de otorgamiento de

---

<sup>14</sup>Gonzales Vega C y Chavez R (1992) Indonesia's Rural Financial Markets. Report for Financial Institutions Project, Columbus, Ohio, Ohio State University.

crédito. En segundo lugar, el gobierno de Indonesia ha, a partir de 1983, liberalizado las tasas de interés; aprovechando dicha libertad, las ICAs arriba analizadas todas cobraban tasas de interés reales positivas. En tercer lugar, hay creciente competencia en los distintos niveles de crédito rural, incluyendo con bancos privados. Es interesante destacar que en Indonesia (particularmente en los 90), se han reducido significativamente las barreras a la entrada privada, al autorizarse bancos privados muy pequeños (con solo \$25.000 de capital). Ello aumentará aún más la competencia en el crédito rural.

La lección principal de la experiencia de ICAs exitosas - en Indonesia y en otros países - parece ser que son los incentivos y mecanismos apropiados los que determinan el éxito de tales instituciones, tanto para lograr objetivos de viabilidad financiera como otros objetivos, como ampliar el número de clientes a sectores más pequeños, etc. Por tanto el desafío central en el diseño de políticas e instituciones de crédito agrícola exitosas parece ser el diseño de incentivos y mecanismos apropiados para lograr los objetivos deseados en el contexto de las características particulares de la actividad y el financiamiento agrícola.

### **3. El crédito agrícola otorgado por el Banco Mundial, su evolución y tendencias recientes**

Es importante destacar la evolución del crédito otorgado por el Banco Mundial, para crédito agrícola y para financiamiento rural, dado la importancia de dicha institución tanto vía su impacto directo sobre el crédito, como vía su influencia indirecta sobre el pensamiento y enfoque adecuado para orientar el desarrollo en diferentes sectores.

Como destaca un reciente documento del Banco Mundial, A Review of Bank Lending for Agricultural Credit and Rural Finance (1948-1992)<sup>15</sup> el Banco Mundial ha estado asociado con casi todos los sistemas de crédito agrícola en la gran mayoría de los países en desarrollo. Por tanto, la importancia del crédito agrícola en la cartera de préstamos del Banco Mundial ha sido acompañada por la importancia del Banco Mundial en el sector mismo.

En relación al portafolio de crédito agrícola y financiamiento rural del Banco Mundial, éste ha representado una parte importante del programa agrícola del Banco Mundial desde 1948. Sin embargo, cabe destacar que, especialmente en los 80, dicho programa fue criticado, y su nivel fue reducido. Sin embargo, documentos recientes del Banco Mundial implica una revisión de esa crítica en aspectos importantes, y recomiendan, por tanto, revertir la tendencia hacia una disminución de crédito del Banco Mundial para crédito agrícola y financiamiento rural.

Como se puede apreciar en la Tabla 2, tanto el número como el valor de los préstamos del Banco Mundial para crédito agrícola aumentó significativamente a fines de los años 60 y durante la década de los 70, y declinó en forma bastante significativa a partir del comienzo de los años 80. Dicha tendencia se puede apreciar con mayor claridad - en relación al valor real de los préstamos del Banco Mundial para crédito agrícola - en la Figura 1. Allí se puede ver que, si se expresan dichos valores en dólares constantes de 1969, el valor de dichos créditos en 1991 estaba bajo el nivel que prevalecía en 1969.

