

Feudalismo y Desarrollo Agrícola: El Papel del Crédito Controlado en la Agricultura Chilena

Por Ernest FEDER, de la Universidad de Nebraska, Estados Unidos de América. Colaboración especial para la Revista Mexicana de Sociología.— Versión del inglés por Oscar Uribe Villegas.

“UNA de las principales fuerzas directrices de la inflación chilena de las dos décadas recién pasadas estuvo constituida por la incapacidad de aumentar el suministro de alimentos *per capita*.”¹ Este hallazgo de una investigación reciente sobre la notable inflación chilena (que constituye uno de los factores causantes del estancamiento económico del país) parece proporcionar evidencias adicionales en el sentido de que el desarrollo agrícola de Chile —y de otros países latinoamericanos— es concomitante del crecimiento o desarrollo económico. Desde principios de la segunda Guerra Mundial la producción industrial de Chile creció primero rápidamente y ha venido decreciendo después lentamente durante los últimos cinco años. Pero el rendimiento agrícola ha mostrado un decrecimiento al través de este período.² Actualmente el país sufre un nivel decreciente de consumo de alimentos, un desempleo creciente y otros signos de depresión económica que se encuentran acompañados de un notable aumento de población y de una densa migración rur-urbana.

¹ David Félix, *Desequilibrios Estructurales y Crecimiento Industrial — El Caso Chileno*. Instituto de Economía de la Universidad de Chile. Santiago, 1958, pág. 20.

² La producción total ha aumentado ligeramente, pero la producción *per capita* ha declinado en forma notable.

El que la agricultura constituye una rémora en la economía es algo que puede evidenciarse por la necesidad de importar alimentos de los tipos producidos localmente (a más de aquellos que no se desarrollan en el país) y por el gasto de una sexta parte de los pagos en moneda extranjera en importaciones de tales productos alimenticios destinados a impedir que el nivel de consumo caiga al mismo ritmo que la producción.³ Estos gastos no han sido eliminados por un incremento de las exportaciones alimenticias, puesto que éstas también han declinado. Quizá no sea presuntuoso predecir que, sin una inversión de las tendencias actuales, es muy posible que el país haya de enfrentarse a una crisis alimenticia en breve lapso.

El “progreso en reversa” de la agricultura chilena se ha realizado en condiciones físicas esencialmente favorables y bajo condiciones económicas que no son adversas. El país está dotado de recursos y goza de un clima excelente para la producción de una infinita variedad de alimentos —incluyendo especialmente cosechas que pueden obtenerse en forma intensiva en el rico valle central—, adecuada para satisfacer a su propia población y, asimismo, a la de los países comarcanos. Los agricultores de Chile no se han enfrentado a una falta de incentivos económicos en relación con la producción incrementada de alimentos. Los precios agrícolas y de los artículos alimenticios se elevaron en forma más considerable que los precios industriales,⁴ y los valores territoriales aumentaron notablemente en tanto que los impuestos eran extremadamente bajos, las regulaciones de las exportaciones y las importaciones resultaban ventajosas y la política crediticia se ejercía discriminatoriamente en favor de la agricultura. La razón básica que subraya el fracaso de la agricultura chilena para mantenerse al paso de las crecientes necesidades podría buscarse en su estructura semifeudal.

El gobierno chileno ha intentado, al través de la organización de un sistema controlado de “crédito para el desarrollo”, impulsar la agricultura del país para alcanzar niveles superiores de actividad. En general, el crédito agrícola tiene tres objetivos principales: ayudar a los agricultores a financiar los gastos corrientes de operación; a financiar la compra de equipo de capital y la constitución de mejoras al capital mismo, así como a mejorar los niveles de vida de la población rural. De estas finalidades la segunda es la que se relaciona más íntima-

³ *Desarrollo Económico de Chile, 1940-1956*. Instituto de Economía de la Universidad de Chile. Santiago, 1956, págs. 115-6.

⁴ David Felix. *Op cit.*, págs. 20-1.

mente con el progreso. El crédito es, por supuesto, uno, pero no el único camino para alcanzar este fin. Los agricultores pueden usar sus propios recursos para financiar la productividad acrecentada o el gobierno puede invertir el dinero de los contribuyentes directamente en la mejora del capital. De acuerdo con un estudio reciente de los agricultores estadounidenses, por ejemplo, éstos financiaron la proporción más considerable del capital agrícola (y, por lo tanto, la productividad acrecentada de la agricultura) mediante sus propios recursos, o sea, gracias a sus propios ingresos y a sus ahorros.⁵ En un país como Chile en el que la tasa de ahorros e inversiones privada es bajo y en donde “todos los grupos, desde el de los agricultores al de los industriales y al de los mineros domésticos buscan que el gobierno les provea de . . . facilidades que en países capitalistas más dinámicos serían proporcionadas en proporción más considerable por las inversiones privadas”,⁶ el crédito de desarrollo controlado y estatalmente subsidiados podría aparecer como solución lógica del problema.

Pero ahora resulta dudoso el que el programa haya de considerarse como adecuado para el logro de sus objetivos propuestos, dentro de la estructura propia de la agricultura de Chile. La implementación del programa de crédito y, más específicamente, la forma en que el crédito se ha distribuido entre los agricultores constituye el tópico de esta investigación. Probablemente no sorprenda a nadie el que llegue a encontrarse que esta distribución es altamente “desigual”. La distribución desigual de los fondos de préstamos no constituye necesariamente, *per se*, un detrimento para el desarrollo agrícola si el crédito se les concede a los usuarios más productivos. Sin embargo, quizá esto sea mucho más problemático en un país en que los fondos que pueden prestarse son muy escasos y en donde, como ocurre en Chile, la agricultura se caracteriza por un sistema semifeudal de tenencia de la tierra, o sea, en donde una proporción muy alta de tierras es poseída o trabajada por unos pocos terratenientes; en donde la dependencia social y económica de los trabajadores agrícolas con respecto a sus empleadores, la tasa muy elevada de fugas en el pago de impuestos, el analfabetismo y la pobreza rurales son prominentes.

Esta investigación no está orientada en el sentido de determinar si quienes reciben principalmente el crédito agrícola constituyen los

⁵ A. S. Tostlebe, *Capital in Agriculture: Its Formation and Financing since 1870*. National Bureau of Economic Research. N. Y. Princeton Univ. Press, 1957.

⁶ D. Felix, *Op. cit.*, pág. 27.

“mejores usuarios” de los fondos prestados (o sea, si contribuyen más o no a la productividad acrecentada de la agricultura). Sin embargo, se ha encontrado que el programa no proporciona normas que permitan hacer una distinción entre usuarios “buenos” y usuarios “pobres” o “deficientes” desde el ángulo del desarrollo agrícola. Se necesitan mucho mayores evidencias acerca de los rendimientos de los préstamos obtenidos por quienes los reciben frente a los rendimientos que quienes no los reciben podrían obtener con la misma ayuda financiera o frente a quienes reciben sólo una pequeña proporción de los mismos. Pero con base en las evidencias existentes sobre las realizaciones de la agricultura de Chile —que deben examinarse brevemente en conexión con la distribución de los préstamos— es difícil no preguntarse si la producción alimenticia rápidamente creciente gracias al programa de crédito de desarrollo que existe en la actualidad es compatible con una economía que crece y se industrializa rápidamente, con una agricultura que conserva muchos de los rasgos anacrónicos arriba mencionados.

