

El papel de los bancos de desarrollo agrícola en el acceso al crédito rural

Los cambios en las políticas de financiamiento de la agricultura se produjeron por que lo exigieron los requisitos de la liberalización financiera y porque los sistemas financieros de fomento al desarrollo agropecuario eran muy cuestionados por su funcionamiento. La modernización de los sistemas financieros en América Latina tiene mucho recorrer, la agricultura sigue siendo un negocio riesgoso para la banca comercial y persisten los problemas de falta de garantías. No obstante el cuestionamiento a la función de banca de fomento, las limitaciones propias de la liberalización financiera han fomentado la discusión de la importancia de los bancos de desarrollo adecuadamente concebidos. Un reciente levantamiento y análisis de información efectuado por ALIDE sobre el comportamiento de 30 instituciones financieras de desarrollo (IFD) que apoyan al sector agropecuario (el documento reseña ciertos índices que ponen de manifiesto la importancia que tienen en sus países)

Para describir la presencia de la banca de desarrollo en el financiamiento de la agricultura se puede comentar que la canalización de los recursos financieros por las IFD agrícolas se realiza a través de dos mecanismos, uno que opera como banco de primer piso y el otro que actúa como banca de segundo piso (de las 30 examinadas, 17 actúan como banco de primer piso, 10 como de segundo piso y 3 con atención en las dos modalidades), aunque no existe un planteamiento uniforme en todos los países de la región. Para su mejor comprensión el documento presenta una agrupación y clasificación atendiendo a las características de la contribución de los bancos de desarrollo rural: (a) países que cuentan con un banco de desarrollo agrícola de segundo piso que canaliza sus recursos principalmente a través de un banco de desarrollo especializado en el sector y de otros intermediarios financieros, son los casos de Colombia y México, cuentan con un sistema integral de financiamiento al sector agropecuario, que cubren un gran sector de la población rural con una amplia gama de servicios bancarios; (b) países que cuentan con un sistema de financiamiento rural y un banco multisectorial, de carácter comercial y de desarrollo que tiene una importante cartera agrícola, es el caso de Brasil que tiene hace más de tres décadas un sistema nacional de crédito rural, cuyos recursos son de dos tipos (controlados y no controlados); (c) países que cuentan con un banco de desarrollo de segundo piso, que canaliza sus recursos a través del sistema bancario, sin que el país tenga un banco especializado de desarrollo agrícola, es el caso de Venezuela que también cuenta con un sistema nacional de financiamiento agrícola (SINFA); (d) países que cuentan con bancos de desarrollo agrícola especializados, son los casos de Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay y república Dominicana; (e) países que cuentan con un banco de segundo piso multisectorial, que canaliza parte de sus recursos a la agricultura a través del sistema bancario y otros intermediarios financieros no bancarios, son los casos de Bolivia, Nicaragua y hasta el 2001 del Perú; países que cuentan con bancos públicos multisectoriales, de carácter comercial y de desarrollo, que tienen una importante cartera agrícola, ellos son Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay. En esta revisión panorámica de la intervención del estado en el financiamiento del sector agrícola, se puede advertir un propósito generalizado de adecuar el funcionamiento de los bancos de fomento a las normas generales que regulan a los sistemas bancarios, modernizando sus estructuras y ampliando su área de acción a todo el sector rural.

Respecto a las lecciones que nos pueden dejar las experiencias recientes, el documento revisa la experiencia de cuatro países de la región: Ecuador, Guatemala, México y Perú, en cuyo análisis se identifican los principales obstáculos que han confrontado los bancos de desarrollo para realizar una adecuada gestión en la intermediación financiera rural, presentando los logros alcanzados. Experiencia de *Ecuador*, con la reestructuración del Banco Nacional de Fomento (BNF): dicha institución bancaria llegó a una situación patrimonial delicada, principalmente por medidas adoptadas por el congreso nacional (condonaciones de deudas, cesión de activos) De los varios escenarios considerados, se optó por el de reestructurar al banco en fondo y forma, en este proceso de cambios los principales obstáculos

fueron: la intervención política en decisiones técnicas y administrativas; incapacidad de remuneración justa para obtener profesionales de alto nivel en la gestión pública; falta de continuidad de políticas de desarrollo, por la dependencia en las directrices a los ciclos políticos del país; poca agilidad en la toma de decisiones financieras, debido al marco legal restrictivo, por ser entidad pública. Por otra parte esta experiencia nos dejó las siguientes lecciones: es desatinado el modelo de desarrollo enfocado a la atención de áreas marginales urbanas antes de desarrollar las zonas rurales para evitar la migración a las grandes ciudades; la inversión estatal en las zonas urbanas es de 16 a 20 veces más alta que en las zonas rurales; el costo de distribución y oferta de servicios financieros en estas zonas es más elevado por transacción, lo que obliga a establecer otras estrategias de distribución; es poco atractivo para los inversionistas privados incursionar en finanzas rurales, por la baja densidad poblacional, creando una falsa realidad de que no hay capacidad de pago ni de ahorro en el área rural; la población rural está dominada por pequeños productores, lo que les aumenta la vulnerabilidad económica pues en muchos casos se toman riesgos sin un entorno económico apropiado.