---

<sup>15</sup>Op. cit. en nota al pie de página 5

TABLA 2

## Number and Volume of Projects Approved or Agricultural Credit

## ALL REGIONS

Fiscal Year	Bank Financing of On-Lending Portion of Projects Costs							
	All Projects with Credit		Credit Projects				Credit Components <sup>3/</sup>	
			Market <sup>1/</sup>		Socialist <sup>2/</sup>			
	\$M	No.	\$M	No.	\$M	No.	\$M	No.
48	1.5	1	1.5	1				
51	1.2	1	1.2	1				
55	5.0	1	5.0	1				
56	0.9	1	0.9	1				
57	5.0	1	5.0	1				
59	4.7	1	4.7	1				
60	5.0	1	5.0	1				
64	16.4	4	14.1	3			2.3	1
65	60.8	4	54.0	3			6.8	1
66	65.5	6	65.5	6				
67	49.1	7	26.1	5			23.1	2
68	69.9	8	62.4	4			7.5	4
69	159.4	14	138.1	8			21.3	6
70	143.5	18	132.5	14			10.9	4
71	257.2	24	248.5	18			8.7	6
72	194.5	22	178.9	14			15.7	8
73	404.6	28	334.6	13	30.7	1	39.3	14
74	259.4	26	201.1	13			58.3	13
75	499.7	42	251.3	13	79.8	2	168.6	27
76	422.8	41	317.1	12	30.0	1	75.7	28
77	740.8	44	579.0	17	50.0	1	111.8	26
78	939.1	50	413.8	9	146.0	2	379.3	39
79	403.7	35	161.3	7	130.0	2	112.4	26
80	985.4	44	584.1	14	242.0	4	159.3	26
81	1,308.7	39	822.9	16	243.3	3	242.5	20
82	657.8	21	361.0	3	163.6	2	133.2	16
83	1,553.3	35	1,089.5	11	304.0	3	159.8	21
84	1,121.6	22	1,009.0	8	49.3	1	63.3	13
85	301.4	15	166.5	4	104.8	2	30.1	9
86	1,125.9	21	967.3	7	89.5	1	69.1	13
87	919.5	24	478.8	6	92.0	1	348.7	17
88	1,114.5	22	813.5	9	233.5	2	67.5	11
89	1,023.6	19	753.4	8			270.2	11
90	584.1	13	366.7	6	175.0	2	42.4	5
91	563.9	14	150.0	1	372.2	2	41.7	11
92	514.1	14	104.7	1	100.0	1	309.4	12
Totals	16,483.3	683	10,869.0	260	2,635.7	33	2,978.7	390

1/ Credit Projects, Market: projects dedicated to credit except as specified in 2/.

2/ Credit Projects, Socialist: project dedicated to credit in China, Hungary, Poland, Romania and Yugoslavia.

3/ Credit Components: components dedicated to credit within multi-purpose projects.

Cabe destacar que otras instituciones internacionales, y en particular el Banco Interamericano de Desarrollo, han tenido una evolución muy semejante en la proporción de su crédito destinado a crédito agrícola<sup>16</sup>.

Cabe destacar en este contexto la evolución de la filosofía del Banco Mundial, que subyace a las tendencias en su crédito para financiamiento agrícola. Enfatizaremos aquí su evolución más reciente.

En 1975, se preparó en el Banco Mundial, el "Agricultural Credit Sector Policy Paper", que fue el primer documento oficial del Banco sobre crédito agrícola. Dicho documento anticipó un importante énfasis en los pequeños productores agrícolas. Resaltó el crédito como una condición necesaria para aumentar la producción agrícola. El documento reflejaba preocupación con la sustentabilidad financiera de la agencia crediticia, y su habilidad para cubrir costos. Pero esto último era visto como un mecanismo, para lograr el objetivo principal, que era estimular la producción y por ende, el ingreso agrícola. En ese contexto, el objetivo era visto como llenar el vacío dejado por la discriminación de los bancos en contra de la agricultura, y especialmente en contra de los pequeños productores agrícolas.

La escuela crítica del modelo arriba escrito surgió de la AID y de los escritos de McKinnon y Shaw sobre intermediación financiera en países en desarrollo, y también de Adams y otros sobre crédito agrícola (ver sección I). Esta crítica pasó a tener influencia a comienzo de los 80 en el Banco Mundial. La principal crítica era a tasas de interés bajas, y en especial negativas, que eran vistas como inapropiadas para lograr objetivos de producción y equidad, y destructivas en su impacto sobre sistemas financieros.

---

<sup>16</sup>Para mayores detalles, véase S. Griffith-Jones et al An Assessment of IDB Lending, 1979-1992. IDS. Research Report, 1994.