La asociación que, de acuerdo con investigaciones previas parece existir entre la estructura social de la agricultura de Chile y su baja productividad, presenta un reto apremiante y bien anudado al que tienen que responder tanto los científicos sociales como los políticos sociales. Estamos acostumbrados a explicar el extraordinario crecimiento de los rendimientos agrícolas de países como los Estados Unidos de América, Australia y Canadá por su abundancia de recursos y su industrialización coronada por el éxito, y creemos que los países latinoamericanos alcanzarán la posición de tales modelos al través de una evolución gradual y de la imitación de su desarrollo económico. Pero, últimamente, nuestra atención se ha dirigido hacia los éxitos de economías planeadas, como la de China, en donde, en un período relativamente corto de tiempo, los niveles de producción y consumo de alimentos se dice que se han elevado considerablemente. Sólo hasta hace poco, Lord Boyd Ord, ha informado el *New York Times*, señaló que “su inspección [de la agricultura de China] le convenció de que las estimaciones chinas de amplios incrementos en la producción alimenticia no eran exageradas”.⁷ Tales noticias magnetizan a los latinoamericanos, incluso aunque el progreso proclamado se haya obtenido a expensas de penosos mancamientos de las libertades individuales. Y la presión para una solución inmediata del problema alimenticio

⁷ *New York Times*, mayo 14 de 1959, pág. 1.

mediante una reorganización pacífica y racional de la estructura agrícola ha sido propugnada por economistas tales como Jorge Ahumada en su "En vez de la miseria"⁸ en forma creciente.

El marco legal del crédito agrícola controlado de Chile.—Con objeto de detener el crecimiento de la inflación y de asegurar que los escasos fondos que pueden prestarse se usan realmente para los propósitos a los que se destinan, el gobierno chileno inició en 1953 un sistema de control con respecto a todo crédito concedido por el "Departamento Agrícola" del "Banco del Estado", una institución bancaria estatal. El Departamento, que se hizo cargo de las funciones de la antigua "Caja Agraria", presta actualmente casi todo el llamado "crédito de fomento" concedido por las instituciones bancarias chilenas. El crédito de fomento está constituido por préstamos a plazo relativamente corto (pagaderos en el momento de la cosecha), o a plazos de duración intermedia, o sea, de hasta entre tres y cinco años, dependiendo esto: del tipo, de los propósitos y de la seguridad del propio préstamo. Están pensados expresamente para estimular las industrias agrícolas del país. Más aún: el Banco presta más de dos quintas partes de todo el crédito a los agricultores que procede de los bancos. De ahí que pueda hablarse de una posición monopólica del Banco del Estado en el dominio del crédito de fomento, y las prácticas crediticias, así como la política crediticia de la institución, se convierten, con ello, en algo de primordial importancia.

El Departamento Agrícola hace que el crédito se encuentre disponible en dinero o al través de la compra de mercancías de los almacenes del Banco o a través de ventas de consignación de un comerciante. Esta forma de conceder crédito opera, tal como es, en una escala más bien amplia y es completamente única en la historia del crédito agrícola, habilitando a la institución para dirigir y vigilar el uso del crédito con relativa facilidad. Se supone que la concesión del crédito mercantil posee un sistema de control intraconstruido sobre el cual no pueden pasar fácilmente los usuarios. De hecho hay pocas evidencias en el sentido de que quienes toman los créditos violen la ley, revendiendo, por ejemplo. El Banco negocia a precios superiores con los que no toman crédito o préstamos.

Los controles crediticios pueden considerarse divididos en: medidas cuantitativas y medidas cualitativas. Los *controles cuantitativos* regulan

⁸ Editorial del Pacífico, S. A. Santiago, 1958.

las cantidades que en préstamos pueden ser concedidas: *a) in toto* por el Banco, *b)* por cada una de las ramas locales, *c)* a cada prestamista en lo individual, y *d)* de acuerdo con el tipo, propósito, y seguridad de ayuda financiera. El monto total del nuevo crédito en dinero está determinado por el gobierno, a períodos regulares y en relación con el monto total del crédito,⁹ mientras que el máximo del nuevo crédito mercantil está limitado tanto por la cantidad de mercancía que la institución está autorizada a comprar a través de su presupuesto anual como con respecto a bienes específicos de acuerdo con las disponibilidades del mercado (por ejemplo, de acuerdo con la cantidad de semilla de trigo disponible en un año determinado), según la capacidad de los almacenes del Banco y la capacidad de compra de los agricultores. Las ramas locales tienen disponibles cantidades predeterminadas de crédito para su distribución dentro de un período dado de tiempo, y las solicitudes de crédito que exceden de este margen tienen que ser autorizadas por la Oficina Central de Santiago. Las sucursales pueden conceder préstamos a los solicitantes individuales sólo hasta determinada cantidad y las solicitudes que sobrepasen estos límites individuales deben ser canalizadas asimismo al través de la Oficina Central para su aprobación. Más aún: los prestatarios individuales pueden obtener préstamos que no rebasan los siguientes totales.¹⁰ y ¹¹

En general, el Banco no concederá préstamos a los prestatarios si su deuda excede de un 50% del capital comprobado; pero, al establecer la deuda, el Banco puede dejar de considerar ciertos tipos de crédito y puede tomar en consideración tanto la solvencia del cliente como su registro de pagos. Finalmente, se establecen límites cuantitativos para préstamos de propósito específico y existen algunas diferencias cuantitativas con respecto a la posición del prestatario. Pero éstas se encuentran íntimamente asociadas con los controles cualitativos.

Los controles cualitativos se refieren a: *a)* los prestatarios; *b)* el tipo de seguridad ofrecida o requerida; *c)* el propósito y el término de los préstamos, y *d)* la vigilancia e inspección. Los prestatarios deben ser propietarios agrícolas, arrendatarios o medieros, y deben comprobar su posición de tales al hacer su solicitud de préstamo. En algunos casos los arrendatarios y medieros se encuentran limitados en su capacidad

⁹ Véase V. Bacigalupo. *El Control Restrictivo del Crédito como se ha Aplicado por el Banco del Estado* (Mimeo).

¹⁰ U. S. \$1 — 1 050 pesos chilenos.

¹¹ Todas las deudas (incluyendo las no agrícolas) de un prestatario no pueden exceder de 1.5% de capital pagado, las reservas y los depósitos del Banco.

para obtener concesiones de crédito, y el Banco, además, trata a los llamados “pequeños agricultores” —o sea a quienes tienen un pequeño capital comprobado— en forma diferente de los demás,¹² en parte previendo ciertas excepciones para las prácticas de préstamo comercialmente aceptadas por lo general, y permitiendo la concesión de préstamos con base en la capacidad, los conocimientos y la honradez personales más que con base en el valor comercial de las seguridades correspondientes. El propósito de estas disposiciones consiste en facilitar, según se supone, la concesión de préstamos a los pequeños agricultores.

El Banco ha elaborado una lista de rubros en relación con los cuales concederá préstamos, así como los términos para los mismos, y puede comprobar, por inspección o en cualquier otra forma, si los fondos se están usando para el propósito para el que se pidieron, tanto antes como después de la concesión del préstamo, y puede verificar las condiciones colaterales.

Con respecto a los préstamos en dinero el Banco presta cantidades especificadas de dinero por ganado o para siembras específicas, así como para operaciones agrícolas, usualmente sobre la base de sumas predeterminadas, tasas de interés y períodos máximos de recuperación.¹³ Para los *Préstamos de mercancía* existen regulaciones semejantes con respecto a las varias categorías de bienes manejados por el Banco. Estos están constituidos por fertilizantes y limo, desinfectantes y exterminadores de plagas; maquinaria, equipo, bardas y otras cosas semejantes. Una lista de bienes disponibles en la institución se publica a intervalos regulares junto con los precios respectivos de tales bienes. En general, el Banco proporciona estos créditos agrícolas a términos más favorables que aquellos que los agricultores podrían obtener del comercio, a pesar de la comisión de 2% que el Banco carga a los prestatarios. El Banco puede ejercer así alguna influencia sobre el tipo de productos agrícolas por cultivar, concediendo créditos a términos más

¹² Las provisiones referentes a la definición de “pequeño agricultor” no son claras.

¹³ Las principales categorías de préstamo son: 1.—Operaciones de campo asociadas con la siembra de cereales y vegetales o de huertos (incluyendo la preparación de las tierras). 2.—Ave y apicultura. 3.—Mejoras permanentes. 4.—Artículos que no se encuentran en los almacenes del Banco. 5.—Ganado. Por ejemplo: el Departamento presta ahora 8 000 por ha. para patatas, al 12% de interés por pagar en la época de la cosecha; 12 000 pesos para ganado joven por un año, ó 6 600 pesos para ciertas mejoras del suelo, con pago de intereses después del primer año, 40% del préstamo después del segundo y el resto después del tercer año.

favorables para algunas que para otras operaciones o a través de su propia política de compras. Además, el Banco sigue una política bien definida consistente en conceder más préstamos mercantiles que préstamos en dinero siempre que sea posible.

