

Banca de desarrollo para el agro:

experiencias en curso
en América Latina

**Carolina Trivelli
Hildegardi Venero**

IEP Instituto de Estudios Peruanos

BANCA DE DESARROLLO PARA EL AGRO:
Experiencias en curso en América Latina

Banca de desarrollo para el agro:

experiencias en curso
en América Latina

Carolina Trivelli

Hildegardi Venero

IEP Instituto de Estudios Peruanos

Serie: Análisis Económico, 25

*Este libro ha sido posible gracias al apoyo de la Fundación Ford.
Donación N° 1055-1145*

© CAROLINA TRIVELLI / HILDEGARDI VENERO

© IEP INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS
Horacio Urteaga 694, Lima 11
Telf. (511) 332-6194
Fax (511) 332-6173
E-mail: publicaciones@iep.org.pe

ISBN: 978-9972-51-175-2

ISSN: 1019-4509

Impreso en el Perú
Primera edición, octubre de 2007
1,000 ejemplares

Hecho el depósito legal
en la Biblioteca Nacional del Perú: 2007-09979

Registro del proyecto editorial
en la Biblioteca Nacional: N.° 11501130700425

Corrección de textos: Sara Mateos
Diagramación: Mario Popuche
Portada: Carlos Cuadros
Cuidado de edición: Mercedes Dioses
Promoción y Distribución: Elizabeth Andrade

*Prohibida la reproducción total o parcial de las características gráficas de este libro
por cualquier medio sin permiso de los editores*

TRIVELLI, CAROLINA

Banca del desarrollo para el agro: experiencias en curso en América Latina.
Carolina Trivelli e Hildegardi Venero. Lima, IEP, 2007. (Serie Análisis
Económico, 25)

FINANZAS RURALES; BANCOS DE DESARROLLO; SECTOR RURAL;
INSTITUCIONES FINANCIERAS; ESTUDIOS DE CASOS; AMÉRICA
LATINA; ARGENTINA; CHILE; COLOMBIA; ECUADOR; GUATEMALA;
MÉXICO; PERÚ

W//03.01.02/A/25

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	15
I. CONTEXTO	21
1. Mercados financieros rurales y bancos de desarrollo: marco conceptual	21
2. Contexto regional y finanzas rurales	57
3. Las instituciones financieras de desarrollo que trabajan en el sector rural en América Latina	71
II. EXPERIENCIAS EN CURSO EN AMÉRICA LATINA	93
1. Introducción	93
2. Argentina: Fondo Fiduciario de Capital Social S. A. (FONCAP S. A.)	95
3. Chile: Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)	114
4. Banco Agrario de Colombia (BANAGRARIO)	135
5. Ecuador: Corporación Financiera Nacional (CFN)	157
6. Guatemala: Banco de Desarrollo Rural S. A. (BANRURAL S. A.)	182
7. Financiera Rural de México	208
8. Perú: AGROBANCO	231
9. Perú: la Corporación Financiera de Desarrollo S. A. (COFIDE)	253
III. LECCIONES Y DISCUSIONES A PARTIR DE LAS EXPERIENCIAS	275
1. El segundo piso como una opción para la banca de desarrollo con colocaciones agropecuarias	275
2. Las estructuras de propiedad y gobierno: una protección contra el mal uso de las entidades públicas de desarrollo	290
3. La banca de desarrollo y la atención de la demanda financiera de la pequeña agricultura	318
CONCLUSIONES	345
BIBLIOGRAFÍA	359

ÍNDICE DE GRÁFICOS, CUADROS Y MAPAS

GRÁFICOS

1.1.	América Latina y el Caribe (18 países). Tasa de crecimiento del PBI 2004-2005 y tasa media anual de crecimiento del PBI per cápita, 1990-2003	57
1.2.	América Latina y el Caribe (18 países). Porcentaje de pobreza total y extrema, 2001-2004	58
1.3.	América Latina y el Caribe (17 países). Porcentaje de pobreza rural total y pobreza rural extrema, 2001-2004	59
1.4.	América Latina y el Caribe. Indicadores financieros de las IFD que operan en el sector agropecuario, 2004	76
1.5.	América Latina y el Caribe. ROA y tasa de morosidad de las IFD que operan en el sector agropecuario, 2004	78
1.6.	América Latina y el Caribe. Ratios de gastos administrativos y de personal entre el ingreso de las IFD que operan en el sector agropecuario, 2004	79
1.7.	América Latina y el Caribe. Relación entre la escala de los activos y el porcentaje de colocaciones en el sector agropecuario de las IFD que operan en el sector agropecuario, 2004	80
1.8.	América Latina y el Caribe. Relación entre la escala de los activos y el ROA agropecuario de las IFD que operan en el sector agropecuario, 2004	81
1.9.	América Latina y el Caribe. Relación entre la escala de los activos y el promedio de los gastos administrativos de las IFD que operan en el sector agropecuario, 2004	82
1.10.	América Latina y el Caribe. Relación entre la escala de los activos y el promedio de la tasa de morosidad de las IFD que operan en el sector agropecuario, 2004	83
1.11.	América Latina y el Caribe. Modalidad y especialización de las IFD a partir de la década de 1980	88
2.1.	Chile. Evolución del número de bonos de articulación financiera (BAF), 1996-2006	129
2.2.	Chile. Créditos otorgados a través de los bonos de articulación financiera (BAF), 1998-2006	129
2.3.	Chile. Precio por bono de articulación financiera (BAF), 1998-2006	131
2.4.	Chile. Eficiencia del subsidio al bono de articulación financiera (BAF), 1998-2006	131
2.5.	Colombia. Evolución de la participación de BANAGRARIO en los fondos de FINAGRO, 2000-2006	141
2.6.	Colombia. Variación porcentual de los fondos que el BANAGRARIO obtiene de FINAGRO, 2001-2005	149

2.7.	Colombia. Activos totales y cartera del BANAGRARIO, 2003-2006	150
2.8.	Ecuador. Corporación Financiera Nacional (CFN): colocaciones por sector económico, 2005	161
2.9.	Ecuador. Corporación Financiera Nacional (CFN): colocaciones por segmento, 2005	161
2.10.	Ecuador. Evolución de la tasa de morosidad en el sector agropecuario de las instituciones supervisadas de primer piso, 2001-2005	170
2.11.	Ecuador. Evolución del número de clientes en el sector agropecuario por tipo de institución, 2001-2006	170
2.12.	Ecuador. Evolución del crédito promedio al sector agropecuario, 2001-2006	171
2.13.	México. Financiera Rural: patrimonio y colocaciones totales, 2003-2005	210
2.14.	Perú. Colocaciones en el sector agropecuario, 1980-2005	236
2.15.	Perú. Colocaciones al sector agropecuario, 1980-2005	237
3.1.	América Latina y el Caribe. Entidades financieras de desarrollo con cartera agropecuaria por modalidad operativa (29 entidades), 2004	277
3.2.	Guatemala. Distribución de los diez asientos del directorio de BANRURAL S. A.	305
3.3.	Guatemala. Evolución del patrimonio y utilidades de BANRURAL S. A.	306

CUADROS

1.1.	América Latina y el Caribe (18 países). Profundidad financiera, crédito al sector agropecuario y PBI agropecuario, 2003-2005	61
1.2.	América Latina y el Caribe (18 países). Ratios de las colocaciones totales y agropecuarias en el sistema financiero total y agropecuario, 2004	64
1.3.	América Latina y el Caribe. Características de las instituciones financieras de desarrollo por tipo de propiedad, 2004	71
1.4.	América Latina y el Caribe. Características de las instituciones financieras de desarrollo públicas y mixtas por país, 2004	72
1.5.	América Latina y el Caribe. Indicadores financieros de 32 bancos con colocaciones en el sector agropecuario, 2004	75
1.6.	América Latina y el Caribe. Número de instituciones financieras públicas de desarrollo con cartera agropecuaria desde la década de 1980	83
1.7.	América Latina y el Caribe. Entidades financieras de desarrollo según categorías de modalidad operativa, 2004	84
1.8.	América Latina y el Caribe. Volumen intermediado por las 32 IFD que operan en el sector agropecuario, 2004	89
1.9.	América Latina y el Caribe. Volumen intermediado por las 31 IFD que operan en el sector agropecuario, 2004	90
1.10.	América Latina y el Caribe. Características operativas de las 32 IFD que operan en el sector agropecuario, 2004	90

2.1.	Colombia. Tasas de interés de BANAGRARIO, 2007	141
2.2.	Colombia. Composición accionaria de BANAGRARIO	142
2.3.	Colombia. Distribución de colocaciones de BANAGRARIO, 2006	145
2.4.	Colombia. Programas de microfinanzas rurales, 2007	157
2.5.	Ecuador. Evolución de la cartera agropecuaria y del sistema financieroregulado, 2001-2006	169
2.6.	Ecuador. Cartera, tasa de morosidad, número de clientes y crédito promedio de las entidades de primer piso en el sector agropecuario, 2001-2005	174
2.7.	Ecuador. Cartera de primer piso de la Corporación Financiera Nacional (CFN), 2001-2005	175
2.8.	México. Financiera Rural: colocaciones por sector, 2005	212
2.9.	Perú. Evolución del crédito para el sector agropecuario por tipo de IMF, 1994-2006	233
2.10.	Perú. Número de clientes del sistema en el sector agropecuario por tipo de IMF, 2001-2005	234
2.11.	Perú. Préstamos promedio del sistema en el sector agropecuario por tipo de IMF, 2001-2005	235
2.12.	Perú. Información general de AGROBANCO	238
2.13.	Perú. Crédito total de Agrobanco con recursos propios, dic. 2003n - abr. 2006	240
3.1.	Avances en la adopción de medidas para incrementar la independencia de parte de las entidades financieras de desarrollo seleccionadas	295
3.2.	Características de los directorios de las entidades financieras de desarrollo seleccionadas	314
3.3.	América Latina. Acceso al crédito de los hogares rurales según país	320
3.4.	Adopción de consensos clave de las finanzas rurales en las entidades seleccionadas	325
3.5.	Características de las instituciones financieras de desarrollo seleccionadas	328
3.6.	Estrategias o productos de las entidades de desarrollo seleccionadas para llegar a más clientes agropecuarios	332
3.7.	Otros servicios y productos complementarios al crédito agropecuario ofrecidos por las entidades de desarrollo seleccionadas	336
3.8.	Ejemplos de servicios y actividades complementarios ofrecidos por las entidades de desarrollo seleccionadas	338
3.9.	Uso de las centrales de riesgo de parte de las entidades de desarrollo seleccionadas	340

MAPAS

2.1.	Perú. Ubicación de los productos financieros estandarizados (PFE) aprobados	265
------	---	-----

SIGLAS Y ABREVIATURAS USADAS

AFRACA	African Rural and Agricultural Credit Association del Africa
AGROBANCO	Banco Agropecuario del Perú S. A.
AID	US Agency for International Development
ALBA	Alternativa Bolivariana de las Américas
ALIDE	Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo
AMUCSS	Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social
ANUC	Asociación Nacional de Usuarios Campesinos
APRACA	Asia-Pacific Rural and Agricultural Credit Association
APRA	Alianza Popular Revolucionaria Americana
BAAC	Banco para la Agricultura y las Cooperativas Agrícolas en Tailandia
BAB	Banco Agrícola de Bolivia
BAF	Bono de articulación financiera
BAGRICOLA	Banco Agrícola de la República Dominicana
BANADESA	Banco Nacional de Desarrollo Agrícola
BANAGRARIO	Banco Agrario de Colombia S. A.
BANDES	Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela
BANDESA	Banco Nacional de Desarrollo Agrícola de Guatemala
BANRURAL	Banco Nacional de Crédito Rural de México
BANRURAL S. A.	Banco de Desarrollo Rural de Guatemala
BANSEFI	Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros
BAP	Banco Agrario del Perú
BAPRO	Banco Provincia de Buenos Aires
BASIS CRSP	Basis Collaborative Research Support Program
BBVA	Banco Bilbao Vizcaya Argentaria
BCRP	Banco Central de Reserva del Perú
BDMG	Banco de Desarrollo de Minas Gerais
BFA	Banco de Fomento Agropecuario
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BLADEX	Banco Latinoamericano de Exportaciones S. A. de Panamá
BMI	Banco Multisectorial de Inversiones
BNA	Banque Nationale Agricole de Tunisia
BNB	Banco del Nordeste del Brasil S. A.
BNDEPRO	Banco de Desarrollo Productivo
BNDES	Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social
BNF	Banco Nacional de Fomento
BRDE	Banco Regional de Desarrollo del Extremo Sur
BRI	Banco Rakyat de Indonesia
BROU	Banco de la República Oriental de Uruguay

CAF	Corporación Andina de Fomento
CARD	Centro para la Agricultura y Desarrollo Rural de Filipinas
CDR	Comisión de Desarrollo Rural
CDT	Certificados de Depósito a Término
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIFIN	Central de Información de Asobancaria de Colombia
CFA	Crédito de Fomento Agropecuario de Finagro
CFN	Corporación Financiera Nacional de Ecuador
CGAP	Consultative Group to Assist the Poor
CMAC	Caja Municipal de Ahorro y Crédito del Perú
CNCA	Comisión Nacional de Crédito Agrario de Colombia
COAC	Cooperativa de Ahorro y Crédito
COFIDE	Corporación Financiera de Desarrollo del Perú
COMYPE	Fondo de cobertura de Fogapi
CONASEV	Comisión Nacional Supervisora de Empresas y de Valores
CRAC	Caja Rural de Ahorro y Crédito del Perú
CREDIREF	Corporación de Referencias Crediticias S. A.
CRDB	Centenary Rural Development Bank de Uganda
DACREDITO	Producto financiero desarrollado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería de Guatemala
DIL	Departamento de Iniciativas Locales en Bosnia-Herzegovina
DINACOOOP	Dirección Nacional de Cooperativas del Ecuador
DTF	La tasa promedio de captación del sistema financiero de Colombia
ICR	Incentivo a la Capitalización Rural del Banagrario de Colombia
IEP	Instituto de Estudios Peruanos
IFPD	Institución financiera pública de desarrollo
IFD	Institución financiera de desarrollo
IFI	Institución financiera intermediaria
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INDAP	Instituto de Desarrollo Agropecuario de Chile
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos del Ecuador
INIA	Instituto Nacional de Investigación Agraria
EDPYME	Entidad para el Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa del Perú
FAD	Fondo de Administración Delegada
FAG	Fondo Agropecuario de Garantías de Colombia
FAO	Food and Agriculture Organization of United Nations u Organización para la Agricultura y la Alimentación de las Naciones Unidas
FENACOAC	Corporación Financiera de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Guatemala
FEPP	Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio del Ecuador
FFP	Fondos Financieros Privados de Bolivia
FIE	Fondo Internacional de Emprendedores

FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrario
FINAGRO	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario de Colombia
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura de México
FIRCO	Fideicomiso de Riesgo Compartido
FNDR	Fondo Nacional de Desarrollo Regional de Bolivia
FNE	Fondo Constitucional de Financiamiento del Nordeste
FNG	Fondo Nacional de Garantías de Colombia
FOGAFIN	Fondo de Garantías de Instituciones Financieras
FOGAPE	Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios de Chile
FOGAPI	Fondo de Garantía para Préstamos a la Pequeña Industria
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
FOMMUR	Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales de México
FONCAP S. A.	Fondo de Capital Social
FONDAPFA	Fondo de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal y Afines de Venezuela
FONDEJU	Fondo de Desarrollo Juvenil de Ecuador
FONDESIF	Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero de Apoyo al Sector Productivo de Bolivia
FONLOCAL	Fondo de Desarrollo Local del Ecuador
FOPEX	Fondo de Promoción de Exportaciones del Ecuador
FRASA	Fondo de Reactivación y Apoyo al Sector Agrario de Agrobanco
FUNDEA	Fundación para el Desarrollo Empresarial y Agrícola de Guatemala
MAG	Ministerio de Agricultura del Perú
MAGA	Ministerio de Agricultura y Ganadería de Guatemala
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas del Perú
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MYPE	Mediana y Pequeña Empresa
NAFIBO	Nacional Financiera Boliviana
NENARACA	Near East-North Africa Regional Agricultural Credit Association
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
ONG	Organismo no gubernamental
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
PAASFYR	Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Microfinanciero Rural de México
PADEMÉR	Proyecto de Apoyo a la Microempresa Rural de Colombia
PAN	Partido Acción Nacional
PATMIR	Proyecto de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural
PBI	Producto bruto interno
PEA	Población económicamente activa
PETT	Proyecto Especial Titulación de Tierras y Catastro Rural del Perú
PFE	Producto Financiero Estandarizado de COFIDE
PKSF	Palli Karma-Sahayak Foundation de Bangladesh

PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PODETUR	Programa de Desarrollo del Turismo
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRODEM	Productividad y Desarrollo Empresarial de Bolivia
PROINDER	Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios de Argentina
PROLOCAL	Proyecto de Reducción de la Pobreza y Desarrollo Rural Local del Ecuador
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar
PRONAFIM	Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario
PPS	Programa de Protección Social
PSA	Programa Social Agropecuario
PSI	Programa Sub Sectorial de Irrigación
REDIMIF	Red de Instituciones de Microfinanzas de Guatemala
RFR	Red Financiera Rural
RIMISP	Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
ROA	Tasa de retorno sobre los activos
ROE	Tasa de retorno sobre el patrimonio
RFA	Rescate Financiero Agrario
RUTA	Unidad Regional de Asistencia Técnica de Guatemala
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación de México
SAGPyA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la República de Argentina
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje de Colombia
SEREFI	Sistema de Regulación Financiera de Bolivia
SERFIRURAL	Programa de Apoyo a los Servicios Financieros Rurales
SIEBAN	Sistema de Estímulos de Banca de FIRA
SIISE	Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador
SINAFID	Sistema Nacional de Financiamiento de Desarrollo
SBS	Superintendencia de Banca y Seguros
SNCA	Sistema Nacional de Crédito Agropecuario de Colombia
TCP	Tratado de Comercio de de los Pueblos
TES	Titulos del Tesoro de Colombia
TDA	Titulos de desarrollo agropecuario
UIT	Unidad impositiva tributaria
UNICAS	Uniones de crédito y ahorro
XAAH	Banco Agrario de Mongolia

Introducción

EL INSUFICIENTE desarrollo de las finanzas rurales y de los mercados rurales en general sigue siendo uno de los temas centrales en las discusiones sobre desarrollo y superación de la pobreza en el ámbito rural. En América Latina, es uno de los pocos temas que se repiten en las discusiones sobre política pública para el medio rural. Probablemente por la persistencia del problema y por la continua búsqueda de soluciones, existe hoy una renovada preocupación por fomentar y apoyar iniciativas que logren revertir esta situación.

El contexto actual nos remite a importantes cambios en los mercados rurales. En muchos países de América Latina hemos visto en los últimos años aperturas en los mercados de tierras, liberalizaciones financieras, cambios en el rol del Estado en los mercados de factores —en especial los de asistencia técnica— y de productos, junto con un renovado interés de la academia, y sobre todo de la política y los sectores públicos, en las entidades financieras de desarrollo. Como veremos, actualmente operan 32 entidades financieras de desarrollo en América Latina colocando fondos en el sector agropecuario.

Entonces, si bien en el ámbito conceptual persiste el debate sobre la pertinencia de crear o mantener entidades financieras públicas, la discusión en América Latina ya no parece ser sobre si deben o no existir instituciones públicas que atiendan al sector rural, pues es claro que ellas existen, que son importantes y que están aquí para quedarse.

En este marco, el texto que sigue busca contribuir a la discusión sobre el rol y las posibilidades de las entidades financieras de desarrollo que trabajan en el medio rural en América Latina, mostrando

algunas experiencias de instituciones mixtas y públicas. Pretendemos contextualizar, presentar y caracterizar las lecciones aprendidas por estas entidades —nuevas y viejas—, y discutir los retos que enfrentan y cómo pueden influir en el desarrollo de los mercados financieros rurales, y sobre todo, en la atención a segmentos de pobladores tradicionalmente excluidos de los mercados financieros. Se trata de lograr una visión comparativa de las entidades públicas que participan en los mercados financieros rurales de la región.

El texto

El texto que sigue se ha organizado en tres grandes secciones. La primera sección presenta una suerte de panorama de conjunto, partiendo por revisar la discusión conceptual sobre las entidades financieras de desarrollo y su rol en el desarrollo de las finanzas rurales, en particular, y de los mercados financieros, en general. Para entrar al análisis de las entidades financieras de desarrollo, se presenta un apretado resumen del contexto regional en temas de desarrollo financiero, de los espacios rurales y del tema financiero rural en las propuestas más bien políticas en varios países de la región. Seguidamente, se hace un recuento de la situación de las 32 instituciones financieras de desarrollo que poseen una cartera agropecuaria en América Latina y de los principales cambios que este conjunto de entidades ha experimentado en las últimas dos décadas.

En la segunda sección del texto discutimos ocho casos de entidades financieras de desarrollo que atienden al agro en América Latina. Cada una de estas experiencias tiene una característica distintiva o permite tratar algún tema de interés que relaciona la experiencia reciente de la región con la discusión conceptual o con el debate político. Por ello, estos estudios de casos no buscan ser un análisis exhaustivo de cada una de las entidades ni una comparación entre ellas. No son estudios realizados sobre la base de una plantilla común sino más bien discusiones sobre cada una de las experiencias y sus contextos, buscando relacionar estos casos con la discusión más conceptual y política alrededor de las instituciones financieras de

desarrollo. La selección de los casos se realizó tratando de abarcar diferentes países, con sistemas financieros y agriculturas distintos, y con sectores públicos que apuestan de diversa manera a una banca de desarrollo para el agro. Las ocho experiencias analizadas son: el Fondo de Capital Social - FONCAP S. A. de Argentina; el Instituto de Desarrollo Agropecuario de Chile (INDAP); el Banco Agrario de Colombia (BANAGRARIO); la Corporación Financiera Nacional (CFN) de Ecuador; el Banco de Desarrollo Rural de Guatemala (BANRURAL S. A.); la Financiera Rural de México; el Banco Agrario del Perú S. A. (AGROBANCO); y la Corporación Financiera de Desarrollo del Perú (COFIDE).

En la tercera sección, considerando la situación de las entidades financieras de desarrollo que operan en América Latina —y en especial la de las ocho instituciones analizadas—, discutimos tres grandes temas: las posibilidades de que este tipo de entidades opere exclusivamente desde el segundo piso, como recomienda la teoría; sus esfuerzos y logros en promover esquemas de propiedad y de gobierno que les permitan gestiones eficientes y con menos interferencias del sector público; y sus estrategias para atender a los pobladores rurales, en particular a los de menor escala.

Finalmente, a modo de conclusión presentamos un conjunto de mensajes clave que se derivan del presente estudio.

Agradecimientos

El trabajo de investigación que dio origen a este texto contó con la ayuda de muchas personas e instituciones. Seguramente no podremos mencionar a todas las que nos apoyaron, entre finales del 2005 y mediados del 2007, en el proceso de acopio de información, análisis, discusión y redacción.

Debemos agradecer a los colegas de las ocho entidades estudiadas en detalle, que no sólo nos permitieron indagar sobre sus instituciones y los contextos económicos, institucionales, sociales y políticos en los que se desenvuelven, sino que nos ayudaron a entender el entorno rural de sus países, las peculiaridades de su sector público y

las características de sus sistemas financieros. A pesar de que algunos mostraron reticencia al inicio de la investigación y dudaron del producto final, logramos convencerlos de colaborar, e incluso cuando por motivos políticos o de desarrollo profesional hubo cambios en el personal, conseguimos entablar un vínculo de colaboración. No vamos a mencionar los nombres de quienes colaboraron con nosotros en cada entidad porque llenaríamos varias páginas. En cada institución analizada y en cada país visitado entrevistamos a más de veinte personas, que en total suman más de un centenar a quienes debemos agradecer. A todos ellos y ellas nuestro más sincero reconocimiento y esperamos haber hecho justicia a sus opiniones y sugerencias en el texto.

En segunda instancia, debemos agradecer a varios colegas que nos ayudaron a recopilar información sobre las entidades estudiadas y los contextos nacionales, que nos organizaron la agenda de entrevistas, nos facilitaron documentos y nos ayudaron a buscar artículos, reportes de consultorías y otros textos para poder documentar adecuadamente los casos. En particular, queremos agradecer a Blanca Aldasoro, Jaime Villaraga, Paola Rodríguez, Iris Villalobos, Carlos Garatea, Roberto Piselli y Johanna Yancari, entre otras varias personas que colaboraron en el estudio.

Asimismo, es necesario expresar nuestro agradecimiento a los colegas que asistieron a la presentación del primer borrador de este texto en mayo del 2007. En dicho evento contamos con la participación de invitados de las ocho entidades analizadas y con un grupo de colegas de entidades financieras, redes sociales, organismos de cooperación, sector público y gremios de productores. La presencia de todos ellos generó un valioso y fructífero espacio de discusión e intercambio de ideas. Esperamos haberles permitido además conocerse, intercambiar experiencias y establecer nuevos vínculos de colaboración. Un agradecimiento especial merece Víctor Manuel Noriega y los colegas de Agrobanco que organizaron la reunión con nosotros.

También debemos agradecer el apoyo financiero que la Fundación Ford nos brindó para realizar este trabajo. Un reconocimiento especial merece Jean Paul Lacoste, oficial de programa de ese organismo.

Jean Paul no sólo confió en nosotras sino que fue un continuo apoyo durante el proceso de investigación, redacción y discusión de los resultados, mostrándose siempre dispuesto a escuchar, discutir y opinar y a apoyarnos en los momentos de duda. Asimismo, contamos con el apoyo de David Myhre de la oficina de la Fundación Ford en México.

Muchos colegas peruanos y extranjeros nos regalaron su valioso tiempo para comentar escritos o mantener extensas discusiones. Todos nos ayudaron con contactos, sugerencias, documentos. A todos ellos y ellas nuestros mayor reconocimiento. Es claro que el trabajo de investigación es un esfuerzo de colaboración.

El equipo del IEP, tanto su plana directiva como administrativa, fue un continuo soporte durante estos años. Nelsi Masías, Neri Barbachán, Carmela Roca, Carlos Pari, Juana Agapito y Bardo Fernández nos ayudaron a lo largo del proyecto, nos permitieron un fácil y ordenado manejo de las cuentas y fueron un apoyo clave durante la reunión final de mayo de 2007. Como siempre, Virginia García, nuestra jefa de biblioteca, nos permitió acceder a cuanto artículo y documento nos recomendaron. María Inés Bello nos ayudó a organizar el evento de discusión final y José Aburto contribuyó con el diseño de la página web (www.bancosdesarrollo.org) que nos ha permitido mantener un espacio de comunicación y difusión de los avances del proyecto. Marcos Cueto, director de Publicaciones, y su equipo, se encargaron de la edición y publicación de este texto, por lo que les estamos agradecidas.

Finalmente, nuestras familias merecen un agradecimiento especial, sobre todo nuestros hijos que soportaron los viajes y los largos periodos de redacción de este documento. Anna y Mateo Canziani Trivelli y Sara y Santiago García Venero (quien nació casi con la última versión de este documento) merecen ser especialmente reconocidos por su paciencia y sus continuas sonrisas.

Como es de rigor, todos los errores y omisiones son de nuestra entera responsabilidad.

CAROLINA TRIVELLI
HILDEGARDI VENERO
Julio de 2007

I. Contexto

1. MERCADOS FINANCIEROS RURALES Y BANCOS DE DESARROLLO: MARCO CONCEPTUAL

El problema

En América Latina, los mercados financieros rurales siguen siendo poco dinámicos, no se ha logrado una cobertura que atienda las necesidades financieras de los pobladores rurales, en particular, de lo que menos recursos tienen. Se han implementado en la región diversos proyectos públicos y privados con miras a mejorar la cobertura y profundidad de los servicios financieros en el ámbito rural: desde esfuerzos de promoción del desarrollo en áreas rurales (liderados, por ejemplo, por los ministerios de Agricultura) hasta iniciativas orientadas a fortalecer los sistemas financieros nacionales (conducidas por las superintendencias de banca y seguros, los bancos del aparato público, los bancos centrales, etc.). La mayoría de estas acciones, sin embargo, han tenido un éxito modesto en atender a nuevos segmentos rurales, y los resultados en cuanto a la sostenibilidad y eficiencia de las entidades financieras que se han ocupado de ello han sido diversos.

Los pobladores rurales —agricultores y no agricultores— continúan enfrentando serias restricciones financieras¹ que limitan sus

1. De acuerdo a la recopilación hecha por Wenner y Proenza (2002) para algunos países de la región, entre 4% (en Perú, por ejemplo) y 40% (Costa Rica) de los pobladores rurales acceden a créditos de fuente formal, con tasas de

posibilidades de emprender actividades económicas y sociales, ya sea para salir de la pobreza, para mantenerse fuera de ella o para generar excedentes suficientes como para consolidar sus labores.² Por otro lado, las limitaciones en el acceso a los servicios financieros incrementan la vulnerabilidad de estos pobladores, ante la ausencia de un mercado de seguros y/o los limitados sistemas informales de aseguramiento mutuo.³ Es decir, la falta de servicios financieros puede estar, por un lado, inhibiendo o deteniendo el desarrollo de actividades económicas y sociales de mayor rentabilidad en el ámbito rural, y por otro, incrementando los niveles de vulnerabilidad de los pobladores rurales y de sus actividades y con ello induciendo a que tomen decisiones sesgadas hacia la minimización de los riesgos en lugar de la maximización de los retornos.