Dichas críticas condujeron a la presentación en 1989 al Directorio del Banco Mundial de un documento preparado por la Comisión de Operaciones del Sector Financiero. El énfasis de este informe estaba en que las intervenciones del Banco Mundial en el sector financiero enfatizaban demasiado el apoyo a los sectores productivos, y no daban suficiente atención a los requisitos especiales de desarrollo del sistema financiero. Una fuente de preocupación especial era el crédito dirigido ("targeted credit") y el subsidio a tasas de interés. En este y otros puntos, el documento se acercaba bastante a las posiciones de la escuela de liberalización financiera.

El documento reconoció, sin embargo, el caso para subsidios dirigidos en situaciones de "fallas de mercado", o para superar problemas creados por políticas de precio y de regulación. Se enfatiza que tales subsidios debían ser, sin embargo, transitorios.

Es interesante señalar que informes más recientes, si bien apoyan muchas de las conclusiones principales del documento anterior, también las califican en aspectos importantes. Por ejemplo se expresa un apoyo importante a crédito dirigido a ciertos sectores.

El documento arriba citado, A Review of Bank Lending for Agricultural Credit and Rural Finance (1948-1992) marca un hito importante en el pensamiento del Banco Mundial y su aplicación a operaciones de dicha institución, por dos razones. En primer lugar, efectúa una evaluación en detalle y a fondo de los préstamos del Banco Mundial para crédito agrícola. En segundo lugar, basándose en dicha evaluación, extrae conclusiones positivas sobre la calidad del portafolio de crédito agrícola del Banco y recomienda una vuelta a un mayor énfasis del Banco Mundial en ese sector. (Las Recomendaciones de política del informe se han repropducido en el Apéndice 1 de este informe).

La evaluación a fondo muestra que los programas de crédito agrícola apoyados por el Banco Mundial en los años 80 tuvieron, en general, un impacto importante y positivo sobre la producción agrícola. Desde el punto de vista de la productividad (tema de interés en nuestro contexto), se destaca que uno de los principales objetivos de los créditos agrícolas con apoyo del Banco Mundial es el promover la adopción de tecnologías modernas. El aumento de la productividad de hecho es efectivamente logrado a través de la adición de activos en unidades agrícolas, que comienzan o se expanden (por ejemplo ganado, tractores y otras maquinarias, trabajos de irrigación y de conservación de suelos, etc). Los programas apoyados por el Banco Mundial apoyan, por tanto, un proceso de innovación tecnológica y de difusión de dicha tecnología en pequeñas y medianas empresas agrícolas.

Los créditos del Banco Mundial también han contribuido al fortalecimiento de instituciones crediticias agrícolas, si bien aún quedan importantes desafíos en este campo.

En síntesis, el estudio concluye que los resultados de la cartera de crédito agrícola del Banco son básicamente satisfactorios, especialmente si se mide en relación a los objetivos originales, y se da mayor peso a la producción que a los repagos. Como tareas importantes para el futuro, se plantean reducir los atrasos de repago y mejorar la viabilidad financiera de las instituciones de crédito agrícolas en los países en desarrollo. Sin embargo, este estudio concluye que el crédito dirigido e incluso subsidios moderados a las tasas de interés (si bien manejados) pueden ser aceptables en algunos casos. También este informe recomienda que más que reducir o eliminar programas o instituciones de crédito agrícola con serios problemas de re-pago, se aumente la preocupación por mejorar su capacidad de cobrar préstamos y de resolver problemas de carteras impagas (para mayores detalles, se ruega ver Apéndice 1 de este informe).

En síntesis, el nuevo documento del Banco Mundial - basado en la evaluación detallada de su cartera que apoya crédito agrícola - recomienda volver a otorgar importante prioridad en sus operaciones al crédito agrícola, como mecanismo que aumenta la producción y la productividad agrícola, y propone mecanismos para mejorar deficiencias existentes, que se concentran principalmente en la capacidad de cobro de muchas instituciones de crédito agrícola.