La vigilancia y control de los prestatarios significa que las peticiones de préstamos pueden y, en algunos casos deben, ir acompañadas de informes detallados de los “inspectores tasadores” acerca de la naturaleza y conveniencia de la operación que el consumidor intenta realizar, así como acerca de la situación o el estado de las operaciones agrícolas del solicitante. La petición misma debe señalar claramente al uso que se destina el préstamo, requerimiento que impone al prestamista elaborar una petición separada para cada una de las operaciones que intenta. Esto tiene la ventaja de permitirles a los inspectores realizar inspecciones subsecuentes con mayor facilidad e identificar los colaterales asociados con el préstamo. Parte de la petición del prestatario es un informe acerca de su situación financiera, el cual no debe tener antigüedad mayor de veinticinco meses (o de quince meses para los arrendatarios) y que debe contener una lista de sus ingresos, de sus valores y de sus deudas. Más aún: la sucursal local somete una lista de las deudas corrientes contraídas con el Banco en todas aquellas ocasiones en que la solicitud de préstamo es transmitida a las Oficinas Centrales en Santiago.

En las Oficinas Centrales la tarea de conceder créditos por encima de los márgenes asignados a las sucursales locales o a los prestatarios individuales se encuentra en manos de un “comité agrícola”, que puede manejar préstamos hasta cierto límite, el cual recibe el nombre de “Comité Ejecutivo”, autoridad suprema del Departamento Agrícola.

Instrumentalización del programa.—Es casi indudable el que el Banco del Estado está operando dentro de un conjunto bastante consistente y bien intencionado de regulaciones que podría proporcionar las bases para una distribución equitativa de fondos a los agricultores capacitados para usar el crédito con un máximo de ventajas. Examinemos ahora si la instrumentación de este programa da motivos para dudar de que se están llenando las expectativas correspondientes.¹⁴

¹⁴ La información acerca de las prácticas de préstamo del Banco se basa en a) Datos publicados. b) Registros sumarios de los comités de la Oficina Central. c) Registros de una pequeña sucursal cercana a Santiago. d) Una muestra aleatoria de 136 solicitudes manejadas por el Comité Ejecutivo. e) Entrevistas con 21 de los 136 solicitantes (muestra no aleatoria).

El marco económico de referencia.—La distribución del crédito entre los prestatarios se realiza sobre un trasfondo de limitación general de los fondos crediticios para la agricultura, de términos o plazos crediticios en deterioro e inadecuados para el fomento agrícola, de centralización enorme del sistema de operación y de proporción descendente de los préstamos destinados a incrementar la productividad agrícola.

*Suministro limitado de crédito.*¹⁵—En 1957 y 1958 el Departamento Agrícola prestó 21 800 000 000 de pesos y 26 400 000 000 al través de 64 600 y 61 900 operaciones individuales de préstamo, respectivamente. El número de prestatarios que recibió estos nuevos préstamos durante los dos años es probablemente de unos 30 000.¹⁶ Consecuentemente, la mayoría de los agricultores del país¹⁷ no recibieron crédito de fomento de la institución en ninguna forma. Ellos tuvieron que operar sin tal ayuda o pudieron obtenerla solamente en condiciones mucho menos favorables de fuentes distintas de las representadas por las instituciones de préstamo públicas o privadas. La magnitud media de los préstamos del Banco fue de \$338 000 y de \$427 000 en 1957 y 1958, respectivamente. Ulteriormente mostraremos, sin embargo, que esta medida produce confusión en cuanto indicativa de los montos crediticios disponibles para cada prestatario.

No podrá sorprender entonces el que las solicitudes excedieran las

¹⁵ Véase también P. Ríos C., *El Crédito Agrícola en Chile*, 1940-55. Ministerio de Agricultura, Santiago, 1957, págs. 76 y sigs. El autor de este trabajo obtiene conclusiones semejantes ya con base en los datos hasta 1955.

¹⁶ El Banco no tiene datos publicados sobre el número de nuevos prestatarios correspondiente a un año dado, pero ha informado para 1958 de 84 000 operaciones de préstamo pendientes y de 43 000 prestatarios de préstamos pendientes, o sea, de una relación de 1 a 2. Si esta relación se aplica a nuevas operaciones de préstamo, obtenemos cerca de 30 000 nuevos prestatarios. Sin embargo, V. Mannerelli, M., en un trabajo intitulado "Tipos de Crédito en Chile y Beneficiarios del Crédito" presentado en una reunión ante la Sociedad de Economistas Agrarios de Chile, en noviembre de 1958, estimaba el número medio de agricultores prestatarios entre 1953 y 1957 en sólo 14 500 sobre la base de cuatro préstamos por prestatarios. Por razones expuestas más adelante, esta cifra parece que es muy baja.

¹⁷ El Ministerio de Agricultura informa de 124 400 haciendas (o "explotaciones") de 1 ha. o más en 1955 (*La Agricultura Chilena en el Quinquenio 1951-1955*, Santiago, 1957, pág. 30) y se refiere al Censo Agropecuario de 1955 que enumera 321 000 "productores y miembros de su familia", incluyendo el término "productores" a los propietarios, arrendatarios y otros dentro de la agricultura. (*Ibid.*, página 19). Un economista agrícola estableció que hay 190 000 propietarios agrícolas en Chile (P. Ríos C., *Op. cit.*, pág. 3), pero el término "propietario" puede ser erróneo.

concesiones de crédito (y particularmente de préstamos en dinero) por muy amplios márgenes. En relación con las solicitudes de crédito tramitadas por la Oficina Central (al través de sus dos comités) en 1957 se estimó que cerca de la tercera parte de las solicitudes no fueron concedidas, ya sea como resultado de un rechazo concreto o ya a causa de la aprobación de préstamos en escala mucho muy inferior a la de lo solicitado. De hecho resulta significativo el que, en ocasiones, el monto del crédito que pidió únicamente al Comité Ejecutivo excedió a los préstamos concedidos por el Banco en su totalidad. Sin embargo, las estadísticas no proporcionan un panorama completo, en cuanto muchos de los agricultores —sabedores de las dificultades enfrentadas en la obtención de los préstamos— no se molestaron siquiera en “formar las colas correspondientes” para solicitarlos. De ahí que la formación subestime, probablemente, el abismo existente entre la demanda y el suministro de créditos.

Intimamente relacionada con la escasez de crédito se encuentra la política practicada por el Banco, consistente en limitar o recortar las peticiones de préstamo: *a*) en efectivo, y *b*) por grandes cantidades más que otras peticiones. Los “rechazos” (si se incluyen en tal expresión los rechazos totales y los recortes) de préstamos en efectivo hechos por el Comité Ejecutivo se estiman en cerca de un 54%, en tanto que los préstamos mercantiles fueron denegados en una proporción de un 26%. Esto, por supuesto, resulta consistente con el racionamiento general de fondos crediticios en efectivo, así como con la política seguida por el Banco, consistente en favorecer el crédito mercantil, pero también puede ser indicativo del hecho de que el “abismo” entre demanda y suministro es mayor por lo que se refiere al crédito en efectivo que por lo referente al crédito mercantil y de que este último es incapaz de realizar todas las funciones del crédito —particularmente en cuanto las peticiones de crédito en efectivo casi igualaron las de los préstamos mercantiles. Por otra parte, el Comité Ejecutivo tendió a tratar las peticiones de cantidades más considerables de un modo más rudo que aquellas que se referían a cantidades menores.¹⁸ Solamente en aquellos casos en que los prestatarios apelaron en contra del rechazo previo del Comité en cuanto a la concesión de un préstamo, esta regla no resultó vigente, de tal modo que parece como si la perseverancia del cliente hubiese dado algún resultado.