Por otro lado, el ámbito rural es un espacio complejo para el desarrollo de los mercados. En esta zona es donde se concentran los mayores niveles de pobreza y donde se desarrollan primordialmente actividades económicas que conllevan riesgos inherentes, como la agricultura (la principal actividad en ese medio).⁴ La producción se

participación de menos del 15% en actividades pasivas del sistema formal. En la mayoría de los países un porcentaje importante de pobladores rurales accede sólo a fuentes de crédito informales o no accede a ninguna. Por medio de las encuestas de hogares y censos agropecuarios encontramos que luego del 2000 la situación descrita por Wenner y Proenza no se habría modificado sustancialmente (discutiremos esto más adelante).

2. Entendemos el término “actividades económicas y sociales” en su sentido más amplio, desde el desarrollo de negocios productivos o de comercio hasta inversiones en la educación de los hijos.
3. Ya sea por limitaciones en las organizaciones y capital social, o por la presencia de eventos inesperados que perjudican a todos los miembros de una comunidad, como los fenómenos climáticos.
4. La agricultura, si bien ha perdido importancia relativa en los ingresos de los hogares rurales, sigue siendo una actividad central en el campo en términos económicos directos y como fuente de empleo asalariado, así como la base de las estrategias de seguridad alimentaria y una vía para promover la preservación de la diversidad. En general, se mantiene como un sector articulador en el medio rural (para una síntesis de la evidencia ver De Ferranti *et al.* 2005).

desarrolla, además, con una marcada estacionalidad, una dispersión poblacional, problemas de información asimétrica y significativos costos de transacción.⁵ Es decir, este es un ámbito con condiciones que dificultan el desarrollo de todos los mercados, y en particular, del mercado financiero.

Desde fines de la década de 1980, los análisis, recomendaciones y propuestas a favor del desarrollo de los mercados financieros rurales en América Latina se han enmarcado en los procesos de liberalización financiera llevados a cabo en buena parte de sus países y/o de modo más general en los procesos de ajuste estructural de sus economías. Estos procesos han implicado importantes reformas, sobre todo en el aparato público. En el caso particular del mercado financiero rural, la discusión sobre el rol de los intermediarios del sector público ha sido compleja, tanto por la limitada información que se tiene de ellos como por el conflicto político usualmente ligado a dichos temas.

Como la teoría predice y la práctica respalda, las entidades públicas que han buscado promover el desarrollo de algún sector o del mercado financiero rural (como los bancos agropecuarios de desarrollo), no han logrado buenos resultados como promotoras de los mercados financieros ni como sustitutas de esos mercados (proveyendo fondos). Estas entidades han sido en su mayoría ineficientes, no competitivas, discrecionales, y se han prestado a la intervención política y a la corrupción. Además, son o pueden llegar a ser competidoras desleales de los agentes privados, afectan la cultura de repago de los clientes y, en muchos casos, resultan muy costosas para las economías nacionales.⁶ Asimismo, no hay evidencia de que estas entidades financieras hayan promovido el desarrollo del sector agropecuario o logrado reducciones significativas en la pobreza rural. Sin embargo, hay que ser justos y reconocer que muchas de ellas han tenido que servir propósitos variados y luego han sido evaluadas por su impacto

5. Hoff *et al.* (1993); Yaron (2004).

6. Nos referimos a las instituciones mal administradas. Entre ellas el caso peruano es emblemático, pues la crisis de la banca de fomento fue uno de los detonantes de un proceso hiperinflacionario en 1988.

en el desarrollo agrícola o por su eficiencia financiera, sin tomar en cuenta para qué fueron creadas, cuál fue su orientación y el variado conjunto de objetivos que han atendido.

La ausencia o retirada de las entidades públicas de los sistemas financieros rurales tampoco ha logrado expandir la oferta privada de fondos en el medio rural. Incluso, no hay una evidencia contundente sobre si la privatización de las entidades financieras públicas ha tenido efectos positivos.⁷ Se debe reconocer, sin embargo, que el sector privado atiende espontáneamente a este mercado, pero de manera limitada y/o sesgada hacia los estratos más ricos, y que existe también una gran presión política para trabajar con esos estratos impuesta por la creciente demanda de servicios financieros en el ámbito rural.⁸ No obstante, ni en el caso de los países que optaron por eliminar su banca de desarrollo,⁹ ni en el de aquellos en los que se cambió el perfil de estas entidades, el sector privado ha logrado atender masivamente a clientes rurales; en muchos casos, ni aun a los que venían siendo atendidos por los bancos de desarrollo. A pesar de ello, hay que destacar algunos avances importantes en el sector privado de ciertos países. En Perú, por ejemplo, se ha dado un proceso de desarrollo de entidades privadas con una cartera rural creciente en número de clientes y montos colocados (aunque ella representa un porcentaje pequeño de la cartera total de estas entidades que se desarrollan más rápidamente en el medio urbano) y, sobre todo, con bajos niveles de morosidad. Es decir, incluso en los casos donde el sector privado habría respondido favorablemente a la salida de los bancos de desarrollo, la respuesta ha sido insuficiente. Así, la intervención directa de las entidades públicas no ha logrado sobrellevar los problemas de los mercados rurales, pero su ausencia tampoco, dado que ese segmento de mercado no ha sido captado por otras instituciones financieras (Seibel 2000).

7. Ver Micco y Panizza (2005) para un recuento de la evidencia sobre los efectos de la privatización de los bancos públicos en la región.

8. Ver por ejemplo los trabajos de Acevedo y Delgado (2002), Voguel (1999), Yaron (2004) o Gonzáles Vega (1999).

9. Como Perú, Bolivia y Nicaragua en la década de 1990.

Las razones de esta limitada respuesta están justamente en las viejas y conocidas fallas de los mercados financieros rurales y de los gobiernos. El sector público, por un lado, inhibe desarrollos mayores porque no apoya a otros mercados, como el de seguros, o porque no genera suficientes niveles de activos públicos, infraestructura adecuada, por ejemplo, lo que se traduce en la persistencia de los altos costos de transacción, etc.¹⁰ Por otro lado, genera medidas que perjudican el desarrollo de los mercados financieros con intervenciones que afectan la cultura de pago, que limitan la utilización de determinadas garantías, etc. Pero debemos considerar también que al sector privado no le interesa operar en el medio rural pues existen mercados financieros más rentables, menos riesgosos y de rápido desarrollo en las zonas urbanas de ingresos medios y bajos, en donde muchas entidades microfinancieras han logrado rentabilidad y una atractiva escala de operaciones.¹¹

Como dijimos, en los últimos años muchos países de América Latina han desarrollado procesos orientados a mejorar las condiciones de los mercados rurales en general, con un impacto positivo en el desarrollo de los mercados financieros en particular. Numerosos países han apostado, por ejemplo, por aperturas en los mercados de tierras, liberalizaciones financieras, cambios en el rol del Estado en los mercados de factores y de productos, y nuevos procesos de intercambio comercial y de políticas arancelarias orientados a su inserción en el mercado mundial. Sin embargo, en términos generales parece haber habido una limitada o insuficiente respuesta de los sectores financieros privados para atender a este cambiante medio rural.

-
10. Los múltiples programas de condonaciones de deudas promovidos por los gobiernos en prácticamente todos los países de la región son el ejemplo más común y difundido.
 11. Gonzales-Vega (2003) propone un marco de análisis sobre las complejas relaciones y decisiones que deben enfrentar las entidades al decidir qué parte de su portafolio debe ir al medio urbano y cuál al rural, en donde reconoce el mayor atractivo que suelen tener los entornos urbanos para las entidades microfinancieras.

En este contexto de cambios en los mercados rurales es que encontramos un renovado interés de la academia, la política y los sectores públicos por las entidades financieras de desarrollo. Como veremos, hoy en América Latina operan más de 32 entidades financieras de desarrollo colocando fondos en el sector agropecuario. Lo interesante es que estas instituciones son de variado formato y naturaleza, son en su mayoría rentables y multisectoriales, y marcan una distancia con los viejos y tradicionales bancos agropecuarios de los años setenta. Sin embargo, el grueso de estas entidades sigue siendo financiado mayoritariamente con recursos públicos y controlado por los gobiernos, aunque, como veremos, algunas han modificado sus estructuras de propiedad, gobierno, operación y diseño para que la porción en manos del sector público no condicione su competitividad.

Como ya dijimos, la discusión en América Latina ya no parece ser sobre si deben o no existir instituciones públicas que atiendan al sector rural, pues es claro que ellas existen, ya sea por razones políticas o económicas.¹² La discusión más bien gira en torno a cuál es el tipo de relaciones que pueden y deben establecerse entre estas entidades y el resto de actores para potenciar las finanzas rurales, sobre todo aquellas orientadas a atender a los segmentos poblacionales tradicionalmente desatendidos. La relación de estas entidades con sus clientes, con los intermediarios privados y con el resto del sector público es la clave para definir las posibilidades y características de los mercados financieros rurales, así como las estrategias para implementar su desarrollo.

Los viejos problemas para el desarrollo de los mercados financieros rurales y el espacio para la intervención del sector público

Distintos elementos afectan el desempeño de los mercados financieros rurales. Por un lado están las imperfecciones propias de los mercados financieros, y por otro, las características del ámbito rural y de

12. El BID (2005) resume las razones que pueden justificar o respaldar la existencia de estas entidades.

las actividades económicas que ahí se desarrollan. En las dos últimas décadas se ha puesto especial atención en las imperfecciones de los mercados rurales.¹³

Numerosos estudios han definido las condiciones que contribuyen a las fallas del mercado financiero en el ámbito rural. Binswanger y Resenzweig (1986) hacen un recuento de las condiciones “materiales”, como la dispersión de la población, los altos costos del transporte, los riesgos covariados (sistémicos), los deficientes sistemas de comunicación, etc. Por su parte, Hoff *et al.* (1993) analizan las variables de comportamiento que explican estas fallas, como las imperfecciones de los mercados de crédito provocadas por las asimetrías de información (selección adversa y azar moral), y los problemas derivados de las relaciones asimétricas entre prestamistas y prestarios que se traducen en altos costos de transacción, problemas de monitoreo y coacción (*enforcement*), prácticas de racionamiento crediticio, demandas excesivas de garantías, etc.¹⁴ (Hoff *et al.* 1993; Besley 1994).

De igual modo, González-Vega (2003) muestra cómo los obstáculos para el desarrollo del mercado financiero rural están interrelacionados y se refuerzan entre sí. Estos obstáculos son de dos tipos: tradicionales (poder de mercado, externalidades, bienes públicos, etc.) y los derivados de las nuevas teorías sobre las fallas de los mercados (Hoff *et al.* 1993 mencionan la selección adversa y el azar moral, entre otros). González-Vega agrega que estos obstáculos se ven reforzados por “fallas” en la política (desencuentro entre los incentivos burocráticos y los objetivos sociales, interferencia política, comportamientos y prácticas clientelistas, etc.), así como por contextos en donde las dotaciones de bienes y servicios públicos y privados no son

-
13. Existe una vasta literatura sobre los mercados financieros rurales y sus imperfecciones. Buenos resúmenes de ella pueden hallarse en Hoff y Stiglitz (1993), Yaron (2004), González-Vega (2003) y Besley (1994), entre otros.
 14. Visiones globales de las fallas, características y funcionamiento de los mercados de crédito pueden encontrarse en Stiglitz (1993); Stiglitz y Weiss (1981, 1987 y 1992); Hoff, Braverman y Stiglitz (1993); y Besley (1994), entre otros.

óptimas (lo que se traduce en mayores costos de transacción, ausencia de sistemas de ejecución de garantías, etc.).

Así, en contextos en los que los mercados fallan, como sería el caso de los mercados financieros rurales, existe un amplio margen de acción para el Estado y la sociedad. Las propuestas vigentes señalan que el Estado no debe restringirse a emprender acciones para suplir al mercado, sino que debe estimular la innovación social e institucional y fomentar la cooperación entre los agentes para mitigar los efectos negativos de las fallas (Holden y Binswanger 1998). Von Pischke (1991) recomienda que los gobiernos y sectores públicos trabajen con el mercado y no en contra de éste, a fin de profundizar los servicios financieros en el medio rural de manera eficiente, eficaz y sostenible. González-Vega (2003), siguiendo a Von Pischke, propone implementar incentivos compatibles en vez de prohibiciones, crear entidades, entre otras medidas, que ayuden a que el mercado responda de manera adecuada.¹⁵

Los avances en la comprensión de los problemas que afectan el buen funcionamiento de los mercados financieros rurales han permitido generar un conjunto de propuestas bastante consensuales respecto a las medidas que ayudan a crear un entorno favorable para estos mercados. Sin embargo, es en el tipo de instrumentos, ritmo y magnitud de las intervenciones en donde el debate continúa.

Las áreas donde existe acuerdo sobre la necesidad de intervenir pueden resumirse en tres grandes conjuntos:¹⁶

1. *Crear un entorno de políticas favorables*, lo que supone contar con un entorno macroeconómico favorable, con políticas sectoriales apropiadas, con derechos de propiedad claros y con un entorno legal efectivo.

15. Si estos incentivos están bien diseñados, ayudan incluso a reducir otros problemas asociados con las situaciones de agente-principal típicas de estos mercados.

16. Sobre la base de Wenner y Proenza (2002) que incorporan la mayor parte de las propuestas que surgieron de la conferencia *Paving the Way Forward for Rural Finance* (Washington D. C. 2003) y de otros autores.

2. *Crear una capacidad financiera institucional* que permita promover el desarrollo de instituciones sólidas y sostenibles financieramente que trabajen en el entorno rural; promover el desarrollo y el *up-grade* de entidades semiformales; atraer a los bancos hacia los clientes rurales (*down scaling*); promover las relaciones y asociaciones entre los intermediarios formales e informales (*linking*); y reestructurar las instituciones financieras y/o crear nuevas.¹⁷
3. *Promover el desarrollo de otros servicios financieros y de innovaciones* para crear nuevos productos y servicios que mejoren la cobertura, impacto y sostenibilidad de las instituciones financieras, y sobre todo, que brinden un mejor y oportuno servicio a los pobladores rurales para que ellos puedan aprovechar las oportunidades que se les presentan en los mercados de productos y servicios.