Cabe destacar que el Banco Mundial también ha apoyado importantes estudios teóricos y empíricos sobre instituciones agrícolas en general, y mercados en crédito agrícola en particular. Un ejemplo importante de tales investigaciones es el reciente libro The Economics of Rural Organization<sup>17</sup>, que tiene como meta presentar los avances de una rama nueva de la economía, la economía de organizaciones rurales.

Entre las conclusiones interesantes y de relevancia en nuestro contexto de ese y otros estudios, cabe destacar:

Para apoyar efectivamente la actividad agrícola, los gobiernos pueden no solo corregir fallas de mercados (como se mencionó más arriba), sino también desarrollar innovación social.

Como demuestra la teoría de bienes públicos, si los mercados actúan solos, es posible que generen insuficiente innovación social. Tal actividad -de innovación institucional - emerge como mucho más valiosa y eficiente que roles más tradicionales para gobiernos.

Un ejemplo de tal innovación institucional es la creación de programas de créditos a grupos, del tipo descrito arriba para el caso del Banco Grameen y Bancosol. Los

---

<sup>17</sup>K. Hoff, A. Braverman and J. Stiglitz (ed) The Economics of Rural Organization, Theory, Practice and Policy, 1994. Oxford University Press, publicado para el Banco Mundial.

incentivos de grupos para pagar crédito son muy importantes para el éxito de tales instituciones, ya que cada miembro del grupo sufre un castigo por no pago del crédito de otros miembros, lo que aumenta la prudencia en el uso y pago de tales créditos. El problema es que sin experimentación local previa, es difícil saber cual es la mejor forma de organizar un programa de préstamos de grupo en una zona determinada. Como ningún individuo, grupo o institución de crédito se podrá beneficiar exclusivamente de los beneficios de desarrollar el mejor mecanismo, la respuesta racional privada es esperar a que otros asuman los costos de tal experimentación, e imitarlos, si fueran exitosos. Por ello, puede ser valioso o incluso esencial) que donde este mecanismo se estime relevante, sean agencias gubernamentales las que actúen como catalizadoras, y ayuden con la organización inicial de tales programas.

Similarmente, tanto en el caso de ICAs para grupos, como de ICAs más convencionales que prestan a productores agrícolas individuales, hay un rol importante para agencias gubernamentales en mejorar la calificación de los clientes de las ICAs en materias como contabilidad, administración de empresa, etc. La experiencia de las cooperativas de Corea del Sur ilustra claramente el éxito de tales programas de calificación en lograr mejoras importantes en el repago de créditos, así como una mejoría general de la gestión de empresas agrícolas<sup>18</sup>.

Otro ejemplo de innovación institucional se relaciona también con las dificultades de obtener pagos oportunos de créditos, debido a limitaciones del sistema legal que dificulten tales tareas. Frente a ello, hay dos alternativas. La primera implica usar mecanismos gubernamentales, ya que tales instituciones pueden tener poderes más fuertes para exigir pagos. Una alternativa más eficiente, si es que es políticamente factible, pueden ser reformas legales, que ayuden a fortalecer las instituciones de crédito agrícola, aumentando por ejemplo su capacidad de cobro.

---

<sup>18</sup>Véase, por ejemplo, Huppi M. y Feder G. (1990) "The Role of Groups and Credit Cooperatives in Rural Lending" World Bank Research Observer

Finalmente, actividades gubernamentales en otras áreas pueden ayudar a disminuir los riesgos involucrados en la actividad agrícola, y así reducir la importancia de asimetrías de información entre el prestamista y el prestatario. La inversión pública (o inversión privada apoyada directa o indirectamente por el sector público) en infraestructura, que reduce los riesgos en la agricultura - por ejemplo en obras de regadío - puede jugar un papel clave en este aspecto.

Por tanto, una visión moderna de la actividad gubernamental enfatiza tal acción en corregir fallas de mercado (siempre y cuando el gobierno disponga de los recursos y el conocimiento necesarios), pero también enfatiza su rol en desarrollos institucionales, que faciliten la creación de mecanismos apropiados privados para el desarrollo agrícola. Un aspecto importante de tal rol se relaciona con mecanismos crediticios, pero con frecuencia acciones en otros campos (p. ej. infraestructura) contribuyen también a una mejoría en la operación del crédito agrícola.