¹⁸ La línea divisoria parece estar en el millón de pesos. La tasa más alta de rechazo debía encontrarse entre las solicitudes de préstamo en dinero, que excedían de los cinco millones de pesos.

Términos crediticios.—El plazo medio de los préstamos ha disminuído notablemente durante los últimos diez años. Actualmente, los préstamos recuperables de entre tres y cinco años son escasos y los préstamos a largo plazo no existen.¹⁹ De hecho los agricultores chilenos parecen haber olvidado la diferencia entre créditos a corto, a largo plazo y a plazos intermedios, de tal modo que han llegado a considerar los préstamos que exceden de un año como créditos a largo plazo. La tasa de interés es también muy alta, y si se agregan la comisión y otras cargas, probablemente se eleve a un 15 o 18% para los préstamos de fomento del propio Departamento Agrícola. Esto se encuentra muy por debajo de las tasas de interés sobre préstamos concedidos por otros bancos, otros “Departamentos” del Banco del Estado o por prestamistas privados,²⁰ pero los agricultores consideran estas cargas como prohibitivas cuando tienen que depender de la agricultura como única fuente de ingresos, incluso aunque las tasas de interés han estado por debajo de la tasa de inflación durante los cinco últimos años. Algunos economistas consideran que la llamada “tasa negativa de interés” en la agricultura (o sea el exceso de la tasa de inflación sobre la tasa media de interés de los préstamos para el fomento) es un bono para los agricultores. Esto parece convincente *prima facie*, pero puede verse que es un argumento que conduce a error.

Centralización.—Los márgenes impuestos a las sucursales o ramas locales y a los préstamos individuales hacen necesario canalizar una proporción más alta de peticiones y de concesiones al través de la oficina de Santiago. En términos de dinero, el Comité Ejecutivo, por sí solo, autorizó directamente como un 50% de las concesiones de préstamo hechas por el Banco en 1957. Pero en ciertas épocas del año maneja el grueso si no es que la totalidad de las mismas. Si se agregan las concesiones de préstamo hechas por el Comité Agrícola puede estimarse que, aproximadamente, dos tercios de todo el crédito de fomento se conceden en Santiago. La centralización parece ser menos evidente en términos de *número de concesiones de préstamo*, puesto que los Comités manejaron sólo entre 20 y 25% de las operaciones de préstamo en 1957. Con todo, los dos Comités tienen un trabajo bastante pesado. El Comité Ejecutivo, por sí solo, tiene que tratar aproximadamente 170 peticiones por semana, en promedio, en sesiones trisemanales. Esto

¹⁹ Véase P. Ríos, C., *Op. cit.*, págs. 71 y sigs.

²⁰ Los préstamos bancarios a los agricultores a corto plazo se encuentran entre el 20 y el 30%. Los prestamistas privados se informa que cargan más del 30%.

hace que un examen detallado de cada uno de los casos resulte prácticamente imposible. De esto depende también el que el préstamo medio concedido por el Comité Ejecutivo sea considerablemente mayor que el préstamo medio del Banco (aproximadamente cuatro veces mayor que éste) o que el préstamo medio concedido por las sucursales locales (en proporción de 1 a 6).

Sin embargo, el primer obstáculo de la centralización consiste en el lapso que se necesita para que llegue a concederse una elevada proporción de las solicitudes de préstamo. En el caso de 137 peticiones de préstamo estudiadas con algún detalle²¹ transcurrieron en promedio treinta y siete días entre la fecha de la solicitud hecha por el presunto prestatario y el día en que fue examinada en Santiago. A esto deben de agregarse algunos días más transcurridos en notificar al cliente y en poner los fondos crediticios a su disposición. Es de esperar que un tiempo de espera tan largo, con su consiguiente incertidumbre para el agricultor que toma en préstamo esas cantidades, puede llegar a afectar la eficiencia de sus operaciones agrícolas, particularmente cuando se encuentra terriblemente necesitado de tales créditos para realizarlas. A pesar de ello, las dilaciones pueden servir de medio para mantener alejados a aquellos presuntos prestatarios que no necesiten el crédito en forma urgente y que, por lo mismo, no están dispuestos a pasar por el largo procedimiento obligando a los prestatarios a una planeación de gran alcance. En realidad, los agricultores parecen haberse adaptado a estas dilaciones, que son consecuencia inevitable del racionamiento crediticio.

La centralización no carece de ventajas.²² Puede eliminar, hasta cierto punto, la presión que los grandes terratenientes son capaces de ejercer sobre los gerentes de las filiales para obtener ese crédito sujeto a racionamiento. De hecho, algunos propietarios de fundos ricos se quejan de la relación "impersonal" que se establece entre quienes solicitan el crédito y el Banco del Estado, porque están acostumbrados a un tratamiento altamente preferencial o deferencial practicado por las agencias prestamistas privadas. No debe pasarse por alto, sin embargo, el hecho de que los prestatarios que tienen antecedentes financieros adecuados (o sea, con capital comprobado que exceda de 100 millones) reciben sus préstamos muchísimo más aprisa que los demás; el número medio de días transcurridos entre la fecha de la solicitud

²¹ Véase arriba la nota 14.

²² Véase, sin embargo, Oscar Alvarez Andrews: "El Problema Agrario en Chile". *Revista Mexicana de Sociología*, enero-abril, 1958, pág. 83.

y la sesión del Comité en que se trató del asunto fue sólomente de veintidós.

Uso de los préstamos de fomento.—Si el crédito de fomento se clasifica en préstamo operativo —o sea, empleado para operar las haciendas, en que los beneficios se agotan en un período de tiempo relativamente corto— y préstamos de mejoramiento —o sea, aquellos que están destinados a mejorar el capital— el primer grupo representa un 68% de todos los créditos del Departamento Agrícola en 1957 y ha aumentado sustancialmente después de 1955.²³ Es cierto que hay que admitir que esta distinción es un tanto arbitraria. Sin embargo, el hecho de que una proporción tan considerable del crédito del Banco se use para propósitos operativos es una indicación considerable en el sentido de que la expresión “crédito de fomento” se emplea mal y de que sólo una proporción relativamente pequeña del mismo se usa en realidad para incrementar la productividad de la agricultura chilena, en tanto que una proporción mucho mayor se destina simplemente a mantenerla andando.

El Banco no publica informaciones acerca de la contribución que los préstamos en dinero y en mercancía hacen a las diferentes categorías de préstamo. Pero, sobre la base de una pequeña muestra, parece ser que el Banco hace ambos tipos de crédito disponibles para todos los propósitos, excepto para fertilizantes y tractores, para los que se concedieron préstamos (Cuadro 1),²⁴ y que los préstamos en metálico desempeñan un papel ligeramente mayor para propósitos de mejoramiento. También es interesante notar, como reflexión acerca de la política del Banco, que no sólo el Banco rechazó las solicitudes de préstamo con un ritmo más notable en prácticamente todas las categorías, sino también que los préstamos operativos corrieron con mejor suerte que los préstamos de mejoramiento (Cuadro 2). Puesto que el Banco establece una discriminación entre los préstamos destinados a varios propósitos en el grado en que habrá de concederlos, los agricultores que soliciten créditos para construcciones (incluyendo “casas de los inquilinos”) u otras mejoras permanentes tendrán, en general, las menores oportunidades de obtención. Esto es, indudablemente, un obstácu-

²³ Los préstamos operativos incluyen préstamos para operaciones de campo y para semillas, fertilizantes e insecticidas, forrajes, empaque, y un medio de los préstamos de mejoramiento restantes incluyen los préstamos restantes.

²⁴ La distinción del Banco entre préstamos en dinero y préstamos en mercancía en realidad no siempre es realista.

lo más en contra del manejo del crédito de fomento en Chile en la actualidad.