Las dos últimas áreas de trabajo coinciden con el objetivo de desarrollar las finanzas rurales partiendo de una oferta de servicios financieros dirigida al entorno rural. Habría que agregar una cuarta área de intervención. Se podría proponer como un cuarto eje de trabajo el *promover acciones que permitan incrementar y calificar la demanda de servicios financieros*, ya sea con medidas que aumenten la rentabilidad y seguridad de las actividades económicas y sociales en el ámbito rural, y/o abaratando los servicios y mejorando las condiciones de acceso y uso de los mismos, así como promoviendo su relación con otros mercados.¹⁸

Estas cuatro áreas de intervención suponen trabajar iniciativas bastante ambiciosas y muy distintas a las tradicionales intervenciones específicas en favor de las finanzas rurales. Entre ellas encontramos la

-
17. Habría que agregar la propuesta de la conferencia *Paving the Way Forward for Rural Finance* sobre la necesidad de desarrollar sistemas de información y manejo de riesgos.
 18. Este tema, presente desde hace varios años en la literatura sobre restricciones financieras, apareció en las recomendaciones de la conferencia *Rural Finance Research: Moving Results into Policy and Practice* (FAO, Roma, marzo del 2007) como uno de los temas clave que hay que trabajar para promover el desarrollo del mercado financiero rural.

creación de entidades públicas que participen en el mercado, la elaboración de leyes y normas y la constitución de fondos para un sector determinado. Estas áreas exigen, sobre todo, visiones integrales de los problemas que afectan e inhiben el desarrollo de las finanzas rurales y, más que nada, intervenciones coordinadas entre el nivel macro (normas, regulación), el nivel sectorial y el nivel micro correspondiente a cada una de las transacciones.

Los acuerdos generales describen apenas ámbitos de intervención que siendo deseables, se convierten en marcos generales pues han sido poco desarrollados y no se los ha transformado en instrumentos y estrategias concretos. Las áreas de intervención terminan actuando como principios rectores que requieren de debate y análisis para traducirse en acciones concretas, en lineamientos de política o en recomendaciones concretas.¹⁹ Asimismo, es imprescindible analizar si estas recomendaciones generales se pueden aplicar en un contexto nacional, ya que en cada entorno económico, social y político existen ciertos condicionantes que influyen en la manera de implementar estos acuerdos.

Entre estos grandes acuerdos, se abre un espacio para las entidades públicas y de desarrollo que operan en el mercado financiero rural en el marco del llamado “nuevo paradigma de las finanzas rurales”. Este paradigma no sólo revisa lo aprendido en las décadas pasadas sino también la tajante negativa a que el sector público intervenga en las instituciones financieras de desarrollo. Es cierto que esta revisión no busca promover la presencia de entidades públicas en las finanzas rurales: sin embargo, reconoce que su presencia puede aprovecharse para promover el desarrollo de estos mercados. Para situarnos en dicha discusión revisaremos brevemente los paradigmas que han guiado el debate —y la acción— en las finanzas rurales. Las discusiones sobre cómo contribuir con el desarrollo de las finanzas rurales (sobre todo a

19. Todos estamos de acuerdo en que tener, por ejemplo, sistemas judiciales eficaces es una condición clave para el desarrollo de contratos y por ende para el desarrollo del mercado financiero. Sin embargo, este tipo de medidas (“desarrollo del sistema judicial”) exige voluntad política, coordinación dentro del sector público, plazos y procesos propios, que poco tendrán que ver con quienes promueven las políticas de desarrollo del sistema financiero rural.

partir del sector público), han variado de manera significativa en los últimos años, y con ello, el espacio y el rol de las instituciones financieras de desarrollo también son otros. Sin embargo, como la realidad va más rápido que la teoría y que los consensos, encontramos también nuevas presiones políticas y sociales que nos llevan a rediscutir el rol del sector público en el desarrollo de los mercados financieros rurales.

La evolución de los paradigmas de las finanzas rurales

Nagarajan y Meyer (2005) revisan los principales paradigmas y enfoques que han originado el actual paradigma de las finanzas rurales. Este análisis permite poner en perspectiva las orientaciones tradicionales y compararlas con las nuevas.

El antiguo paradigma de las finanzas rurales, el de las décadas de 1960 y 1970, parte de la preocupación por incrementar el crédito rural, sobre todo el agropecuario, bajo el supuesto de que con más crédito, se desencadenaría un proceso de desarrollo agrícola. Este paradigma fundamentó la necesidad de que los estados y las agencias donantes concentraran sus esfuerzos en intervenir en el mercado supliendo la falta de oferta de crédito en condiciones favorables (tasas de interés subsidiadas, sin exigir garantías, etc.). No obstante, los resultados fueron poco alentadores. No hubo un proceso de desarrollo agropecuario y los programas de crédito terminaron siendo altamente costosos para los estados y no sostenibles en el tiempo. Muchos de los programas de crédito desarrollados bajo este paradigma terminaron sirviendo a los gobiernos y teniendo un objetivo político y/o subestimaron las dificultades y riesgos implícitos en su ejecución.²⁰

20. En buena parte de los casos, estas instituciones financieras de desarrollo terminaron ofreciendo un crédito subsidiado. Si bien lograron atender a una gran cantidad de clientes, ofrecieron la mayor parte de los recursos a los clientes de mayor escala y mejor relación con el gobierno, y fueron justamente ellos los primeros en presionar por leyes de moratoria, condonaciones o refinanciamiento de las deudas. Esta situación aumentó la desigualdad en el agro en vez de acortarla. Resultan ejemplos de esta perversa situación los casos del Banco Agrario del Perú, BANDESA de Guatemala y BANRURAL de México, entre muchos otros.

Entre las consecuencias de la aplicación de este paradigma que destacan Nagarajan y Meyer (2005) se encuentran:

- El uso de tasas de interés subsidiadas hizo insostenibles a las instituciones y fue poco atractivo para los ahorristas (lo que afectó la sostenibilidad financiera de las entidades e incrementó su dependencia de los recursos del presupuesto público).
- El incremento de créditos improductivos y la presencia de créditos de bajo costo que se destinaron a inversiones de baja rentabilidad.
- Las carteras se concentraron en los más ricos y poderosos, a pesar de tener en su mayoría objetivos sociales.
- El crédito subsidiado llevó a los agricultores a seleccionar cultivos poco rentables, creando preferencias y ventajas artificiales (sobre todo cuando las propias instituciones financieras de desarrollo seleccionaron los cultivos y crianzas “ganadores” en los que priorizaron sus colocaciones).
- Se fomentó la cultura de no pago debilitando, a la vez, a los intermediarios ante los ofrecimientos políticos de condonaciones de deuda.²¹
- La presencia de intermediarios no sostenibles y con importantes niveles de subsidio desincentivó el desarrollo de intermediarios privados.

El segundo paradigma relevante es el que se desarrolla a partir de la llamada “revolución microfinanciera” iniciada en la década de 1970 y liderada, sobre todo, por entidades no financieras, como las ONG, o entidades financieras muy ligadas a los sectores pobres y sus organi-

21. Práctica que se sigue utilizando con demasiada frecuencia. En Ecuador, por ejemplo, entre 1988 y 1998 se dieron ocho leyes de condonación de deudas con el Banco Nacional de Fomento, una de las entidades que aún hoy (en la segunda mitad de la década del 2000) parece operar bajo ese antiguo paradigma.

zaciones (cooperativas, mutuales, etc.). Se crearon entonces instituciones y productos financieros para clientes tradicionalmente desatendidos por el sistema financiero (en su mayoría clientes “pobres”). El desarrollo del segmento microfinanciero abre una nueva etapa en la discusión sobre finanzas para estratos pobres de la sociedad cambiando el paradigma de las finanzas rurales. Así, se comienza a prestar creciente atención al funcionamiento de los mercados informales en zonas urbanas y rurales valorando, cada vez más, el acceso a información sobre los clientes y sus actividades; se presta más atención a los flujos de ingresos de los clientes que a su stock de garantías; y se revalora la cercanía entre prestamista y prestatario como una de las claves para una buena relación financiera. Se innova, a la vez, en el tipo de productos, servicios, tecnología de entrega y recuperación de deudas. Se demuestra, sobre todo, que las instituciones privadas —con y sin fines de lucro— financieramente sólidas, sostenibles y rentables pueden ofrecer servicios financieros de pequeña escala y en condiciones que tradicionalmente se consideraban adversas, como la falta de garantías reales o la informalidad.²²

Es cierto que las microfinanzas no atienden a todos los segmentos desatendidos por el sistema financiero y que suelen concentrarse en la provisión de ciertos servicios, crédito sobre todo.²³ Los créditos, además, tienden a ser de corto plazo y por montos pequeños.²⁴ Sin embargo, a medida que se han ido consolidando los intermediarios microfinancieros y que la heterogeneidad de este segmento se ha incrementado —hoy en día hay una gran heterogeneidad en el segmento microfinanciero que incluye desde grandes bancos especializados hasta pequeñas entidades no reguladas con cobertura

22. Para un análisis y recuento del proceso de desarrollo de las microfinanzas, ver Robinson (2001).

23. En realidad, la revolución microfinanciera se desarrolló a partir del éxito del llamado microcrédito. Ver Armendáriz de Aghion y Morduch (2005).

24. Por ello se reconoce que las microfinanzas no pueden ni podrán reemplazar a los bancos u a otras entidades, sino que más bien coexisten y han de competir en determinados segmentos con ellos.

local—, se han ido generando nuevas tecnologías, productos y servicios. Además, se ha abierto una discusión sobre los paradigmas anteriores y sobre la utilidad de lo avanzado para entender y repensar las finanzas rurales. Se debe reconocer, sin embargo, que es justamente en ofrecer crédito para las actividades rurales, en general, y agropecuarias, en particular, donde las microfinanzas han sido menos exitosas.²⁵

La revolución microfinanciera ha permitido y ha hecho obligatorio revisar las limitaciones y obstáculos que enfrentan los mercados financieros y las posibilidades de enfrentarlos a partir del desarrollo de instituciones adecuadas justamente a dichas condiciones y su interacción en el mercado. Asimismo, ha mostrado la importancia de incorporar nuevos productos y servicios; de innovar constantemente y, sobre todo, de conocer y entender a los clientes que se busca atender. El éxito de las microfinanzas ha sido, justamente, mostrar cómo enfrentar y superar las “fallas” relevantes de los mercados financieros para poder operar (Navajas, Conning y González-Vega 1999).²⁶

Las experiencias de desarrollo microfinanciero en el ámbito mundial son numerosas. Hay incluso casos como el boliviano que han sido reconocidos como clave para cuestionar la idea generalizada de que hay pocas opciones de atender a los segmentos de bajos recursos con entidades financieras sostenibles. Una prueba de la atención y reconocimiento que han merecido las microfinanzas —incluso fuera del ámbito financiero y de la discusión sobre el alivio de la pobreza—, es que en el 2006, cuando este instrumento financiero estaba ya muy difundido y generando nuevos procesos de consolidación en la oferta de servicios financieros diversificados, el premio Nóbel de la Paz se entregó a M. Yunus, el creador del Banco Grameen (Bangladesh).

25. González-Vega (2002).

26. Lo que en muchos casos se ha traducido en reducciones significativas de costos de transacción para todos los actores del mercado y no sólo para los intermediarios microfinancieros.

Este hecho, sin duda, refuerza el respaldo político que están recibiendo las microfinanzas y revela su impacto social, económico y político.

El nuevo paradigma de las finanzas rurales

En la década de 1990 cobra fuerza un nuevo paradigma de las finanzas rurales que sigue en proceso de discusión.²⁷ Este nuevo modelo propone consolidar las lecciones del antiguo paradigma y de la revolución microfinanciera, así como desarrollar un conjunto de principios básicos que guíen el desarrollo de un sistema financiero que permita y facilite el desarrollo rural. El nuevo paradigma admite defender y basarse en la supuesta superioridad del mercado y sus mecanismos para atender a un número creciente de clientes de forma sostenida. Acepta, además, el reto de diseñar políticas, intervenciones y tecnologías capaces de superar o contrarrestar las principales fallas de los mercados financieros a través de incentivos compatibles o inteligentes, de innovaciones y de nuevos diseños institucionales (de organizaciones, de regulación, etc.).

El nuevo paradigma reclama la existencia de tres condiciones básicas para el desarrollo de las finanzas rurales:

- Un entorno normativo propicio (desde estabilidad macro hasta medidas que reviertan el sesgo antirural de las políticas).
- Un marco regulatorio y legal que permita el desarrollo de entidades financieras de amplio espectro y una mejor operación de los mercados.
- El fortalecimiento de las entidades financieras rurales para ampliar sus servicios más allá del crédito y asegurar su sostenibilidad.²⁸

27. Nagarajan y Meyer (2005).

28. Condiciones tomadas de Nagarajan y Meyer (2005), quienes recogen las propuestas de González-Vega (2003) y Zeller (2003).

En el marco de este paradigma se han desarrollado algunas propuestas conceptuales que buscan incorporar, además de estos aspectos básicamente de oferta, temas relevantes al impacto del desarrollo de las finanzas rurales en los clientes (atendidos y potenciales).²⁹

Este nuevo paradigma, aún en formación, propone desarrollar instituciones que logren enfrentar y mitigar las fallas de los mercados financieros rurales de manera inteligente y creativa para promover procesos sólidos de desarrollo en dichos mercados, y con ello, en los mercados financieros en general.

El debate sobre los bancos públicos en el marco del nuevo paradigma de las finanzas rurales

González-Vega (2003), uno de los promotores del nuevo paradigma de las finanzas rurales, destaca que esta nueva visión permite identificar un conjunto de razones por las cuales las entidades del Estado no deben actuar directamente en los mercados financieros (como prestamistas o como proveedoras de servicios financieros). Señala que las entidades estatales no poseen ventajas en el acceso a información de clientes potenciales (respecto de sus competidoras privadas) y que, más bien, tienden a estar en desventaja para hacer cumplir los contratos que suscriben con sus clientes. Estas desventajas se explican por los problemas de credibilidad derivados tanto de las frecuentes expectativas sobre posibles condonaciones de deudas, como del limitado poder real (político) de un gobierno para ejecutar garantías ante casos de no repago. Asimismo, las entidades del Estado tienden a estar sujetas a presiones políticas y, generalmente, no cuentan con incentivos para ser sostenibles y/o eficientes.

Por su parte, estudios como el de La Porta *et al.* (2000), que se basan en una gran cantidad de países, concluyen que los bancos públicos en general (no sólo agropecuarios) han tenido una presencia significativa (en los sistemas financieros de cada país) y negativa alre-

29. Por ejemplo, el triángulo de las microfinanzas y su versión rural (el triángulo de las finanzas rurales) propuesto por Zeller y Meyer (2002).

dedor del mundo, que funcionan sobre todo en países cuyos niveles de PBI per cápita son bajos y que se asocian a un menor desarrollo posterior del mercado financiero.³⁰

La conferencia organizada por el BID en el 2005³¹ sobre el rol de los bancos públicos y su potencial, si bien no desestimó este tipo de posturas,³² abrió un importante debate sobre las áreas en las cuales las entidades públicas pueden alentar el desarrollo de los mercados rurales, sobre todo a partir de sus amplias redes de agencias que permiten llegar a clientes tradicionalmente desatendidos por el sistema privado. El debate partió de reconocer el fracaso de las entidades públicas como promotoras del desarrollo agropecuario a través de la provisión de crédito agropecuario, sobre todo en América Latina, y las limitaciones que enfrentan para evitar la injerencia política en sus decisiones.