### **3. Conclusiones**

Se puede concluir que el crédito agrícola puede jugar un papel muy importante (acompañado de otros factores) en apoyar la adopción de nuevas tecnologías, que permitan aumentar la productividad en el campo.

Las instituciones de crédito agrícola (tanto públicas como privadas) han enfrentado muchas dificultades. Según expertos importantes, parte de las causas de esos problemas son endógenas a dichos mercados, ligado a problemas como la asimetría de la información entre deudores e instituciones crediticias, que son particularmente serios en el caso de la agricultura.

Hay sin embargo una valiosa experiencia internacional de algunas instituciones de crédito agrícola que han logrado superar los problemas clásicos de las ICAs, y en especial han logrado un muy buen record de repago de créditos. Para lograr esto último han usado una serie de mecanismos e incentivos, como incentivos al personal del banco, incentivos de pago al cliente (en particular aquéllos que vinculan el otorgamiento de nuevos créditos al pago a tiempo de créditos anteriores), sistemas de cobro especial, incentivos al ahorro y en algunos casos seguros contra no pago. Las ICAs exitosas se caracterizan además en general por no tener tasas de interés subsidiadas, o si hay elementos de subsidio asegurarse que éstos estén acotados (en valor y en el tiempo). Un ejemplo de esto último es un subsidio al costo administrativo inicial de adquirir información sobre pequeños agricultores, que van a ser nuevos acreedores bancarios (sin record previo). Tal costo es difícil que sea cubierto por el mercado, ya que incluye un elemento de externalidad, y por tanto se puede justificar un subsidio al costo de transacción.

Las ICAs más exitosas con frecuencia (como en el caso de Indonesia), han operado además en un contexto de políticas económicas (p.ej. de tipo de cambio) que han estimulado la actividad agrícola. También puede jugar un rol importante el apoyo gubernamental vía otros sectores (como infraestructura) o a través de una contribución a desarrollos institucionales relevantes a los mercados de crédito agrícola (como el apoyo a la calificación de los agricultores en temas como contabilidad y gestión).

Cabe finalmente destacar que instituciones influyentes, como el Banco Mundial, han comenzado a evaluar en forma mucho más positiva que en el pasado reciente, el rol del crédito agrícola, y su propio papel en apoyarlo. Basándose en una larga e importante experiencia, analizada a fondo, concluyen que el crédito agrícola juega un papel muy positivo en estimular el aumento de la producción y la productividad agrícola. Para lograr que dicho rol se cumpla, es importante tener ICAs que funcionen

bien, y que son - o se transforman en - instituciones financieramente sustentables. Afortunadamente la experiencia internacional nos muestra que tal objetivo se puede lograr si se diseñan mecanismos e incentivos apropiados.

## APENDICE I

**RECOMMENDATIONS**

7.41 The comments of the preceding section are converted here into recommendations. They are presented in three sets, the first dealing with general policies for rural credit and the other two dealing with strengthening the agricultural and financial components. The objective is to make the new policy more relevant to the difficult rural conditions in which these credit programs operate.

**7.42 RECOMMENDATION 1: REVIEW BANK POLICY TOWARD AGRICULTURAL CREDIT AND RURAL FINANCE.** The Bank should reconsider the role of agricultural credit and rural finance in the context of Bank lending. Allegations that the quality of this portfolio has declined below that for other sectors seem unfounded. The logic on which such credit programs were based remains sound - although some modifications are clearly desirable in the light of recent experience. These programs have played an important role in capital formation on small scale farms and firms, helping the transition to a science-based commercial agriculture. But this is not a recommendation for a return to the older portfolio. While it had its successes, it could have been more effective in many ways and there is a clear need to tighten it up.