Distribución del crédito entre los prestatarios.—La magnitud del capital comprobado y la posición social del prestatario ejercen un fuerte impacto sobre la disposición que muestre el Banco en cuanto a prestar el dinero. Probablemente haya pocas instituciones bancarias —si es que las hay— en el mundo que no consideren a los clientes con colaterales adecuados como mejores riesgos crediticios que los prestatarios con menos recursos, incluso a pesar de que estos últimos puedan necesitar el crédito en forma más urgente. En el caso de Chile el problema principal consiste en determinar si la distribución de los préstamos de fomento es más desigual, o sea, si favorece a los prestatarios ricos o socialmente prominentes en forma más pronunciada de lo que parece quedar garantizado y si los fondos crediticios se conceden a aquellos agricultores que saben cómo hacer uso más efectivo de los mismos. Debe recordarse que el Banco del Estado es una institución estatal y que, por lo mismo, podría esperarse —y quizá debiera esperarse— que opera de acuerdo con principios diferentes de aquellos a los que obedecen los prestamistas privados; que el crédito con el que tiene que ver se refiere específicamente al incremento de la producción y de la productividad de la agricultura chilena, y que la distribución de los fondos, bajo el sistema legal de referencia que hemos descrito, trata de conseguir un cierto grado de igualdad en el tratamiento de los agricultores. Las realizaciones totales de la agricultura chilena tampoco deben pasarse por alto.²⁵

La situación financiera de los prestatarios se determina, como ya hemos mencionado antes, mediante su declaración de asientos, obligaciones y deudas corrientes frente a la institución y mediante los comentarios adicionales que el gerente de la sucursal pueda hacer con respecto a su registro de pagos, el movimiento de su cuenta corriente en la sucursal y acerca de sus actividades no agrícolas en todos aquellos casos en que una solicitud de préstamo se transmite a la Oficina de Santiago. Esta, a su vez, afectará su elegibilidad, así como el término y la magnitud del préstamo que se conceda.

²⁵ Las obligaciones, en el establecimiento del capital neto del prestatario, no son necesariamente iguales a sus deudas corrientes con el Banco, puesto que la declaración puede datar de veinticinco meses atrás. En realidad, se encontraron casos en que la declaración financiera era todavía más atrasada, particularmente entre los agricultores en gran escala.

¿Qué es lo que revela esta información?²⁶ En primer término, los datos proporcionados al Comité Ejecutivo parecen decididamente incompletos en algunos aspectos importantes, incluso en aquellos casos en que determinadas regulaciones piden información específica.²⁷

Con frecuencia se hizo alusión específica a otras profesiones o negocios del solicitante, probablemente con objeto de mejorar las probabilidades de la solicitud de préstamo. Pero, independientemente de esto, una revisión de los nombres incluidos en las solicitudes de préstamo presentadas ante el Comité Ejecutivo revela la existencia de un número muy grande de personalidades bien conocidas en la industria, en el comercio, en las profesiones o en la política, y, si se considera lo pequeño de la muestra y su carácter aleatorio, resulta muy notable el hecho de que una parte de la lista de clientes del Banco pueda leerse como si se tratara de un directorio social.

La subevaluación de la propiedad hacendaria.—La más seria de las limitaciones por lo que se refiere a las declaraciones financieras es, sin embargo, la obvia subevaluación de la propiedad hacendaria. De acuerdo con los datos proporcionados por los prestatarios, el valor medio por hectárea de la tierra que pertenecía a propietarios en sentido pleno fue de 21 400 pesos.²⁸ Los propietarios que cultivaban haciendas menores tendieron a hacer subir el valor de sus tierras, en tanto que los propietarios de haciendas más extensas les atribuyeron menores precios por hectárea, a pesar de que no hay razones para creer que las haciendas más amplias hayan sido inferiores en localización o en calidad.²⁹ La subevaluación de la tierra de las haciendas no es

²⁶ La discusión subsecuente se basa en información sometida al Comité Ejecutivo para sus sesiones trisemanales en forma de "hojas de resumen". Es presumible el que el Comité discute los méritos de las peticiones de préstamos, principalmente sobre la base de dichas hojas.

²⁷ No resulta siempre completamente claro si esta irregularidad se debió a negligencia de parte de los solicitantes o a transcripciones defectuosas hechas por los empleados del Banco. Pero esto puede carecer de importancia dentro del contexto de nuestra presentación.

²⁸ Esta cifra se obtuvo dividiendo el valor total indicado de las haciendas entre el número de hectáreas enumeradas. En realidad, esta estimación es probablemente demasiado alta, porque los solicitantes no especificaron siempre si la valuación de la propiedad que se proporcionaba se refería sólo a la propiedad hacendaria, porque en algunos casos especificaron que se incluía alguna propiedad no hacendaria, pero sin hacer una división de las cifras correspondientes y, en segundo término, porque no se daban todas las áreas territoriales.

²⁹ Algunos ejemplos: un prestatario con capital neto de 30 millones de pesos listó tres haciendas cerca de Santiago a 13 313 pesos por Ha. a pesar de que 88%

precisamente un capricho de los terratenientes, sino una política bien calculada. Los terratenientes mismos se percataban bien del valor comercial mucho mayor de sus tierras, y los precios comerciales señalados en las entrevistas personales se apartan seriamente de los valores proporcionados en las informaciones destinadas al Banco. Unos cuantos ejemplos de la desviación entre los valores comerciales y los valores de los informes destinados al Banco son los que se han consignado en el Cuadro 3. Consecuentemente, cuando la tierra hacendaria de los propietarios agrícolas se evaluó de acuerdo con su “precio” comercial, su valor total por sí solo fue cerca de tres veces mayor que *todos* los asientos listados en sus informes.

Esta práctica conduce a declaraciones altamente inusitadas y casi increíbles de tipo financiero. En general, la proporción de los bienes raíces con respecto a los asientos totales —50% para los plenos propietarios— fue desusadamente pequeña para una agricultura en la cual la mecanización no ha alcanzado un alto nivel.³⁰ Como una consecuencia ulterior, el valor de otros asientos —incluyendo en ocasiones asientos que normalmente son sólo rubros menores para una hacienda— se registró como situada considerablemente por encima de los bienes raíces. El ejemplo más extremado de todos, probablemente, haya sido el de un solicitante que asentó un capital neto de 155 millones de pesos, una hacienda estimada en 47 millones de pesos y animales de trabajo que representaban un 107% del valor de la tierra.

Estamos frente a una mala práctica, cuya explicación —si bien no su justificación— se encuentra en el intento de evasión de los impuestos agrícolas. Implica que muchos de los prestatarios, con inclusión de los “medianos” y “pequeños” agricultores en términos de su capital neto reportado, pero subestimado, son, realmente, mucho más

de las haciendas estaba irrigado. El propietario de una hacienda con un capital neto de 113 millones de pesos y el 94% de sus tierras irrigadas, en 83 000 pesos. Otro, con 21 millones de pesos de capital neto y un 89% irrigado, en 93 000 pesos, indicando que esto era el 50% de la evaluación impositiva.

³⁰ Casi tres quintos de los propietarios-solicitantes presentaron declaraciones con bienes raíces que representaban menos del 50% de las partidas totales; una tercera parte, menos del 30%, y, en el caso de un prestatario, los bienes raíces constituían el 1.3% de todas las partidas. Solamente en empresas hacendarias altamente mecanizadas puede existir tal relación. En los Estados Unidos de América en que las inversiones en maquinaria y equipo son considerables, las partidas de bienes raíces fueron en enero de 1958 el 62% de todas las partidas, incluyendo partidas financieras de posesiones del agricultor (como bonos, dinero) y enseres domésticos.

prósperos de lo que parecen, y, con ello, nuestra última conclusión con respecto a la distribución altamente desigual del crédito —en cuanto basada en los datos sobre el capital neto reportado— se refuerza considerablemente. De acuerdo con esto mismo, el número de prestatarios que poseen bienes genuinamente pequeños es incluso menor de lo que podría parecer de considerarse los datos del Banco. La subevaluación representa una baja moral del prestatario. También arroja poca luz sobre los métodos seguidos por el Banco para la distribución del crédito. Ignorar las flagrantes discrepancias entre los valores reales y los valores contenidos en los informes implica el que, en realidad, los préstamos se están concediendo sobre bases distintas de las que podrían considerarse constituídas por la situación económica del prestatario o, al menos, que se están concediendo con base en malas interpretaciones. No puede sorprender el que los agricultores genuinamente pequeños tiendan a evaluar sus tierras agrícolas de un modo más realista con objeto de mostrar un capital neto suficientemente apropiado y de aumentar sus probabilidades de obtener un préstamo. Estos prestatarios, en realidad, están siendo doblemente penados si puede demostrarse que reciben menos crédito y que, además, tienen que pagar impuestos superiores a los de los grandes terratenientes, quienes por el puro peso de las amplias superficies poseídas (aun cuando se declaren mediante bajas cifras por hectárea) pueden mostrar un capital neto sustancial (aun cuando altamente subestimado).