Se llegó a la conclusión de que si bien las entidades públicas enfrentan serias limitaciones (como las mencionadas por González-Vega), es cierto también que ellas deben poder ser transformadas y servir en un marco de competencia y de mayor responsabilidad para atender a los clientes excluidos por el sector privado. El propio González-Vega reconoce que en tanto no se logre el mejor escenario (*first-best*), que es el de eliminar las instituciones financieras de desarrollo dominadas por el sector público, el segundo mejor escenario (*second-best*) consiste en reformar a estas entidades para hacerlas competitivas y “blindarlas” o protegerlas de la injerencia política (González-Vega y Gram 1995). Esto último puede implicar varios tipos de medidas que otorguen independencia a los bancos, como pueden ser la participación del sector privado en los organismos operativos o de decisión (gerencias o directorios), los procesos de selección de funcionarios en manos del sector privado, los esquemas de propiedad

30. Sin embargo, Micco y Panizza repiten el análisis propuesto por La Porta *et al.* (2000) y encuentran que al trabajar sólo con la muestra de países de América Latina no se encuentra una correlación significativa entre el desarrollo del mercado financiero (visto como el crecimiento del crédito sobre el PBI) y la presencia de entidades financieras públicas.

31. Ver: www.iadb.org/res/puclicbanks

32. Es más, probablemente buscó consolidarlas.

mixtos para incluir a los inversores privados (con voz y voto en los directorios y con intereses concretos en el buen desempeño y resultados de la entidad), así como mecanismos que hagan que los recursos con que operan estas entidades no dependan del presupuesto anual del sector público.

Esta conclusión se sustenta en algunos ejemplos de bancos públicos en el mundo que se han sometido a un proceso de reforma, mediante el cual se han convertido en entidades competitivas sin perder su relación con los clientes agropecuarios y/o pobres.³³ Como señalan Seibel *et al.* (2005), los bancos públicos de desarrollo agropecuario deben reformarse para adaptarse a los nuevos tiempos, para mejorar su desempeño y para cumplir así su misión; si la reforma no es factible (por falta de voluntad política o de recursos, por ejemplo), esos bancos deben cerrarse, aunque esta es una decisión que ha de tomarse caso por caso y no como regla general. Este debate continúa abierto.³⁴

Adicionalmente, en el marco de este paradigma, y buscando apostar por opciones más seguras y proactivas con el sector privado, se recomienda que de existir entidades financieras públicas de desarrollo, estas deben idealmente circunscribirse a proporcionar fondos para el financiamiento rural sin actuar necesariamente como prestamistas directas.³⁵ Es decir, lo ideal es que sean entidades que operen en la modalidad de segundo piso, canalizando recursos hacia el agro o el ámbito

33. Los casos clásicos son los del Banco Agrario de Mongolia (ahora XAAH); el Banco Rakyat de Indonesia (BRI); el Banco para la Agricultura y las Cooperativas Agrícolas en Tailandia (BAAC); el Centro para la Agricultura y Desarrollo Rural (CARD) de Filipinas; el Centenary Rural Development Bank (CRDB) de Uganda; el Banque Nationale Agricole (BNA) de Tunisia; y el Banco Kezhavarzy de Irán (Nagarajan y Meyer 2005; Seibel *et al.* 2005). Adicionalmente, como veremos a lo largo de este texto, habría que añadir a esta lista el caso de la transformación de BANDESA de Guatemala en BANRURAL S. A.

34. Hay una gran discusión sobre la peculiaridad o generalidad de estos ejemplos. Asimismo, hay muchas preguntas sobre la sostenibilidad de las reformas que se vienen dando en varios de los bancos públicos agropecuarios en el mundo.

35. Como se deriva de las propuestas recogidas en el capítulo once del texto producido por el BID (2005), que contiene recomendaciones sobre cómo desencadenar el crédito.

UN PLAN EN CONSENSO PARA REFORMAR LOS BANCOS AGROPECUARIOS DE DESARROLLO

Seibel *et al.* (2005) reportan el acuerdo adoptado por los miembros de tres asociaciones de entidades financieras agropecuarias de gran cobertura en África y Asia respecto a la reforma de los bancos agropecuarios. Las tres entidades son: AFRACA (African Rural and Agricultural Credit Association), que agrupa a los bancos centrales, las instituciones financieras de desarrollo, los bancos comerciales y a otros intermediarios financieros de África; APRACA (Asia-Pacific Rural and Agricultural Credit Association); y NENARACA (Near East-North Africa Regional Agricultural Credit Association).

El acuerdo señalado estipula que el objetivo de la reforma de estas entidades públicas es que los bancos rurales, agropecuarios y no agropecuarios, se transformen en entidades financieras viables y sostenibles que provean servicios financieros a todos los segmentos de la población rural, incluidos los más pobres.

Para lograr este objetivo se identifican una serie de condiciones y de resultados clave que han de alcanzarse:

- Activar la voluntad política para reformar o cerrar los bancos agropecuarios.
- Contar con estrategias de reforma adecuadas.
- Realizar un proceso de planificación de la reforma.
- Lograr autonomía e independencia (respecto del poder político).
- Contar con un marco regulatorio y legal con normas prudenciales.
- Proceder a una reestructuración financiera.
- Emprender una reestructuración organizacional y capacitar al personal.
- Contar con un eficiente sistema de atención a los clientes, con agencias que actúen como centros generadores de beneficios.
- Generar productos sobre la base de las demandas de los clientes (*demand driven*).
- Lograr una sostenibilidad operativa y financiera.
- Establecer un control interno y una supervisión externa.

rural a través de entidades privadas de primer piso. La lógica de esta recomendación es bastante obvia: se busca evitar el contacto directo del servidor público con el cliente final a la vez que se aprovecha las ventajas que poseen los intermediarios privados con respecto a los públicos para evaluar, seleccionar, supervisar y sobre todo cobrar a los clientes.³⁶

En América Latina hay un conjunto renovado de entidades públicas operando en el mercado financiero rural. Acevedo y Delgado (2002) recogen información de un estudio de la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE) sobre treinta instituciones financieras de desarrollo en 19 países de América Latina y muestran cómo la mayoría de ellas son nuevas o han pasado por procesos de redefinición o reestructuración. A pesar de ello, más del 35% de su cartera se mantiene en el sector agropecuario.³⁷ Como veremos más adelante, estas entidades han cambiado de modo tal que las actuales instituciones financieras públicas que atienden a clientes rurales son de variado formato y tamaño, responden a distintas directivas y objetivos, atienden distintos problemas y segmentos y obtienen resultados igualmente diversos. Son instituciones con estrategias distintas; algunas tienen únicamente un objetivo financiero, otras combinan lo financiero con lo social; algunas son completamente públicas, otras son mixtas, etc.

En cada país de la región, las razones esgrimidas para justificar la participación de estas instituciones en el ámbito financiero rural son de distinta naturaleza, siendo la principal el limitado interés del sector privado por el ámbito rural y en especial por los pobladores de menores recursos. Se trata, más bien, de una posición defensiva, para llenar un espacio vacío y desatendido por el sector privado.³⁸

36. Recomendación derivada de las propuestas esgrimidas por González-Vega (2003).

37. Este resultado puede interpretarse como que se trata de instituciones que han recogido la lección sobre la importancia de diversificar el portafolio, pero que a la vez mantienen una fuerte presencia en un sector tradicionalmente desatendido.

38. Aunque varias de estas entidades mantienen clientes que pertenecen a los estratos acomodados de la sociedad rural, es decir, clientes que podrían ser atendidos por el sector privado.

Hay también razones más proactivas, que son las que más nos interesa discutir en esta investigación. Dadas las características de los mercados financieros rurales, las entidades públicas pueden ser también elementos dinamizadores y eventualmente “abrir” el camino hacia el desarrollo del mercado y, por ende, hacia el surgimiento de instituciones privadas que atiendan a nuevos segmentos de dicho mercado o hacia el desarrollo de nuevos productos y servicios útiles para crear o sostener negocios rurales (agropecuarios y no agropecuarios). Entre estas razones más proactivas, se puede pensar en la capacidad de ampliar la frontera del mercado (sobre todo hacia los sectores tradicionalmente desatendidos), promover acciones para reducir costos de transacción, generar sinergias con el sector privado, generar externalidades positivas (información, historia crediticia o centrales de riesgo), desarrollar mercados complementarios (de seguros, de capitales, etc.) y apoyar el desarrollo y consolidación de una mayor cantidad y variedad de intermediarios financieros privados operando en el ámbito rural.

Este tipo de argumentos se derivan de la constatación del carácter de bien público de buena parte de estos resultados (innovaciones, mayor información, desarrollo de otros mercados, etc.). Esta característica de bien público hace que el sector privado tienda a producir cantidades inferiores a las socialmente óptimas, abriendo un espacio natural y obligado para la intervención del Estado y el sector público. Esta intervención, sin embargo, puede limitarse a proveer los fondos e incentivos para que los intermediarios privados logren una mayor provisión de estos bienes y servicios (contrarrestando la falla de mercado que origina la subprovisión de ellos) o puede producirlos directamente. Evidentemente, lo primero es preferible a lo segundo, pero lo segundo es más frecuente y simple.

Finalmente, hay también razones políticas para que existan este tipo de entidades que no deben ser dejadas de lado, pues en muchos casos son las determinantes para entender el accionar, las presiones e incentivos de estas entidades. En el mejor sentido, estas instituciones públicas o mixtas pueden ser parte del aparato político, para crear empleos públicos o para generar una estabilización en contextos de

conflictos y reclamos sociales. Al mismo tiempo, pueden constituir redes importantes de agencias (públicas) en el territorio para reforzar el contacto directo del aparato estatal con la población.

Lecciones y nuevos consensos en las finanzas rurales

Las experiencias microfinancieras; los casos exitosos de programas de crédito y/o ahorro rural en varios países del mundo (sobre todo en Asia); las reformas de un conjunto de entidades financieras de desarrollo; el amplio debate en el ámbito académico y los desafíos que abre la discusión en torno al nuevo paradigma de las finanzas rurales; y un grupo no menos extenso de fracasos en materia de finanzas rurales, permiten presentar un conjunto de lecciones y nuevos consensos presentes en la actual discusión sobre el desarrollo de las finanzas. En algunos años más, seguramente muchas de estas ideas serán la base de los paradigmas de las finanzas rurales, mientras que otras serán desechadas o reemplazadas por nuevas. Si bien aún se discuten estos consensos, hay más o menos un acuerdo respecto a la validez de discutir e incorporarlos en las nuevas propuestas.

Estos consensos podrían frasearse como sigue, y como veremos, unos resultan más obvios que otros.

Servicios financieros para actividades rurales y no sólo agropecuarias

La experiencia reciente da cuenta de la importancia de ofrecer servicios financieros, crédito en particular, no sólo a las actividades agropecuarias sino también a las actividades rurales no agrícolas. El fin de diversificar la cartera tiene clara relación tanto con la necesidad de diversificar las fuentes de riesgo para alcanzar sostenibilidad, como con el objetivo de aprovechar al máximo la capacidad de los intermediarios y de atender el conjunto de las demandas de los clientes (buscando satisfacerlos y fidelizarlos). Trabajar con sectores de negocios rurales (no agropecuarios) permite “suavizar” la estacionalidad de las colocaciones agrícolas

y, con ello, obtener mayor eficiencia. En el mismo sentido, las entidades que captan depósitos del público (rural) requieren combinar las colocaciones agropecuarias con otras para evitar desfases entre los plazos de los depósitos (y la estacionalidad de los retiros de los ahorros rurales, fuertemente relacionados con la estacionalidad de la actividad agropecuaria).

Asimismo, los pobladores rurales demandan, cada vez más, servicios financieros variados. Muchas de las actividades rurales no agrícolas requieren créditos con condiciones distintas a las de los préstamos agrícolas, o más que crédito, necesitan otros servicios, como el *leasing* o los sistemas de pago interregionales de bajo costo.

Ofrecer productos y servicios financieros para una gama amplia de actividades rurales no es del todo simple. Muchos de los intermediarios financieros rurales tienen experiencia y han desarrollado tecnologías para atender a los productores agropecuarios. Por ello, para atender a la población rural en general hay que desarrollar plataformas de servicios y productos que respondan a las características de estos clientes y sus actividades (plazos, ciclos de repago, etc.). Esta tarea demanda una inversión en innovación, proyectos y planes piloto, y cambios en las estructuras de las entidades, así como la formación y consolidación de nuevos especialistas.

Igualmente, es importante tener en cuenta que buena parte de los hogares rurales son a la vez unidades de producción y de consumo. Por lo tanto, demandan productos y servicios financieros para sus actividades productivas (agropecuarias y no agropecuarias), y también para sus actividades de consumo (gastos en educación, atención de emergencias, envío o recepción de remesas, etc.). Adicionalmente, requieren servicios para mejorar sus esquemas de capitalización (adquisición, construcción o mejora de vivienda, por ejemplo).

Servicios financieros y no sólo crédito

Uno de los conceptos que más se encuentran hoy en la literatura sobre finanzas rurales es la necesidad de que los intermediarios

ofrezcan una amplia gama de servicios y productos financieros y no sólo crédito.³⁹ Estos servicios diversos permiten a los clientes mejorar su desempeño económico, los unen a las instituciones financieras y son una fuente de valiosa información para los intermediarios sobre la situación y actividades de sus clientes. Hay en la literatura y, sobre todo, en la experiencia de los intermediarios financieros una amplia gama de servicios, entre los que destacan el ahorro, el *leasing* para la adquisición de activos y múltiples sistemas de medios de pagos para poder recibir, por ejemplo, un pago en otra provincia o una remesa.⁴⁰

Desde el punto de vista de los clientes, hemos aprendido la importancia de los sistemas formales de ahorro de pequeña escala.⁴¹ El ahorro no sólo permite a los pobladores rurales acumular (pequeños) montos con mayores niveles de seguridad y por períodos más largos de tiempo, sino que genera instrumentos para que los propios hogares enfrenten eventos inesperados (desgracias) que podrían afectar su capacidad de inversión o de repago de sus obligaciones.⁴² Sirve, asimismo, como fuente de información para los propios intermediarios. Finalmente, si hablamos de entornos rurales que incluyen pequeñas ciudades, estos pequeños ahorros pueden convertirse en una importante fuente de fondeo para las instituciones financieras.