**7.43** Project staff in all regions now believe that credit proposals with traditional elements will be rejected by senior management and that the transaction costs to staff for trying to push an exception through that barrier are not worth it. Thus the purpose should be to change those signals as seems appropriate. Two steps are proposed:

- (i) **REVISION OF OD 8.30.** As it stands, the OD is useful in indicating overall policy but is nearly inoperative as a guideline. In particular, sections should be added to assist project officers working to salvage and improve programs in the vast grey area of present credit performance. These could be presented as best practices in the context of the revised structure for all ODs.
- (ii) **PREPARATION OF A NEW POLICY PAPER FOR RURAL FINANCE.** The Task Force documents, including OD 8.30 on Financial Sector Operations, establish an appropriate environment for the definition of a new policy specific to rural finance, including agricultural credit. As shown in this report, they cannot themselves serve as a policy statement, but their availability now makes it the more urgent to prepare one.

**7.44 RECOMMENDATION 2: RECONSIDER THE ROLE OF RURAL FINANCE IN THE CONTEXT OF AGRICULTURE SECTOR STRATEGY.** Despite its role in financing innovation at the hands of individual farmers, agricultural credit projects make most sense when linked to an overall strategy for agricultural development. Agricultural credit programs are most valuable if they are put at the service of agricultural policy reform and represent an integral part of the deliberate development of rural institutions in the countries concerned. In this context the criteria for wielding this privileged instrument ought to be not only where conditions for sound credit lending exist but also where (i) there is a fruitful sector policy dialogue; and (ii) agriculture credit forms part of an explicit institutional development strategy for the sector agreed with the Government. The sector context must be brought up at appraisal, an appropriate strategy agreed, and agreements reached also on a plan of progress for moving in that direction. The credit program then benefits from and is put at the service of the policy reform. Several specific aspects deserve attention:

- (i) **CONCENTRATION ON THE LONGER TERM PORTFOLIO.** The emphasis should remain on longer term credit lines, complemented as necessary with working capital and other short term finance associated with the investments. The case for renewed Bank support of self-standing seasonal credit projects or components is not as strong, since competing lines of finance are usually available.
- (ii) **RECYCLING OF BANK FUNDS AT LONGER TERMS.** Since the Bank's primary role is to provide long term finance, it should seek agreement that at least the first round of

recycling is at comparable terms. This is not now the practice in most programs, where government is permitted to and usually does recycle at short terms. Thus, during the term of the *Bank* loan, most of the onlending, including relending, of Bank funds approved for longer term farm finance is used for short term programs. The Bank could insist that the equivalent of at least 90% of the initial round be segregated for such recycling, indicating the Bank's appreciation of the probability of delinquency but putting pressure on the agency to keep the level low. The arrangement will be complicated, since the recycling may occur after the Bank's loan is closed and since an effort to ensure incrementality must be made. Nevertheless, the principle is clear: the Bank's funds are intended in part to support the development of a permanent longer term facility, and a one-shot investment round is an acceptable but not the best outcome. Note that if the Bank were to insist that part of the rollover was at comparable terms, this should reduce the demand for repeater Bank loans.

- (iii) **APPROPRIATE ROLE FOR TARGETING.** Targeting has been an important feature of many credit programs and will remain so for the foreseeable future. This is because conditions in rural areas do not allow the targeted beneficiary populations to access conventional windows of commercial banks. This is not just a small farmer problem: large farmers investing in packing facilities, ranchers investing in phosphate fertilizers, cooperatives buying harvesters are all exposed to conservative banking attitudes with respect to supporting such ventures at all let alone with longer term credit. The principle that targeting should give way over time to free market operations is secure. However, except where the targeting is poorly conceived, it should not bring down a proposal. Targeting does not always imply subsidy, as that term is conventionally used. Most commercial banks will not participate voluntarily with their own funds in these ventures under any circumstances, without the back-up of a targeted rediscount or some other inducement.

Targeting under a credit program, as under any program in the sector, should not be treated in isolation of the overall sector and policy strategy. Targeting should be justified in that context.