El caso de *Guatemala* presenta la exitosa conversión de un banco de fomento agrícola de primer piso, prácticamente en quiebra técnica en 1996, en un banco rural privado, de capital mixto predominantemente de accionistas privados, que le ha permitido un rápido crecimiento cuadruplicando en cinco años los montos de activos totales, cartera de préstamos y captación de depósitos, que lo ha colocado entre los primeros bancos del país. Gran parte del éxito se atribuye a la motivación de todos los empleados basada en un plan de incentivos por resultados obtenidos y al reparto de utilidades, además maneja algunas estrategias que le rinden mejores dividendos como no comprar activos como inmuebles (los arriendan) ni vehículos para los peritos agrónomos (estos los adquieren con el financiamiento del banco reconociéndoles el kilometraje y la depreciación)

En el caso de *México* se presentan con cierta amplitud la práctica innovadora de una banca de segundo piso en apoyo a los mercados financieros rurales. Es una experiencia exitosa de banca de segundo piso que contempla la aplicación de políticas de estímulo a la banca comercial y a los intermediarios financieros no bancarios para fomentar su presencia en mercados financieros rurales de poca atracción para la banca comercial. Las prácticas de inducción con las que ha venido trabajando Fideicomisos Instituidos con Relación a la Agricultura (FIRA), del Banco de México, son: inducción de la banca comercial privada al financiamiento del sector rural; garantías de crédito; costos de transacción – bancarización de prestatarios; vinculación de intermediarios financieros no bancarios con la banca comercial privada; esquemas operativos de la banca comercial privada con organizaciones auxiliares del crédito; Programa de Crédito por Administración (PROCREA); desarrollo institucional de los intermediarios financieros no bancarios; esquemas de administración de riesgos; Fondos de Inversión y Contingencia para el Desarrollo (FINCAS); nuevos productos.

El otro caso refiere a lo que ha sucedido en el Perú, país en el que se acaba de crear un banco de desarrollo agropecuario luego de diez años de eliminada la banca de fomento, debido a que no se pudo lograr que el sistema bancario tradicional y otros intermediarios financieros cubriesen las necesidades de financiamiento del sector agrícola y rural, especialmente de los productores agropecuarios de pequeña escala.

El capítulo de orientaciones estratégicas del documento, indica que un análisis de la financiación rural en América Latina y El Caribe demuestra que la intervención de los gobiernos en apoyo a la financiación del sector rural dejó mucho que desear, toda vez que se atacaron los síntomas pero no las causas de los problemas del acceso al financiamiento por parte de los pequeños y medianos productores rurales. Estas formas no siempre acertadas de intervención gubernamental fueron de modo general las siguientes: (a) aplicación de tasas de interés concesionales, muchas veces negativas en términos reales;

(b) apoyo exclusivo a actividades agrícolas, más que extenderlo a todas las actividades rurales; (c) descuido por la capitalización y generación de depósitos de ahorro en el medio rural; (d) establecimiento de mecanismos de prestación de servicios financieros y promocionales costosos y deficientes. El mercado financiero rural está afectado por tres factores fundamentales: el riesgo implícito de la agricultura, por la incertidumbre respecto al rendimiento de las cosechas, al precio de los productos y a pérdidas por desastres naturales; la existencia de una información imperfecta sobre mercados e historial crediticio; y por elevados costos de transacción debido a limitaciones de infraestructura física, en el marco legal regulatorio y en el ámbito institucional. Para fortalecer los mercados financieros rurales se requiere disponer de tres elementos básicos: el primero consiste en contar con unas condiciones macroeconómicas favorables, el segundo disponer de un conjunto apropiado de políticas para el mercado financiero y el tercero es el estímulo a los mercados financieros rurales para que éstos sean competitivos. En este marco general, la meta a alcanzar es promover la formación o la expansión de instituciones financieras en las zonas rurales que tengan como principio rector los criterios de sostenibilidad, eficiencia y productividad, mejorando el acceso del productor de pequeña escala a los servicios bancarios.

Al analizar el rol de los bancos de desarrollo y su participación en los mercados financieros rurales, ha quedado demostrado que la banca de segundo piso ha logrado canalizar con éxito los recursos provenientes de fuentes multilaterales o de los mercados de capitales, externo e interno, profundizando la acción de los mercados financieros. En algunos países, además del apoyo crediticio, ofrecen servicios complementarios al crédito como asistencia técnica, capacitación, innovación tecnológica, estímulos a la banca privada, etc. En cambio, los bancos de desarrollo de primer piso especializados en la agricultura, que en su mayor parte adolecen de graves problemas financieros como consecuencias de las políticas y decisiones de los respectivos gobiernos, tienen ante sí tres alternativas: su liquidación, su privatización o su reestructuración. De las tres opciones, la liquidación de los bancos agrícolas producidas en algunos países, ha generado vacíos que hasta ahora no han podido ser cubiertas por el mercado. En cuanto a la privatización, es decir, la venta del banco a inversionistas privados, es una opción poco aparente por la delicada situación financiera de dichos bancos. Queda entonces como una alternativa viable, la reestructuración de los bancos agrícolas bajo ciertos principios: revisar su misión y objetivos; tener autonomía operativa y de gestión, eliminando todo tipo de influencia política y de grupos de poder; y convertir al banco en una empresa privada mixta, mediante la incorporación de la sociedad civil y de inversionistas privados en el capital accionario, manteniendo el estado una participación minoritaria.