39. Esto representa un paralelo con lo que sucedió cuando se pasó del microcrédito a las microfinanzas.

40. En varios países de la región el desarrollo de servicios efectivos para el envío y recepción de remesas ha sido la clave para el posterior desarrollo de otros servicios, sobre todo de ahorro y de inversión (créditos hipotecarios avalados con las remesas, por ejemplo).

41. Sin embargo, hay que destacar que incluir operaciones pasivas (como el ahorro) exige ciertos niveles de formalidad, regulación y supervisión de parte del Estado para no vulnerar los derechos de los ahorristas.

42. El ahorro formal en dinero es, además, superior a las formas tradicionales de ahorro en el medio rural (como la compra de animales menores, la adquisición de activos o el dinero “bajo el colchón”), no sólo por una mayor seguridad, privacidad, divisibilidad y rentabilidad sino también como fuente de recursos financieros que las instituciones pueden movilizar.

Es evidente que a más y mejor oferta de servicios, más sólidos son los intermediarios, y con ello, mayores son las posibilidades de satisfacer las necesidades de los clientes, lo que genera a su vez un mayor impacto en sus vidas y actividades. Lamentablemente, no todas las instituciones están listas o pueden dar este deseable paso hacia la diversificación de servicios. En algunos países hay restricciones regulatorias a la captación de ahorros del público, en otros se dan desincentivos tributarios, etc.; pero hay, sobre todo, muchas instituciones que no pueden o no saben cómo pasar de ofrecer un único servicio —generalmente a un segmento específico de clientes— a brindar una oferta diversificada. Sin embargo, las entidades financieras que han logrado consolidarse en el ámbito rural, son justamente las que han conseguido dar ese salto.

Uniendo los dos conceptos anteriores, se puede decir que las entidades que logran ampliar sus servicios y productos, y que además, logran insertarse en la economía rural más allá del sector agropecuario, suelen estar en mejor pie para crecer y desarrollarse. Se puede afirmar, incluso, que aquellas entidades que logran combinar los servicios y productos para el medio rural con otros para el medio urbano o periurbano, obtienen mejores niveles de sostenibilidad y eficiencia, básicamente porque tienen más posibilidades de diversificar los riesgos y de obtener recursos financieros. Sin embargo, esto último es aún materia de un gran debate, pues para muchos implica aceptar que las finanzas rurales son un rezago de las finanzas urbanas, que las entidades pequeñas no logran sobrevivir y/o que no es posible o deseable tener entidades orientadas sólo al medio rural.

Instituciones sostenibles y de diverso formato

Un mercado financiero no puede sostenerse con intermediarios débiles. Los intermediarios no sólo deben sobrevivir sino ser lo suficientemente rentables como para cubrir los costos de

oportunidad de su capital. Para ello deben tener estrategias financieras y económicas acorde con dicho objetivo. Las plazas rurales sólo se desarrollarán de manera sostenida en la medida en que sean rentables para las instituciones financieras. La revolución de las microfinanzas nos enseñó que sí es posible construir instituciones sólidas en ambientes marcados por condiciones complejas y adversas. Es posible, sin embargo, que existan entornos rurales en donde no se pueda tener entidades rentables. Es ahí donde se abre un espacio para la discusión sobre la necesidad de subsidiar o no a dichas entidades (además de cómo hacerlo), por lo menos en las fases iniciales de operación. No se debe perder de vista el carácter “derivado” de las necesidades de servicios financieros, y con ello, la estrecha relación que existe entre el desarrollo del medio rural y sus actividades y el desarrollo de las entidades financieras que en él se desenvuelven.

Asimismo, las instituciones deben tener estrategias de manejo de riesgos que les permitan sobrellevar los riesgos inherentes a los negocios rurales (seguros de cartera, contra catástrofes, estrategias de diversificación de actividades, productos y servicios, etc.). Deben también definir estrategias de articulación (horizontal y vertical) con otros actores del mercado financiero para aprovechar el desarrollo de estrategias conjuntas con el fin de generar externalidades, sobre todo bienes públicos, así como para tener una mayor capacidad de innovar y mejorar la regulación y/o articulación con los actores clave (las empresas, los intermediarios no formales, los supervisores, el sector público, etc.). En el mismo sentido, se debe apoyar la mayor articulación con otros mercados (desarrollando cadenas de valor, por ejemplo) o con otros ámbitos (como el urbano).

Sin embargo, estos tres consensos aparentemente bastante simples y obvios —finanzas rurales y no sólo agropecuarias; servicios financieros y no sólo crédito; y diversidad de instituciones pero todas sólidas y sostenibles—, se ponen muy poco en práctica, y menos aún se implementan los tres a la vez. Como veremos más adelante, en

varias entidades financieras de la región, es justamente la implementación conjunta de estos tres acuerdos lo que está en la base de sus mejores prácticas y de su relativo éxito.

Promover el acceso a los servicios financieros no basta para lograr el uso de estos servicios⁴³

La mayor parte de las intervenciones se orientan a permitir que las personas tradicionalmente excluidas del sistema financiero puedan ser sujetos de crédito (a través de programas de titulación de tierras, capacitación, formalización, fondos de garantías, etc.). Sin embargo, en muchas coyunturas esto no parece ser suficiente para hacer que la demanda potencial (es decir, con capacidad de repago)⁴⁴ se convierta en una demanda efectiva, pues como mencionáramos, los demandantes enfrentan riesgos y altos costos de transacción en el proceso de hacer efectiva su demanda. Por ello, no sólo se requiere ayudar a que la oferta llegue a más clientes o a que las condiciones de la oferta sean cubiertas por más clientes potenciales (que puedan cumplir los requisitos y que tengan proyectos rentables en los que emplear esta oferta), sino a que estos clientes cuenten con mecanismos que les permitan tomar ventaja de dicha oferta (sistemas de seguros contra eventos covariados, reducciones en costos de transacción para clientes, fuentes de información, mejores plataformas productivas, mercados complementarios eficientes).⁴⁵ Es clave, entonces, contar con mecanismos que permitan a los intermediarios conocer a los clientes y sus historias para mejorar los procesos de

-
43. Una manera sencilla de ilustrar esto es identificar el “acceso” con la existencia de una oferta para un tipo/grupo de clientes y el “uso” con una demanda efectiva de los servicios que se ofrecen.
 44. De acuerdo a la definición de González-Vega.
 45. Hay una importante y creciente literatura sobre las restricciones que impiden que la demanda potencial de servicios financieros se vuelva efectiva. Ver por ejemplo las discusiones sobre racionamiento por riesgo (Boucher y Carter, 2001; Boucher,

selección de clientes y los mecanismos para que los clientes potenciales conozcan las oportunidades que les ofrece el mercado. Hay toda una literatura sobre el llamado racionamiento por riesgo (*risk rationing*), que ofrece una visión desde el punto de vista de la demanda que ha de complementar los tradicionales enfoques basados en las restricciones sólo desde el punto de vista de la oferta. Un creciente conjunto de investigaciones sobre las restricciones desde el lado de la demanda ha de redundar en propuestas complementarias para el desarrollo de las finanzas rurales, tanto desde los oferentes como desde los demandantes.⁴⁶

***Reducir los costos de transacción beneficiosa
a todos los actores del mercado***

La actividad financiera —como otras actividades en el medio rural— enfrenta elevados costos de transacción. Encarecen sobre manera las transacciones en el medio rural la dispersión geográfica de los clientes, los altos costos del monitoreo (por la necesidad de especialistas, por ejemplo), los papeleos que requieren servicios urbanos (constancias notariales, firmas que exigen un fedatario, etc.) o la regulación que castiga a las colocaciones rurales con mayores exigencias de garantías o provisiones de los intermediarios, por ser estas colocaciones riesgosas. Estos mayores costos generalmente no pueden trasladarse por completo a los clientes (aunque ellos asumen una parte: visitas al intermediario, pago de servicios de tasación, etc.), porque elevarían el costo total del crédito (la tasa de interés más los

Carter y Guirkinger 2005, entre otros) o los trabajos sobre restricciones para el uso de crédito en medios rurales presentados por Quimsing y Boucher (2006) en la Reunión de BASIS CRSP, Washington D. C., en: http://www.basis.wisc.edu/live/rural%20finance%20innovations/boucher_quisumbing.ppt#1

46. Ver por ejemplo las ponencias del tema I, “Demanda de servicios financieros rurales”, de la conferencia sobre finanzas rurales organizada por FAO, FIDA, F. Ford y otros en marzo del 2007, en: <http://www.fao.org/ag/rurfinconference/index.asp?lang=es>

costos de transacción) y con ello se caería en problemas de selección adversa.

Por ello, como parte de cualquier esfuerzo por dinamizar el mercado financiero rural, se requiere identificar los costos de transacción que afectan tanto a oferentes como a los demandantes de servicios financieros y evaluar su importancia para luego definir medidas para enfrentarlos. El fin último es, en el caso de los oferentes, “acercar” el nivel de costo de atender plazas rurales al de sus pares urbanos o, por lo menos, situar los costos de modo tal que al ser trasladados al precio de crédito, no eleven la tasa de interés a niveles riesgosos porque ello puede derivar en problemas de selección adversa. En el caso de los demandantes, se debe mantener el costo total de los servicios financieros (tasa de interés más costos de transacción en el caso de los créditos o tasa de interés menos costos de transacción en el de los ahorros), en un margen razonable de modo tal que se pueda cubrir con los retornos que generan las actividades rurales viables.

Los esfuerzos por reducir los costos de transacción están íntimamente relacionados con el sector público. Los ejemplos clásicos son las inversiones en la infraestructura pública de comunicaciones y transporte que reduce el costo —y tiempo— de los desplazamientos o las regulaciones que simplifican los trámites y procedimientos (copias certificadas, inscripciones, etc.). Sin embargo, hay que reconocer que no se pueden reducir algunos de los costos de transacción propios de los mercados financieros rurales. En ese caso es posible evaluar algún tipo de subsidio, ya sea cruzado o del sector público.

A menos riesgo, más transacciones y mayor sostenibilidad

Como hemos señalado, las actividades rurales están expuestas a múltiples riesgos, desde fenómenos climáticos inesperados hasta marcadas variaciones en los precios de los productos agropecuarios o eventos idiosincrásicos que afectan de manera temporal o per-

manente las posibilidades de repago de un prestatario.⁴⁷ La sostenibilidad de los intermediarios y el desarrollo de sus clientes dependen en gran medida de su capacidad de manejar estos riesgos. En los sectores rurales y en los de bajos ingresos, la presencia de eventos inesperados —tanto individuales⁴⁸ como de carácter covariado—,⁴⁹ puede tener efectos devastadores en los niveles de consumo e inversión de los hogares y en la capacidad de repago de las obligaciones financieras pactadas.

Para enfrentar estos riesgos, las entidades financieras pueden diversificar el tipo de clientes atendidos, así como la naturaleza y estacionalidad de los negocios que financian, incentivar a sus clientes a generar mecanismos privados de aseguramiento (ahorros, seguros de salud, etc.) y, de manera ideal, diversificar productos y territorios atendidos para mitigar el riesgo de eventos inesperados de carácter covariado, como los fenómenos climáticos que afectan a todos los pobladores de una región. Según Wenner *et al.* (2007), esta parece ser una de las prácticas más utilizadas y que generan mayor confianza en las entidades que colocan en el agro. Sin embargo, las posibilidades de diversificar están directamente relacionadas con un nivel de operaciones relativamente alto (escala) y con la orientación multisectorial de la institución, características que no coinciden con el perfil de la mayor parte de los prestamistas en el ámbito rural, ni con el grueso de las entidades financieras de desarrollo que colocan en el agro, como veremos más adelante.

-
47. Esto último es relevante en entornos precarios y en ausencia de mecanismos de seguros, pues los eventos idiosincrásicos se traducen automáticamente en una disminución de los ingresos (ante la enfermedad de algún miembro del hogar que deja de trabajar, por ejemplo) o en un incremento del gasto (necesidad de adquirir medicinas y servicios médicos en caso de enfermedad, de reponer activos en caso de robos, etc.).
 48. Como enfermedades graves, accidentes, muerte de un familiar, robo de activos valiosos, etc.
 49. Por ejemplo, las reducciones de precios por sobreproducción o los fenómenos climáticos de gran envergadura, como las sequías.

Además, las entidades pueden evitar los efectos negativos de los eventos inesperados contratando seguros para sus carteras de crédito, obteniendo recursos adicionales para refinanciar las deudas impagas y/o induciendo —incluso obligando— a sus clientes a contratar seguros. Sin embargo, este tipo de instrumento tiende a ser limitado (en cobertura o muy exigente en cuanto a escala) y relativamente costoso o, como sucede en muchos países, inexistente ante la ausencia de mercados de seguros en las zonas rurales.

El Estado puede ayudar generando instrumentos para reducir los riesgos, pero no hay consenso sobre la superioridad de ninguno de estos mecanismos. Veremos a continuación las intervenciones más comunes.

- *Programas de garantías de cartera* que se dan en ausencia de mecanismos o mercados de seguros. Existen mecanismos para garantizar porciones de la cartera de un intermediario.⁵⁰
- *Fondos de garantías*. En general, la evidencia sobre el establecimiento de fondos de garantías es mixta.⁵¹ En muchas de las experiencias recientes en la región estos no han logrado dinamizar los mercados ni promover el acceso de vastos sectores de clientes rurales sin garantías. Estos fondos son, de cualquier manera, mecanismos complejos que deben evaluarse en cada caso.⁵² Al igual que en el instrumento anterior, las garantías no deben cubrir el 100% de los riesgos.
- *Programas de seguros*,⁵³ al menos contra catástrofes climáticas o variaciones significativas de precios. En general, los siste-

50. El principal problema de este tipo de mecanismos es su limitada sostenibilidad.

51. Llisterri *et al.* (2006).

52. Ver Meyer y Nagarajan (1996) para una discusión sobre estos fondos.

53. Ver Wenner y Arias (2003) para saber lo que se ha avanzado en América Latina y Skees (2003) para una discusión de los desafíos que enfrenta la creación de instrumentos de manejo de riesgos en los mercados financieros rurales.

mas de seguros son complejos y difíciles de implementar. Suelen enfrentar, además, problemas de selección adversa y azar moral. Sin embargo, en el caso de riesgos climáticos se vienen desarrollando experiencias de seguros indexados (basados en indicadores objetivos, como temperaturas, niveles de precipitaciones, o temperatura del mar) que evitan los problemas de diseño y azar moral.⁵⁴ De manera similar, en casos específicos hay seguros de bajo costo contra las variaciones de precios en mercados internacionales interesantes (como el café), pero exigen una sólida institucionalidad de segundo piso. Hay varios modelos de seguros que han de adaptarse y probarse a la luz de las peculiaridades de cada contexto.