- (iv) **APPROPRIATE ROLE FOR SUBSIDIES.** The Bank needs to establish the conditions under which subsidies serve a worthwhile function. It should recognize an hierarchy of costs associated with rural credit and the conditions under which farmers are expected to pay part or all of each. Rather than ruling out subsidies, the guideline should acknowledge that circumstances may allow exceptions at many levels. Thus in a period of high and volatile inflation, even negative rates may have to be accepted if a non-lagged indexing system is otherwise unacceptable. The argument that small farmers do not need cheap credit remains valid for most situations. But that simple prescription says nothing about when they should be expected to cover rural administrative costs, their neighbors' bad debt, etc. These are a legitimate claim on the public budget if a functioning financial system is the end product.

The subsidies also must be justified within the general study of prices and incentives as developed as part of the sector analysis and strategy. This task has more immediacy than the requirement that targeting be tied to the strategic perspective,

because a well-conceived incentive regime is fundamental to the success of the credit program.

- (v) **IMPROVED INSTRUMENTS TO FINANCE SMALL FARMERS AND DISADVANTAGED GROUPS.** The fact that the Bank's projects have been unsuccessful in addressing the financing requirements of those small farmers who do not qualify yet as commercial farmers should be seen as the beginning of that exercise, not as evidence that it cannot succeed. Innovative measures to deal with the financial needs of this so-called "unbankable" stratum have to expand. The Africa Region needs to move the furthest, and that is where most of the work is now going on. If the Bank is to achieve its primary objective of poverty alleviation, it will need to find ways to lend to these people, encourage savings, promote group initiatives to reduce transaction costs, encourage mutual liability, promote women in agriculture (among other reasons because of their good record in credit management) and use selected NGOs. This will involve some aspects of targeting and subsidy. The focus has to be on rural finance and not limited to agricultural enterprise. It has to be on mobilizing deposits as much as on lending. Progress may be slow, but the needs are enormous. However, the study does not indicate that the Bank should abandon the other credit lines and concentrate exclusively on the small farmer community.
- (vi) **STRENGTHENING THE MEASUREMENT AND ASSESSMENT OF CREDIT PROJECTS.** This recommendation has three components.
- *Resume field visits during supervision of credit projects.* The practice of visiting participating farms and firms to assess application and effect of borrowed funds has declined progressively since the 1970s. This trend should be reversed. The argument that the "fungibility" of funds rules out definitive statements about the incremental impact of Bank disbursements has been carried too far. Qualitative judgements on the overall pattern of project impact are certainly possible. The fact that this study found little hard evidence to back up ex-post assertions about positive farm level impact is not a reflection of fungibility but of inattention.
  - *Improve the performance of M&E units within the agricultural credit sector.* Bank insistence and support for both rapid and formal field survey to measure these changes has also slowed, and this despite the Bank's declared interest in strengthening monitoring and evaluation services. M&E technology is available that lies unused, reflecting disinterest in both the credit agencies and the Bank. This is an area where the Bank must bear some of the responsibility for poor performance, because it has not followed-up its insistence that M&E be included in appraisal design with comparable energy in ensuring that it is implemented.
  - *Expand the study of on-farm impact of credit programs.* The present study is unable to confirm its assessment of generally positive results of the farm investments, either in financial or economic terms. Increased field visits and improved M&E will allow greater activity in this arena, but specialized resources should be committed as well. The studies should look not only at the direct effects of the credit on borrowing farms, but the positive and negative indirect impacts on other farms, jobs, tenants and peasants.

- (vii) **ADJUSTMENTS IN THE NOMENCLATURE OF FARM CREDIT.** The present Bank classifications and terminology do not serve their purpose well. At the least, all operations with lending lines that dominate project activity - including, for example, livestock credit - should be tagged with a credit marker that allows them to be identified in a search. The Agriculture and Natural Resources Department has proposed a revised classification system which ought to be used to start the dialogue.

It is time also for the Bank to overhaul its use of small, medium and large farmer designations. "Large" has acquired an emotional overtone that condemns what are in fact acceptable beneficiary groups.