Quizá pudiera señalarse que un prestatario que al través de la subevaluación de sus tierras se coloca en la clase de los capitales de “magnitud media” o en la de los “pequeños capitales” puede restringir con ello su capacidad para obtener toda la línea crediticia a la que teóricamente tendría derecho. Pero esto puede resultar indicativo de que él mismo considera que tiene para él menos valor conseguir ese crédito que asegurar una capacidad continua de pagar bajos impuestos sobre la base de declaraciones subevaluativas de las tierras y, en términos generales, puede asentarse que tales agricultores pueden no estar tan urgentemente necesitados de crédito como otros solicitantes.

Capitales netos y concesiones de préstamos.—Los agricultores con mayores capitales netos, determinados por sus propias declaraciones financieras al Banco, disfrutaban de amplias y claras ventajas sobre clientes que tienen capitales netos menores. Estas ventajas son triples: obtienen respuesta a sus demandas crediticias en forma porcentualmente mayor, casi independientemente del tipo de crédito o del propó-

sito para el cual se pida; obtienen, en segundo término, una buena tajada —e incluso una tajada excesiva— de los fondos totales disponibles; en tercer lugar, se ven favorecidos por el Banco bajo la forma de un gran número de concesiones de préstamo repetido, de tal modo que los nuevos préstamos se aprueban a menudo cuando están vencidos los préstamos anteriores; y, de este modo, algunos prestatarios han obtenido para sí la separación de un fondo giratorio para la operación de su hacienda, en tanto que los agricultores más pequeños tienen que hacer esfuerzos considerables para obtener la aprobación de préstamos aislados.

La primera ventaja resulta obvia con sólo que se examinen los datos del Cuadro 4, que muestra que el mayor número de rechazos de préstamo se produjeron en relación con los prestatarios de valores netos menores. El cuadro muestra, además, que varios de los pequeños propietarios cuyas peticiones fueron denegadas eran arrendatarios. Más aún: el número de peticiones de préstamo acordadas favorablemente fue (expresado en porciento) sustancialmente menor. Por tanto, los prestatarios con recursos mayores obtienen préstamos de un modo más fácil —excepto en el caso que hemos mencionado previamente en que sus peticiones se refieren a cantidades muy considerables—. Asimismo, no es sorprendente el que sólo 43 de los 137 prestatarios hayan sido agricultores con un capital de menos de 25 millones de pesos y que sólo uno haya sido “pequeño agricultor” de acuerdo con las definiciones contenidas en las regulaciones del Banco.

El que una gran proporción de fondos se conceda a relativamente pocos prestatarios de amplios recursos —segunda ventaja— se demuestra por el Cuadro 5. Los datos estadísticos del mismo referentes a las cantidades de dinero prestado (o al número de préstamos concedidos), en relación con los prestatarios de diferentes capitales netos o de diferentes asientos, se refiere sólo a la política de préstamos del Comité Ejecutivo ³¹ y no refleja las prácticas prestatarias en los niveles locales. Un estudio de las concesiones de préstamo realizadas por una pequeña sucursal del Banco localizada en el Valle Central, en una co-

³¹ Los datos se basan en dos muestras: la muestra pequeña de 137 prestatarios, seleccionada aleatoriamente en un período de un año, y una muestra más amplia de todos los préstamos concedidos en dos períodos completos de cuatro semanas en 1957. Conviene mencionar que los prestatarios que tenían grandes recursos disfrutaron de ventajas semejantes a las mostradas en el cuadro 3, tanto por lo que se refiere a los préstamos en dinero y en mercancía como con respecto a los préstamos para varios fines.

munidad agrícola populosa, descubre una visión mucho más sorprendente.

La sucursal que mencionamos hizo préstamos, en 1957, a 200 agricultores, lo cual representa un total de 125 millones de pesos (incluyendo préstamos concedidos a través de la oficina de Santiago) por medio de 430 operaciones individuales de préstamo. Concedió a 56 agricultores con capitales mayores (su "mejor clientela") el 80% de todos los fondos prestados. De ahí que los 144 clientes restantes recibiesen el 20% restante. En efecto, de este modo los *nueve mayores terratenientes todos con un capital neto que pasaba de 100 millones de pesos— recibieron más del 37% de los préstamos concedidos*. Ignoramos si esta distribución del crédito al través de esta sucursal sería representativa de la del Banco en su totalidad;³² pero, en caso de haberlo sido, esto significaría que, en el nivel nacional —habiendo concedido el Banco unos 21 800 millones de pesos al través de 64 600 operaciones de préstamo en 1957— 8 200 millones de pesos (o sea más de una tercera parte) fueron para cerca de 1 350 agricultores con bienes netos por más de 100 millones de pesos —y que constituyen sólo una pequeña fracción de los agricultores chilenos— al través de 7 500 préstamos. 6 200 millones de pesos fueron para cerca de 2 400 agricultores, con un capital de entre 25 y 100 millones de pesos, a través de 12 500 préstamos, y el resto para los 26 300 prestatarios restantes, poseedores de capitales netos pequeños, al través de unos 44 600 préstamos. Consecuentemente también la cantidad o el monto medio del crédito diferiría considerablemente para clientes poseedores de diferentes capitales netos.

Este patrón de distribución del crédito arroja asimismo nueva luz sobre el argumento que señala que la agricultura chilena se beneficia con la tasa de interés de carácter negativo que hemos mencionado antes, puesto que los beneficios que derivan de esto sólo resultan disponibles para unos cuantos.

La tercera ventaja de los agricultores que operan en gran escala consiste en que piden y reciben un gran número de préstamos durante un año (habiéndose encontrado como número máximo de préstamos otorgados a un terrateniente el de catorce), incluyéndose entre ellos aquellos ridículamente pequeños que se canalizan al través del Comité Ejecutivo, como, por ejemplo, uno por cuatro barriles de aceite, valuado

³² Una cierta variedad de circunstancias permiten concluir que la visión que se presenta en el texto no resulta carente de representatividad.

en 268 000 pesos, pagables en un año, o uno de 32 000 pesos, para semilla para seis meses.

Concesiones de préstamo, necesidades de los prestatarios y su contribución a la agricultura.—A pesar de que los grandes terratenientes se benefician más de lo que parece garantizado por las prácticas de préstamo del Banco, puede argüirse que son ellos quienes se encuentran más necesitados de crédito en una forma más considerable que quienes operan en pequeña escala, y que lo merecen en cuanto manejan sus haciendas de acuerdo con métodos tecnológicamente avanzados, que tratan de mejorar considerablemente. Pero existe un cierto número de indicios en las prácticas de préstamos de los grandes terratenientes, así como en las realizaciones generales de la agricultura chilena, que, por lo menos, hacen dudar de la justificación de tal línea de razonamiento.