- *Promover y difundir esquemas de seguros entre productores y microempresarios individuales.*⁵⁵ Si bien son esquemas complejos que suelen enfrentar problemas de selección y azar moral, el sector público puede impulsarlos siempre y cuando no asuma el 100% del riesgo.⁵⁶ Idealmente estos seguros deben ser provistos por entidades privadas, aun cuando cuenten con recursos del sector público para ello.

Existen otras alternativas menos tradicionales, sobre todo en el medio rural, como los sistemas de transferencia de riesgos a través del mercado de capitales y la generación de alianzas interins-

54. Byrle *et al.* (2003) y Skees *et al.* (2002). Nagarajan y Meyer (2005) señalan en su balance que este tipo de seguros no es adecuado para las zonas de agricultura marginal.

55. Estos esquemas tienden a reducir los incentivos para que los clientes con capacidad de repago se abstengan de acudir al mercado financiero por miedo a perder sus activos (garantías) en la eventualidad de un shock negativo. Ver Hazell *et al.* (1986) para una discusión sobre las dificultades de establecer programas formales de seguros en la agricultura.

56. Si asume todo el riesgo, es más transparente y económico hacer un programa de subsidios directos o de compensaciones directas frente a problemas con la producción fruto de factores exógenos, aunque esto suele traer problemas de filtración.

titucionales para el manejo conjunto de riesgos. Son mecanismos en su mayoría poco analizados y menos aún puestos a prueba.

Sin embargo, son pocos los mecanismos utilizados (o al alcance) de la mayoría de los prestamistas rurales. Wenner *et al.* (2007) encontraron que para un conjunto de más de treinta entidades financieras rurales de América Latina, la mayoría utilizaba mecanismos privados de manejo de riesgos, es decir, los que podían definir y operar desde sus propias políticas internas: diversificación, establecimiento de ciertos límites críticos a determinadas colocaciones (en una región, en un sector) y el desarrollo de una tecnología que determine la capacidad de repago de los clientes de manera directa, por lo general conservadora. Para estas entidades contar con una tecnología apropiada para la asignación del crédito es el mecanismo más importante para manejar los riesgos que enfrentan. Los mismos autores encontraron que sólo el 20% de estas entidades utiliza algún mecanismo de transferencia de riesgo a terceros (básicamente, fondos de garantía) y que casi ninguna utiliza o exige a sus clientes seguros agropecuarios.

El mercado financiero rural requiere innovación y nuevos productos y servicios

Como vimos, la revolución microfinanciera se logró gracias a que las entidades supieron identificar los productos y servicios adecuados a la demanda y los mecanismos que permitieron manejar, sobrellevar o enfrentar las “fallas” de los mercados financieros. El mercado financiero rural requiere lo mismo; es decir, mecanismos como los mencionados en los párrafos anteriores para enfrentar las fallas de los mercados rurales, así como nuevos productos y servicios financieros para los clientes rurales. Para ello se debe experimentar y sobre todo entender y conocer a los demandantes.⁵⁷

57. El texto CGAP (2006) revisa un conjunto de innovaciones que dan cuenta del amplio espectro que existe.

Un ejemplo de innovación es el desarrollo de canales de información. Por un lado, las centrales de riesgo con información sobre los clientes y su historia crediticia, permiten acumular y compartir información sobre el desempeño de éstos. Esta información puede ser útil para los intermediarios en el caso de malos pagadores, para evitar malos créditos, o en el los buenos clientes, para ofrecerles servicios, incluso en ausencia de garantías (que prueben su capacidad y voluntad de repago).⁵⁸ Por otro lado, el desarrollo de programas masivos de información sobre el funcionamiento de los intermediarios o sobre aspectos clave de la legislación, ayudan a reducir la distancia entre los demandantes potenciales y los oferentes.⁵⁹

Otro ejemplo clásico es el desarrollo de una tecnología crediticia apropiada. A pesar de que este es un tema en el que se ha avanzado mucho, hay aún un importante espacio para desarrollar procedimientos, simplificaciones e instrumentos que hagan que la provisión de servicios financieros en el ámbito rural sea más eficiente y eficaz.

Las innovaciones tienden a tener características de bienes públicos, y por ende, los intermediarios privados suelen producir menos innovaciones que las requeridas, pues los beneficios de las innovaciones tienden a diluirse al ser copiados por los competidores. Es por ello que hay un espacio relevante para la intervención del sector público en la promoción de las innovaciones. Para él, lo ideal es financiar las innovaciones y no llevarlas a cabo, bajo el razonamiento de que es mejor que los interesados directos innoven en el marco de sus negocios y actividades. Por ello, el desarrollo de nuevos productos y servicios puede incentivarse a través de la provisión de recursos desde el sector público o la cooperación internacional.

-
58. Una discusión sobre la relevancia de las centrales de riesgo puede hallarse en Japelli y Pagano (1999).
 59. Un ejemplo común es la difusión de información sobre la existencia de seguros de depósitos para incrementar la confianza de los potenciales depositantes en los sistemas de ahorro financiero del sector formal.

En resumen

Finalmente, todos coincidirán en que se requiere de una clara definición —idealmente, tomando en cuenta los consensos antes discutidos— de lo que debe hacer el sector público y de las características que debe tener su intervención en los mercados financieros rurales. En los nuevos enfoques sobre cómo promover el desarrollo de las finanzas rurales, el Estado y las entidades públicas continúan teniendo un papel central, aunque diferente: se los ve más como promotores, organizadores y facilitadores que como actores directos. Las nuevas visiones sobre el desarrollo de los mercados financieros rurales proponen una intervención más acotada, que articule los esfuerzos con los intermediarios privados, menos discrecional, que se base más en el uso de los mecanismos de mercado y busque la viabilidad financiera en todas sus operaciones.⁶⁰

Pero como señaláramos, se mantiene el debate sobre cuál debe ser el rol del sector público —en particular, de las instituciones financieras públicas de desarrollo— en las finanzas rurales. En un extremo encontramos a quienes señalan que dado que el sector privado no incursionará en las finanzas rurales, y que en el caso que lo haga, será sólo para atender al segmento más rico e integrado de empresarios rurales, el sector público debe cubrir ese vacío.⁶¹ En el otro extremo están aquellos que postulan que hay que evitar toda participación del sector público como intermediario financiero de primer piso.⁶²

60. Hay una extensa bibliografía sobre estos nuevos enfoques. Un buen resumen es el de Yaron (2004).

61. Un ejemplo es el Banco Agrario de Colombia cuyo mandato es atender la demanda de finanzas rurales, bajo la premisa de que el sector privado no llega a este sector.

62. Sin embargo, las experiencias de retiro total del sector público que han permitido el desarrollo de intermediarios privados no han logrado la cobertura y profundidad financieras necesarias para el desarrollo del medio rural. Un experimento ilustrativo es el caso peruano luego del cierre del Banco Agrario en 1992. Si bien el sector privado respondió favorablemente (las colocaciones privadas crecieron con rapidez), el monto total intermediado se mantiene muy por debajo de las

Como vimos, originalmente el nuevo paradigma le negó un rol a las instituciones financieras públicas de desarrollo en el campo de las finanzas rurales. Sin embargo, poco a poco, y a partir de la constatación de la importancia de estas entidades y de “casos exitosos” de entidades públicas en las finanzas rurales, esta posición se ha ido moderando y, más bien, se han ido generando propuestas y recomendaciones sobre cómo, en qué circunstancias y bajo qué criterios y principios pueden operar las entidades públicas e incluso ser útiles al objetivo mayor de desarrollar el mercado financiero rural. Lo central es definir el arreglo institucional entre los sectores públicos y privados, así como qué rol le corresponde a cada uno, y evitar dar señales en el mercado que atenten contra su estabilidad.⁶³ De igual manera, se debe definir el perfil de cada entidad pública y los “blindajes” que dicho arreglo requiere para asegurar su cumplimiento y efectividad.⁶⁴ Una relación que cambia constantemente, sobre todo a causa de vaivenes políticos, impedirá el desarrollo del mercado financiero y reprimirá las inversiones.

Finalmente, en los casos en que aún no se cuenta con instituciones financieras de desarrollo operando adecuadamente a favor del mercado, es necesario elaborar una propuesta de reforma y una evaluación crítica respecto a la viabilidad de llevarla adelante. Como señalamos, esta reforma debe orientarse a generar una entidad competitiva, sostenible y capaz de incidir en el desarrollo del mercado financiero rural y de promover la incorporación de crecientes porciones de pobladores rurales al sistema financiero.

colocaciones del antiguo Banco Agrario y el número de clientes atendido es, hoy, algo más del 20% de los clientes que tenía el Banco Agrario.

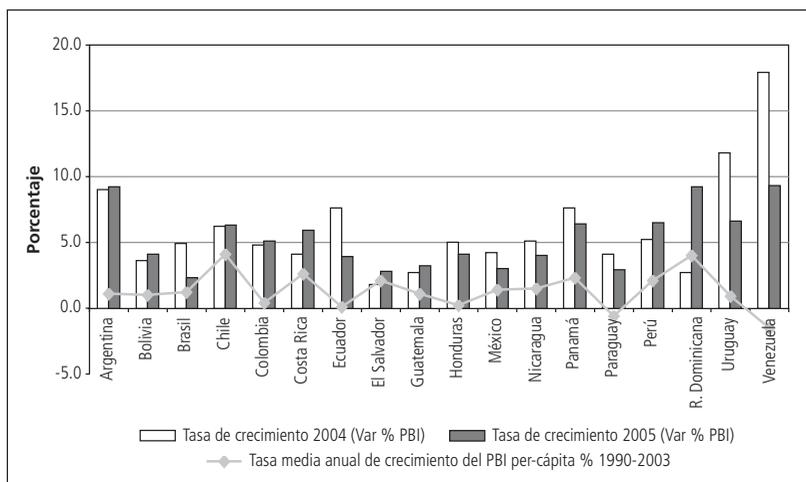
63. Esto implica definir en cada caso, de manera explícita, el rol que han de cumplir las instituciones financieras públicas de primer y segundo pisos que ya existen en la mayor parte de América Latina, y sobre todo, los ministerios de Hacienda y de Agricultura que suelen intervenir en las actividades financieras rurales.
64. Por ejemplo, establecer directorios independientes y con ciclos que no coincidan con el periodo político.

2. CONTEXTO REGIONAL Y FINANZAS RURALES

Como suele suceder cuando se busca presentar la situación de América Latina con relación a diversos temas, nos encontramos con una gran heterogeneidad. Por ello, no es sorprendente que sea difícil generalizar la situación de los países de la región respecto al desarrollo y profundidad de sus mercados financieros, un hecho que coincide con los diferenciados niveles de desarrollo económico y con la incidencia de la pobreza.

Como puede verse en el gráfico 1.1, el desempeño económico de la región es moderado pero positivo. Todos los países registraron tasas positivas de crecimiento en el 2005 y, en promedio, el crecimiento del conjunto de países de la región es cercano al 6.63%.⁶⁵ En

GRÁFICO 1.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES).
TASA DE CRECIMIENTO DEL PBI 2004-2005 Y TASA MEDIA ANUAL DE
CRECIMIENTO DEL PBI PER CÁPITA, 1990-2003

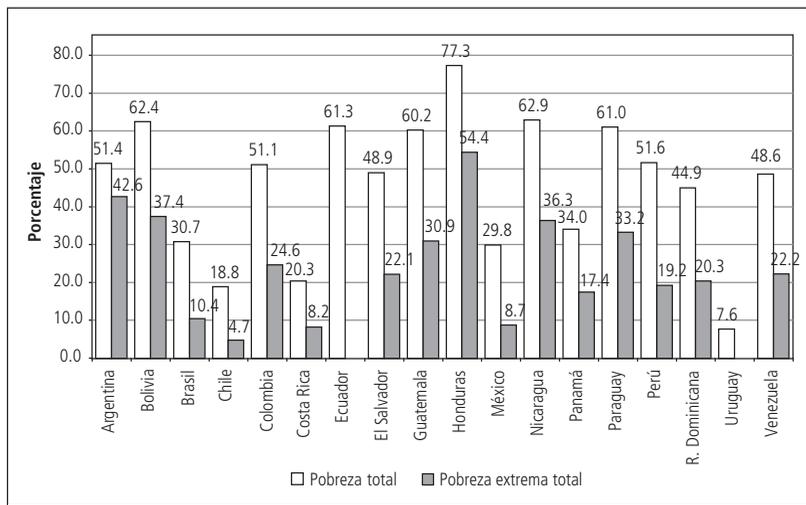


Fuente: CEPAL (2003), base de datos macroeconómicos de la CEPAL.

Elaboración: IEP.

65. Tasa de crecimiento del PBI 2004, ponderado por el PBI de cada país en dólares del 2000. No incluye a Brasil.

GRÁFICO 1.2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES).
PORCENTAJE DE POBREZA TOTAL Y EXTREMA, 2001-2004



Fuente: CEPAL (2003), base de datos macroeconómicos de la CEPAL.

Elaboración: IEP.

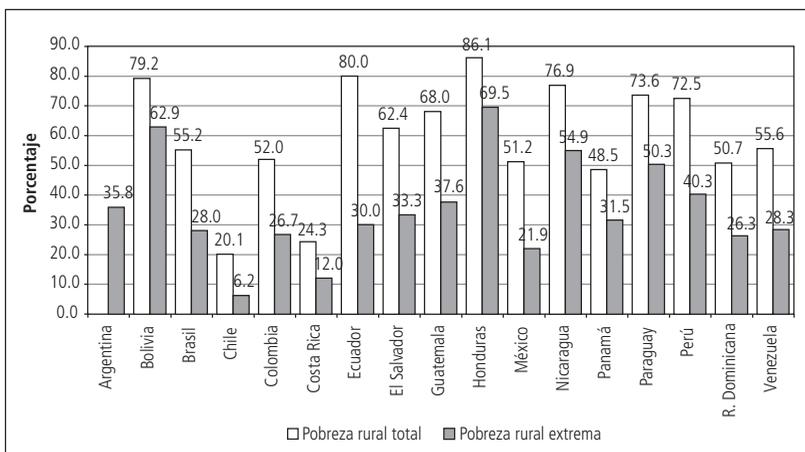
términos per cápita, durante la última década se ha registrado un crecimiento marginal del PBI que obedece tanto al crecimiento económico como a la disminución en las tasas de crecimiento poblacional registradas en la mayor parte de los países de la región.

La pobreza, sin embargo, sigue siendo uno de los problemas centrales para la mayoría de los países de América Latina. Salvo Chile, Costa Rica y Uruguay, el resto de países registra niveles de pobreza que superan el 20% (en algunos casos, cercanos al 80%) y niveles de pobreza extrema (indigencia) elevados, tal como se aprecia en el gráfico 1.2.