El documento presenta algunas recomendaciones generales para lograr una participación efectiva del estado, a través del diseño y consolidación de políticas explícitas para el desarrollo del sector rural, tanto en el área de apoyo social como también para estimular la mayor difusión y adopción de nuevas tecnologías, fomentar las capacidades de innovación empresarial y en especial, asegurar el flujo de recursos financieros para atender las necesidades de capital de trabajo, de inversión productiva y de comercialización de la producción agropecuaria. Para que los países de la región cuenten con instituciones financieras capaces de responder a los requerimientos del sector rural, es indispensable que se contemple el logro de cuatro objetivos fundamentales: (a) garantizar un mayor volumen de recursos para satisfacer las demandas de crédito rural, para lo cual será importante que se refuercen los esquemas de complementación financiera, donde la banca de desarrollo tiene un rol que jugar, contribuyendo a elevar los niveles de captación y movilización del ahorro interno conjuntamente con la captación de recursos del exterior en condiciones competitivas; (b) elevar el acceso al crédito del sector financiero, pues tradicionalmente la banca comercial ha concentrado su atención en la demanda de sectores de mayor desarrollo relativo, como el comercio, la industria, las exportaciones primarias, quedando sin atención importantes sectores constituidos por productores rurales, pequeña y mediana

industria, empresarios independientes, mujeres empresarias, etc. que requieren el diseño de esquemas y modalidades de financiamientos adecuados; (c) alcanzar una mayor eficiencia en la canalización de recursos financieros, para cuyo propósito será importante reducir y eliminar todo tipo de interferencias políticas o de otro carácter en la banca de desarrollo y otros intermediarios financieros bancarios y no bancarios. En aquellas realidades específicas en donde los subsidios sean justificados, se requerirá que los mismos no sean absorbidos por los intermediarios financieros, sino que deben emplearse mecanismos transparentes como las transferencias directas del presupuesto nacional u otros instrumentos que no afecten la solvencia de los bancos de desarrollo y los intermediarios financieros en general; (d) promover e impulsar la reestructuración y modernización de los bancos de desarrollo agropecuarios, lo que implica una redefinición de su papel y su transformación en instituciones ágiles que cuenten con una gestión autónoma, sustentada en una diversificación de sus fuentes de recursos y su canalización a proyectos viables, conjuntamente con una vocación particular para atender a la población rural.

La condición de eficiencia de los bancos de desarrollo está determinada y sujeta al cumplimiento de su función institucional y social, como también de su función empresarial. La eficiencia institucional se relaciona con la capacidad de proporcionar acceso al crédito a los sectores con alta prioridad económica y social, que no son atendidos por la banca comercial, coadyuvando en la creación de nuevas empresas, la promoción de nuevas inversiones, la generación de empleos, la innovación y adaptación tecnológica y la promoción del desarrollo empresarial. Por su parte, la eficiencia empresarial compromete a la banca de desarrollo a actuar a través de patrones similares a los de cualquier intermediario financiero privado, debiendo observar adecuados niveles de rentabilidad y solvencia bancaria.

Al pretender la adecuación de los bancos de desarrollo agrícolas al nuevo contexto, no es posible plantear una solución uniforme y única, puesto que mucho depende de las características de cada país, así como de las orientaciones y prioridades generales de los gobiernos. Pero si se considera fundamental el mantenimiento de una clara coherencia entre objetivos, funciones y mecanismos institucionales e instrumentales a la hora de establecer la misión, las pautas de funcionamiento y los mecanismos de acción propios de la banca de desarrollo.

Los avances en los procesos de modernización de los bancos de desarrollo se han manifestado en una expansión de sus activos; en una reducción de sus costos operativos, sustentados en una racionalización de sus recursos humanos y en mejoras en los aspectos de organización y gestión administrativa y técnica; y en una incorporación de los avances informáticos, a fin de alcanzar un mejor desempeño institucional.

En resumen, de lo que se trata es de asegurar la disponibilidad de servicios financieros a los pequeños agricultores y a la población rural a precios razonables que sean congruentes con la viabilidad financiera y técnica de los bancos de desarrollo. Tal es el desafío que se tiene por delante y que alcanza a la colectividad toda, los gobiernos, los organismos internacionales, los bancos multilaterales, las instituciones financieras de desarrollo, los agricultores y la población rural.