**7.45 RECOMMENDATION 3: STRENGTHEN THE FINANCIAL DIMENSIONS OF THE AGRICULTURAL CREDIT PROJECT.** The main concerns of RFM reform should receive at least equal priority with production objectives in reconstructing the agricultural credit portfolio. The latter should be upgraded over time to serve as an instrument for supporting full scale financial intermediation. The Bank has learned enough to improve substantially upon the traditional project model. Acceptable accounting and reporting procedures should be required. That can be stated as a necessary condition for repeating any of these credit programs. After agreement on acceptable applications of targeting and subsidy, other uses of these instruments in the outstanding portfolio should be reduced according to an agreed plan, time-bound if possible. The modification to the OD instructions would be modest, in short it would recognize that these instruments frequently have legitimate purpose. Savings mobilization should be considered for each project proposal, though not necessarily endorsed. The incremental savings cannot be linked to incremental lending, and the savings funds will develop slowly. But a start has to be made in most programs. Other issues deserving attention include:

- (i) **TIME ALLOWED FOR POLICY AND INSTITUTIONAL REFORM.** The urgency of reform is exaggerated in the OD. These were basically valuable programs as they stood, and the injury to institutional objectives from continued operations was in most cases small and acceptable. The concept of a "transition" period is useful, so long as it does not telescope solutions and progress indicators into unrealistically short intervals. The institutional and behavioral constraints that must be overcome -for example low branch bank salary structures, repayment indiscipline and the politics of subsidy - are resistant to Bank-set deadlines and among the most challenging problems in development. On the other hand, this is not an invitation to delay. Each project should move substantially beyond its predecessor. For any new operation the Bank and government should prepare a long-term institutional plan for repeater operations to ensure phased progress.
- (ii) **USE OF THE SUBSIDY DEPENDENCE INDEX.** This methodology appears solid but needs wider application. It has opened the way to formal identification and measurement of the various subsidies that credit programs enjoy, and to assessing the budgetary implications of keeping these programs going. This is a first step in defining a plausible subsidy strategy tailored to individual country circumstances. Management must understand that this and other improvements in financial reporting also call for additional resources. Letters to the banks requesting additional data will not suffice.
- (iii) **PROTECTING PARTICIPATING BANKS FROM DECAPITALIZATION.** Timely action is needed to protect banks from losses arising from budgetary or policy reforms, by eliminating their reliance on subsidies from sources that are considered unreliable or

unsustainable. The Bank should take a firm position on subsidies identified in the SDI analysis that are considered particularly vulnerable. It should request up-front, minimum interest rate adjustments, or government guarantees to carry out those or equivalent adjustments when and if the subsidies are withdrawn. If government cannot or will not provide or guarantee support for a given intermediary, then the Bank should decline further assistance.

(iv) **DISTINGUISHING AND DEALING WITH DELINQUENCY AND DEFAULT.** The Bank in practice has tolerated a substantial measure of indiscipline in many of its programs. The effort however has always been to urge its executing agencies to give greater attention to collections and get the level of arrears down. This posture - tolerance and persistence - can be applauded. The OD, if strictly applied, would end the period of persuasion and establish tough and uncompromising conditionality. Such tough posturing seems unwarranted, except in conditions where government actions demonstrate a pattern of deliberate permissiveness which destroys rather than encourages the repayment habit. In particular, three areas of concern have been highlighted in previous sections:

- the reasons for delinquency and proven methods to reduce it;
- appropriate conditions for rescheduling and forgiving debt, for farmers and banks, to allow some to exit and others to recover, and thereby get rid of the "overhang" of prior ineligible; and
- appropriate definition and application of eligibility criteria, to protect the portfolio without losing the clients.

There is room for Bank support to member countries in analyzing and managing delinquency. Further research on the subject should be carried out, and technical assistance provided in the projects themselves for training in credit delivery and debt management and in improved accounting and analysis of arrears.

(v) **FINANCIAL DISCIPLINE FOR CREDIT COMPONENTS COMPARABLE TO THOSE ON CREDIT PROJECTS.** To the extent credit components continue to be fit into projects of broader scope, they should nevertheless be subjected to some if not all of the disciplines and tests common to the credit projects. They cannot be expected to contribute significantly to improving rural financial systems. They may need to provide some subsidy. But they should not undermine the credit systems that already operate, including offering credit substantially cheaper than other programs and tolerating higher levels of arrears.