En primer término, es notable el que los prestatarios con bienes netos considerables se interesaron menos en el crédito monetario que en el de mercancías (Cuadro 7). Ignoramos por qué ocurrió esto. Pero una explicación plausible podría ser la de que los agricultores con amplios recursos se encuentran menos necesitados de ayuda monetaria del Banco por tener a su disposición otras fuentes crediticias. En efecto; es un hecho comúnmente observado el que, conforme son mayores los recursos de un agricultor, le es más fácil tener acceso al crédito.³³ Quienes operan en grande tienen también, a menudo, otros ingresos que provienen de los negocios, de la industria o de sus profesiones. Más aún: cabe pensar en grandes poseedores que han sostenido —o cuyas familias han sostenido— sus haciendas durante muchos años haciéndolas marchar con un mínimo de crédito. Actualmente, el crédito de fomento que quienes operan en gran escala pueden obtener de sus haciendas representa —debido a requerimientos marginales— sólo una proporción pequeña e incluso marginal de los fondos que se necesitan anualmente para mantener los negocios hacendarios.³⁴ Consecuentemente, en muchos casos no tendrían que pedir prestado, y el que lo haya hecho parece deberse a que saben que el crédito está a su disposición casi con sólo pedirlo y también porque, con la tasa de

³³ Véase, por ejemplo, *Manual of Supervised Agricultural Credit in Latin América*, F. A. O. Agricultural Development Paper, N° 47, Oct. '55, Roma, Italia, página 1. La mayor parte de los propietarios en las entrevistas señalaron que eran clientes de entre tres y cinco bancos.

³⁴ Este argumento lo expresó un propietario en gran escala de fundos, de considerable riqueza y posición social.

inflación de los años recientes, pedir en préstamo llega a resultarles benéfico. Esto podría explicar una cierta preferencia por los préstamos en mercancía, puesto que éstos realmente liberan los propios recursos monetarios del operador, que no se necesitan estrictamente para el negocio hacendario y, con ello, pueden destinarse para otros propósitos, como los gastos vitales o las inversiones en partidas a prueba de inflación.

No parece ser menos significativa la preferencia de los propietarios de bienes raíces en cuanto a pedir préstamos para propósitos “operativos”, como la compra de fertilizantes o forrajes (algunos de los cuales no excluyen la posibilidad de hacerlo con intenciones especulativas), así como la desaparición casi total de las peticiones para mejoras permanentes entre los agricultores con más de 200 millones de pesos en bienes. Este hecho, de nuevo, es susceptible de un gran número de interpretaciones. Pero quizá no sea inconsistente con la falta de interés de los propietarios de bienes raíces por mejorar las operaciones agrícolas, que ya ha sido señalada por una investigación realizada por la C. E. P. A. L. en 1953. Este estudio llegó a la conclusión de que, el 22% del área irrigada de las grandes haciendas en las provincias de Santiago y de Valparaíso, estaba dedicado a “pastos naturales”, a pesar de estar en perfectas condiciones para la realización de operaciones agrícolas intensivas. Esto es significativo si se considera que la parte principal de las tierras irrigables corresponde probablemente a las grandes haciendas. El mismo estudio de la C. E. P. A. L. encontró también que el 35% de quienes operaban en grande, que trabajaban el 35.5% de la tierra irrigada que no estaba bajo cultivo o dedicada a pastura, carecían de “interés” en cuanto a mejorar la producción agrícola.³⁵ La falta de interés parece que también explica la subutilización tan obvia de la tierra hacendaria —observable por simple inspección— constituida por una pobre rotación de cultivos o por el abandono de áreas cultivadas previamente que se ha dejado que sean invadidas por la cizaña. Un terrateniente a quien se entrevistó en una de las mejores comunidades agrícolas de Chile explicó que una de sus haciendas, en la que había cultivado trigo durante un par de años, estaba ahora “descansando”.

De este modo, el estudio de la C. E. P. A. L. intentó establecer una conexión entre la pobre administración agrícola, por una parte, y las grandes propiedades, por la otra. En realidad, debe de considerarse

³⁵ Citado en *Desarrollo Económico de Chile. Op. cit.*, pág. 107.

que la tierra está concentrada en manos de relativamente pocos propietarios —pues de un total de 124 400 con una o más hectáreas, las haciendas mayores (2 700) controlan más del 40% de la tierra cultivable, según datos de 1955— y que una asociación triple, entre falta de interés, potencial productivo y concentración de la tierra, en caso de existir, haría más serios los efectos de una pobre administración agrícola, y, en caso de ser cierta, explicaría en parte la razón por la cual la gran producción agrícola *per capita* ha declinado en Chile.

Conclusiones.—Tal parece que el Banco del Estado ha sido incapaz de implementar un programa de control esencialmente igualitario del crédito. Los grandes terratenientes han logrado obtener la tajada del león de sus beneficios. Ahora bien: en hecho de que esa desigualdad de la distribución crediticia sea prominente en esta institución de préstamo de propiedad estatal permite pensar que será considerablemente mayor en tratándose de agencias privadas de préstamo, que conceden préstamos exclusivamente de acuerdo con las orientaciones comerciales ordinarias. Los agricultores medianos y pequeños operan en situaciones severamente desventajosas por lo que se refiere al crédito agrícola.

Por otra parte, la desigual distribución del crédito es defendible e incluso deseable, desde el ángulo del desarrollo agrícola, si puede mostrarse que quienes reciben el “crédito de fomento” hacen de él un uso más eficiente, o sea, si el capital prestado recibe de ellos los máximos réditos marginales. Por ello mismo no sostenemos el que una distribución desigual sea mala *per se* —aunque tienda a chocar con el sentido de justicia que tengan las gentes— o que una distribución más igualitaria tenga que ser mejor *ipso facto*. Pero tiene que preocupar mucho el que los préstamos de fomento se concedan principalmente a agricultores que no son eficientes.

No existen hasta ahora evidencias directas en el sentido de que los préstamos se estén concediendo a aquellos sectores agrícolas que muestran oportunidades más prometedoras de desarrollo agrícola. A la luz de las crecientes necesidades alimenticias de Chile el problema impone urgentemente que llegue a aclararse. Por tanto, las anotaciones conclusivas se basan en el supuesto de que el Banco no hace diferenciaciones adecuadas entre los prestatarios eficaces y los ineficaces, entre los productivos y los improductivos, y de que la porción más importante de sus recursos —valiosos y escasos—, o sea, el crédito, puede estarse prestando a los agricultores en forma primaria sobre la base de que son prósperos y no porque se sepa que tienen conocimientos y deseo

de usarlo con ventajas máximas. Si esto es correcto, la inequitativa distribución del crédito es un problema más serio que la escasez misma de fondos de préstamo, y puede contribuir realmente a hacerlo aun más escaso. El corto suministro de crédito agrícola se debe en parte a la pronunciada inflación, que ha sido una plaga para Chile durante varios años. La restricción podría aliviarse considerablemente —conforme se ha afirmado frecuentemente— si la inflación fuese detenida. Pero si se supone, como lo hicimos previamente, que el fracaso en cuanto a la producción de más alimentos contribuye más a la inflación que cualquier otro factor considerado en aislamiento, se estará meramente regateando la cuestión.

El Banco ha tenido éxito en cuanto a realizar el objetivo del programa, consistente en asegurar el que los fondos crediticios se usen sólo para los propósitos para los que los piden los prestatarios y a los que están destinados. Desde el ángulo del progreso agrícola este logro, probablemente, no tenga importancia. Es más: a la luz de la creciente escasez de alimentos apunta claramente en el sentido de que el principal rasgo de tal programa no debe consistir en lo colateral, físico o social del prestatario, sino en su capacidad o habilidad para poner en uso los fondos de una forma tal que sea benéfica, tanto para él como para la sociedad. De hecho, el programa de crédito de fomento en Chile es deficiente en cuanto que no ha establecido un criterio o meta de desarrollo, ya sea sobre la base o en un nivel nacional o en el nivel de la hacienda individual. De ahí que, no obstante los controles existentes y la "supervisión" ejercida sobre los agricultores (que a menudo es completamente superficial en el mejor de los casos y que es un método altamente inadecuado para determinar si el crédito se está usando en la forma más ventajosa posible), nada se dice ni en general ni en casos específicos acerca de la naturaleza y extensión de los progresos que hayan llegado a alcanzar los prestatarios.

Probablemente pudieran superarse las deficiencias del programa si se reparasen o enmendasen el carácter y la orientación de los controles existentes. Así, por ejemplo, los préstamos podrían ponerse en disponibilidad, sujeta únicamente a la condición de que el prestatario pudiese demostrar tanto sus posibilidades de planeación de largo alcance, orientada en el sentido de un aumento en el rendimiento, y de que pudiera tenerse la evidencia de que tales planes se estaban realizando. Esto impondría un escrutinio estrecho de las operaciones de los propietarios de las haciendas. El Banco podría poner en disponibilidad para grupos de agricultores de varios capitales netos porciones míni-

mas predeterminadas del total de los fondos crediticios y conceder préstamos en términos suavemente graduados, dando un tratamiento altamente preferencial a los medianos y pequeños agricultores, o a aquellos que alcanzaran rápidamente o excediesen asimismo en forma rápida sus metas productivas, o a aquellos que no poseyeran recursos no agrícolas o ganasen u obtuviesen ingresos no agrícolas. El que tales medidas pudiesen tener éxito en una agricultura dominada por unos pocos operadores en gran escala en la que los medianos agricultores (que, de acuerdo con la experiencia más común, puede suponerse que tienen el más genuino interés en promover su rendimiento si se les deja poseer y operar su hacienda) son relativamente pocos, es algo mucho más debatible.

Puede asentarse que enfatizar los criterios de clase hará fracasar los intentos para orientar la atención del pueblo chileno hacia los principales problemas *económicos* que implica el desarrollo agrícola. Pero si la estructura social llega a formar un obstáculo masivo para el desarrollo agrícola, incluso un economista no puede ignorarlo. El autor piensa que la experiencia que se tiene con el crédito de fomento puede convertirse muy bien en una indicación adicional en el sentido de que la propiedad agrícola de hoy y los patrones administrativos obstaculizan seriamente el desarrollo agrícola de Chile y de que afirmaciones del tipo de las que expresan que “el problema agrícola en Chile no es problema de distribución, sino de manejo mejorado de la tierra”³⁶ o que “. . . los avances espectaculares en la tasa de crecimiento [de economías como la de Chile] llegarán a producirse, si se producen, al mejorar la calidad de la fuerza de trabajo y con el incremento del ritmo en el avance tecnológico”,³⁷ pueden ser afirmaciones que no resulten en forma alguna adecuadas para el tema.

³⁶ “El problema agrario chileno no es cuestión de división de tierras, sino de mejor explotación del terreno”, es expresión de O. Alvarez Andrews. *Op. cit.*, página 83.

³⁷ A. C. Harberger, *Using the Resources at Hand More Effectively* American Economic Review (Proceedings Number). Mayo de 1959, pág. 134.

CUADRO 1

DISTRIBUCIÓN DE LOS PRÉSTAMOS EN MERCANCÍAS Y DINERO PARA VARIOS PROPÓSITOS *

Propósitos a que se destina el préstamo	Peticiones		Concesiones	
	Mercancía	Dinero	Mercancía	Dinero
	%	%	%	%
Operaciones de campo, semillas	10	20	12	43
Ganado, alimento	5	35	5	13
Fertilizante	37	—	48	—
Tractores	10	—	9	—
Maquinaria y equipo para hacienda	17	2	14	3
Mejoras	19	43	9	40
Otros	2	**	3	1
Total	100	100	100	100
Cantidad en millones de pesos	101	175	77	65

* Basado en una muestra de 137 solicitudes de préstamo manejadas por el Comité Ejecutivo del Banco del Estado

** Menos del 1%.

CUADRO 2

CONCESIONES DE PRÉSTAMO COMO PORCIENTO DE LAS PETICIONES DE PRÉSTAMO *

Categoría	Mercancía	Dinero
Operaciones de campo y semillas	89	79
Ganado y forraje	68	13 (46)**
Fertilizante	100	—
Tractores	73	—
Maquinaria y equipo agrícolas	64	66
Mejoras	36	34
Otros	100	67

* Con base en una muestra de 137 solicitudes de préstamo manejadas por el Comité Ejecutivo del Banco del Estado.

** La cifra colocada dentro del paréntesis corresponde al % de solicitudes de préstamo concedidas tras la eliminación de dos solicitudes muy grandes de 12 y de 30 millones de pesos.

CUADRO 3

RELACIÓN APROXIMADA ENTRE LOS VALORES LISTADOS Y LOS VALORES COMERCIALES DE LA TIERRA EN CASOS SELECCIONADOS PARA LA INVESTIGACIÓN

<i>Capital neto en millones de pesos</i>	<i>Nº de Ha. poseidas</i>	<i>Valor declarado por Ha. En pesos.</i>	<i>Valor comercial estimado* En pesos.</i>	<i>% de (4) respecto de (3)</i>
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
14.6	238	31 374	100 000	31
17.5	474	7 148	200 000	4
25.1	624	22 984	150 000	15
29.3	882	13 443	80 000	17
53.1	1 250	2 782	350 000	1
131.4	2 844	16 063	400 000	4

* Estimado por los propietarios durante la entrevista.

CUADRO 4

TRATAMIENTO DE 137 PRESTATARIOS DE DIFERENTES CAPITALES NETOS, POR EL COMITÉ EJECUTIVO DEL BANCO DEL ESTADO.

<i>Capital neto Millones de pesos</i>	<i>Nº de solicitantes</i>	<i>Nº de solicitudes</i>	<i>Nº de Rechazos</i>	<i>% de Solicitudes Concedidas</i>	
				<i>Número **</i>	<i>\$</i>
Menos de 25	43	48	18	60	53
25- 50	32	36	9	75	56
50-100	37	48	8	81	55 (69)***
100 o más	25	31	1	93	49 (81)***
Total	137	163	36	76	53 (64)***

* En algunos casos los solicitantes hicieron más de una solicitud de préstamo.

** Existen pequeñas discrepancias debidas a casos que no fueron rechazados, sino que se dejaron pendientes.

*** Las cifras de dentro del paréntesis excluyen tres solicitudes por cantidades desusadamente grandes.

CUADRO 5

DISTRIBUCIÓN DEL CRÉDITO DE FOMENTO, POR MAGNITUD DE CAPITAL NETO DE LOS PRESTATARIOS (PORCIENTOS ACUMULATIVOS)

<i>Magnitud del capital neto o de los asientos (en millones de pesos)</i>	<i>Muestra de 137 prestatarios *</i>			<i>Muestra de 8 semanas</i>		<i>Muestra de 8 semanas por magnitud de las partidas.</i>	
	<i>Prestatarios</i>	<i>Prést. conc.</i>	<i>Cant. conc.</i>	<i>Prést. conc.</i>	<i>Cant. conc.</i>	<i>Prést. conc.</i>	<i>Cant. conc.</i>
Menos de 25	26	23	22	27	19	21	14
25- 50	49	45	40	54	43	45	34
50-100	78	77	78	78	68	73	61
100 o más	100	100	100	100	100	100	100
<i>Número o Cantidades (en millones de pesos)</i>	124	104	\$164	993	\$1 629	993	\$1 629

* De los 137 solicitantes 104 obtuvieron que se les otorgaran favorablemente sus peticiones.

CUADRO 6

DISTRIBUCIÓN ESTIMADA DEL CRÉDITO DE FOMENTO Y CRÉDITO PROMEDIO.*

<i>Magnitud del capital neto (millones de pesos)</i>	<i>Número estimado de prestatarios</i>	<i>Número estimado de préstamos</i>	<i>Cantidad estimada prestada (miles de millones)</i>	<i>Promedio por préstamo (pesos)</i>	<i>Promedio por prestatario (pesos)</i>
Menos de 25	26 287	44 643	7.4	166 000	282 000
25- 50	1 202	5 104	1.9	372 000	1 580 000
50-100	1 202	7 365	4.3	584 000	3 580 000
100 o más	1 351	7 494	8.2	1 094 000	1 070 000
Total	30 042	64 607 **	21.8 **	338 000 **	726 000

* Estimados sobre la base de la distribución del préstamo por una pequeña sucursal local.

** Datos publicados por el Banco.