El elemento constante en todos los países de la región en términos de pobreza es su mayor incidencia y concentración en áreas rurales. Si bien las diferencias entre la pobreza urbana y rural son menores en los países con mayor desarrollo económico, las brechas entre ambos ámbitos geográficos son grandes en la mayoría de los países. Por ello, es necesario generar respuestas específicas para los problemas de pobreza

rural en todos los países de la región, sobre todo si se toma en cuenta que la población rural sigue siendo, por lo general, un grupo significativo de la población. De acuerdo a las estadísticas oficiales, en más de la mitad de los países de América Latina al menos un tercio de la población es rural.⁶⁶ Sin embargo, algunas estimaciones basadas en criterios menos demográficos y más ligados a las actividades y a la economía han mostrado que las cifras oficiales (que generalmente se basan en índices de concentración de la población) subestiman a la población rural. De Ferranti *et al.* (2005) volvieron a estimar los porcentajes de población rural en los países de América Latina y el Caribe utilizando los criterios de la OECD (sigla en inglés de la Organización para la Cooperación y

GRÁFICO 1.3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (17 PAÍSES). PORCENTAJE DE POBREZA RURAL
TOTAL Y POBREZA RURAL EXTREMA, 2001-2004



Fuente: CEPAL (2003), base de datos macroeconómicos de la CEPAL.

Elaboración: IEP.

66. Según el anuario estadístico de la CEPAL (2003), las proyecciones de población rural para el 2005 son las siguientes: Bolivia (31.8%); Costa Rica (47.7%); Ecuador (34.2%); El Salvador (42.2%); Guatemala (60.1%); Honduras (47.9%); Nicaragua (43.3%); Panamá (40.5%); Paraguay (40.4%); y República Dominicana (32.1%).

el Desarrollo Económico). Encontraron que el 44% de los pobladores del conjunto de los países analizados era rural, en contraste con el 22% que registran las cifras oficiales de dichos países.⁶⁷

La población rural de los países de la región depende, crecientemente, de los ingresos generados por actividades rurales no agrícolas, tal como lo han mostrado varios autores y resumido Reardon et al. (2001). De Ferranti *et al.* (2005) coinciden al señalar que si bien la agricultura sigue siendo una actividad central en el medio rural, no sólo por su producción sino por los eslabonamientos que genera, las actividades rurales no agrícolas están creciendo y ganando un espacio cada vez más relevante en la economía de los pobladores rurales y de los países de la región. En América Latina, en promedio, el 12% del PBI de los países proviene del agro; en nueve países la contribución del agro al PBI supera ese promedio, siendo Paraguay el país cuyo sector agrario más contribuye al PBI (22%).

El crédito y las colocaciones agropecuarias en los países de América Latina

Resulta complejo encontrar medidas sobre la penetración del sistema financiero más allá del crédito. Por ello, debemos conformarnos con las medidas tradicionales de profundización basadas en el nivel del crédito interno al sector privado con relación al PBI de cada país. Utilizando las cifras disponibles para el 2003, encontramos que el ratio de crédito interno sobre el PBI ha crecido en más de seis puntos porcentuales respecto a las cifras presentadas por Vives (2005) para el 2001, cuyo promedio para América Latina es de un 24.2%.⁶⁸ Como se

67. En algunos casos, las cifras oficiales registran mayores niveles de población rural que los estimados por De Ferranti *et al.* (2005). Tal es el caso de Guatemala, en donde la definición de población rural utilizada oficialmente no es una definición censal sino práctica. De esta manera, todos los que viven fuera del departamento de Guatemala (la zona metropolitana) son considerados pobladores rurales.

68. Los datos que presenta Vives (2005) tienen como fuente *The Latin American Competitiveness Report 2001-2002*. World Economic Forum and Harvard Center for International Development.

CUADRO 1.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES).
PROFUNDIDAD FINANCIERA, CRÉDITO AL SECTOR AGROPECUARIO
Y PBI AGROPECUARIO, 2003-2005

	Crédito interno al sector privado/PBI (2003)	Crédito agropecuario Crédito total 2004-2005 (%)	Crédito agropecuario mill. de US\$ 2004-2005 (%)	% PBI agropecuario/ PBI total 2004	Crédito agropecuario/ Población rural (US\$/ Pob. rural)
Argentina	9.1	6.7	1,450.00	9.6	458.2
Bolivia	48.1	8.7	280.39	13.3	83.1
Brasil	32.8	6.2	11,831.64	9.0	379.9
Chile	71.7	4.6	3,223.66	5.3	1,478.9
Colombia	19.2	3.8	479.50	11.5	44.5
Costa Rica	28.3	4.9	233.81	7.8	144.6
Ecuador	20.0	6.0	470.51	6.7	95.7
El Salvador	4.4	3.1	153.75	8.9	53.0
Guatemala	18.2	8.6	308.26	19.8	48.5
Honduras	38.6	11.5	347.28	11.9	90.7
México	17.5	1.4	1,823.23	3.5	73.1
Nicaragua	20.3	22.1	159.21	16.5	67.4
Panamá	92.7	3.6	468.00	7.1	423.9
Paraguay	18.4	28.0	431.20	21.7	166.8
Perú	21.0	3.0	451.80	6.8	59.0
R. Dominicana	38.2	3.6	154.38	6.9	49.3
Uruguay	49.0	n.d	n.d	12.0	n.d
Venezuela	7.1	n.d	n.d	4.3	n.d
Promedio 18 países	30.81	8.0	1,391.7	10.1	232.3

Fuente: base de datos de la CEPAL y del Sistema de Información Agropecuaria (SIAGRO) de México y páginas web de las superintendencias de banca y seguros de cada país.

Elaboración: IEP.

puede ver en el cuadro 1.1, Chile y Panamá son los países con mayor profundización del crédito, seguidos por Uruguay y Bolivia, mientras que Argentina, El Salvador y Venezuela tienen la menor profundización.

Del total de créditos otorgados, una fracción relativamente pequeña se destina a financiar actividades agropecuarias.⁶⁹ En casi todos los casos el porcentaje de crédito agropecuario respecto al total de créditos es menor que la contribución del sector agropecuario a la economía de cada país.⁷⁰ Que el agro sea un sector subatendido por el sistema financiero, se explica, entre otras razones, por los elevados niveles de pobreza rural antes mencionados, por la persistencia de actividades agropecuarias tradicionales y orientadas al autoconsumo, así como por las limitadas capacidades de llegada de la mayor parte de los intermediarios formales a los sectores rurales más alejados de las ciudades (en términos geográficos y en función a los niveles de conectividad de estas poblaciones rurales).

En países como Chile, por ejemplo, el porcentaje de créditos que va al sector agropecuario es relativamente pequeño (4.6%). Sin embargo, dada la elevada profundización financiera, este porcentaje representa colocaciones por más de US\$ 3,223 millones en el sector (que emplea menos del 20% de la PEA, 1.24 millones de personas). Por el contrario, en casos como Paraguay se destina el 28% de los créditos al agro, dado que el monto total del crédito es relativamente bajo, y eso representa colocaciones por US\$ 431.2 millones en el agro (el sector emplea casi el 40% de la PEA, 0.91 millones de personas).

El crédito agropecuario por habitante rural encuentra el mayor nivel en Chile (US\$ 1,479), Argentina (US\$ 458.2) y Panamá (US\$ 424). Los países con menor nivel de colocaciones per cápita en el sector rural son República Dominicana (US\$ 49.3) y Guatemala (US\$ 44.5), tal y como se puede deducir de la información presentada en el cuadro 1.1.

69. Las colocaciones agropecuarias sirven como una variable aproximada a las colocaciones rurales dado que ningún país registra colocaciones por ámbito geográfico.

70. Salvo en los casos de Paraguay y Nicaragua en donde en ambos indicadores coinciden.

Sin embargo, la información presentada no es suficiente para mostrar los cambios que se han dado en los distintos países; en varios de ellos, luego de la liberalización financiera, se han llevado a cabo importantes modificaciones, que si bien parecen insuficientes, muestran una importante tendencia hacia la atención de los sectores tradicionalmente desatendidos. A nivel microfinanciero, las entidades del sector público y sobre todo las privadas han expandido sus actividades en el medio rural (en Perú, Ecuador y Bolivia, por ejemplo), aunque con ritmos distintos y pausados.

De manera complementaria, existe información sobre la cobertura del crédito en el medio rural, generalmente a partir del análisis de las encuestas de hogares en los distintos países. Comparar estos datos es bastante complejo debido a la heterogeneidad de sus fuentes. Wenner y Proenza (2002) hicieron un intento de presentar este tipo de información y mostraron grandes disparidades entre los países de América Latina y, en general, bajos niveles de acceso a créditos por parte de los hogares rurales, sobre todo de fuentes formales. Más adelante, en el capítulo donde se discute cómo vienen atendiendo las entidades financieras de desarrollo a los pobladores rurales, se presenta en la medida de lo posible la información actualizada sobre la persistencia del limitado acceso de los pobladores rurales a los servicios de crédito.

Las entidades financieras de desarrollo son un actor importante

En promedio, las colocaciones totales de las instituciones de desarrollo representan el 8.6% de las colocaciones totales del sistema donde operan los 32 bancos en análisis. En la región encontramos países en donde las instituciones financieras de desarrollo son importantes, como en Brasil, Argentina y Costa Rica. En este caso, existen bancos como el Do Brasil, cuyas colocaciones representan el 34% del total de colocaciones de las instituciones de desarrollo de la región. En Argentina, el Banco Nacional de Argentina moviliza un cartera importante con relación al sistema (19.8%), lo mismo que sucede en Costa Rica con el Banco Nacional de Costa Rica cuya cartera repre-

CUADRO 1.2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES).
RATIOS DE LAS COLOCACIONES TOTALES Y AGROPECUARIAS EN
EL SISTEMA FINANCIERO TOTAL Y AGROPECUARIO, 2004 (US\$ MILLONES)¹

	Colocaciones totales de las instituciones de desarrollo/Coloc. totales del sistema (%)	Colocaciones agrop. instituciones de desarrollo/ Colocac. del sistema en el sistema agropecuario (%)
Argentina	19.8	48.7
Bolivia	6.9	39.9
Brasil	17.0	51.5
Chile	12.4	29.1
Colombia	5.3	58.0
Costa Rica	39.6	63.2
Ecuador	3.3	32.0
El Salvador	1.4	45.4
Guatemala	12.0	19.2
Honduras	0.6	4.0
México	0.5	37.5
Nicaragua	11.2	8.6
Panamá	1.1	31.7
Paraguay	5.1	11.3
Perú	0.0	1.4
R. Dominicana	1.9	51.4
Uruguay	n.d.	65.3
Venezuela	n.d.	6.3

1/ No incluye Cuba y Puerto Rico por no reportar datos en ese nivel de desagregación. En los casos de Colombia, México, El Salvador, Perú y Brasil no se reportan las colocaciones de los bancos de segundo piso.

Fuente: superintendencias de banca y seguros y memorias de los bancos centrales de reserva.

Elaboración: IEP.

senta más del 30% de las colocaciones totales del país. Si bien la banca de “desarrollo” es importante en la región; en general, su participación no supera el 10% como se puede observar en el cuadro 1.2.

Respecto al total de colocaciones en el agro, los bancos de “desarrollo” con presencia en el medio rural son clave. En promedio, las

instituciones de desarrollo colocan 34% de las colocaciones totales en el sector agropecuario. En países como Costa Rica, Uruguay, Colombia, Brasil y República Dominicana las colocaciones representan más del 50% de las colocaciones totales del sistema en el mismo sector. Sin embargo, en países como Honduras, Nicaragua, Perú y Venezuela, la participación de las mismas no supera el 10% de la cartera que el sistema financiero tiene en el sector. Esta importante presencia de la banca de desarrollo en las colocaciones agropecuarias, en particular de la banca pública, es una de las razones que justifica una mayor atención y discusión sobre su rol en el mercado financiero rural.

El tema del crédito para el agro sigue siendo clave en la política latinoamericana

Las cifras nos permiten tener una noción de cuán importantes son las colocaciones en el agro en cada país, la relevancia del sector agropecuario, la relación entre la pobreza rural y el agro, la brecha entre el aporte del agro a la economía y la porción de los créditos totales que recibe, entre otros asuntos. Sin embargo, la relevancia del tema del financiamiento para el medio rural —sobre todo para el agro— se hace evidente al analizar el peso de este tema en los discursos de los gobernantes y en las propuestas de los candidatos presidenciales. Entre el 2005 y el 2006 tuvimos una gran cantidad de procesos electorales en la región: Bolivia (diciembre 2005); Chile (enero 2006); Colombia (mayo 2006); Perú (junio 2006); México (julio 2006), y Ecuador y Brasil (ambos en octubre 2006). Al revisar las ofertas de los distintos candidatos se pueden concluir dos cosas. Primero, que el tema del crédito para el agro es muy atractivo, ya que prácticamente todos los candidatos lo incluyeron en sus principales ofertas electorales. Segundo, que no existe una corriente al respecto: en cada uno de los países encontramos opiniones muy diversas sobre las medidas que un eventual gobierno podría o debería implementar para asegurar un mayor flujo de recursos financieros hacia los agricultores.

De igual modo, si bien todos los candidatos con propuestas en este tema incluyen acciones a partir de los bancos o entidades de desarrollo en los cuales el sector público tiene o coloca recursos, las opciones son muy variadas: desde cerrar las entidades del sector público para dar paso al sector privado, hasta crear nuevas instituciones públicas, sobre todo para atender a los segmentos de la población que el sector privado tradicionalmente no atiende. De igual manera, algunas propuestas incluyen generar entidades que calzarían con las recomendaciones del nuevo paradigma de las financieras rurales, mientras que otras sugieren crear o mantener entidades que, más bien, reflejen el viejo paradigma de los bancos de desarrollo agrícola de la década de 1970. En ese sentido, han sido ilustrativas las campañas de México, donde se discutió lo primero, y las de Nicaragua y Bolivia, donde se apeló más bien a lo segundo. Algunos procesos electorales han sido particularmente demostrativos de la diversidad de opciones y lecturas sobre el rol de las entidades del sector público en las financieras rurales. Las elecciones en Perú y en México, por ejemplo, plantearon variadas ofertas sobre el tema.

En el caso peruano, los tres principales candidatos —Ollanta Humala del Partido Nacionalista, Lourdes Flores de Unidad Nacional y Alan García del APRA—, tuvieron como eje de sus propuestas de desarrollo agropecuario y de lucha contra la pobreza rural el tema del financiamiento al agro. Los tres coincidían en reconocer la poca eficacia del Banco Agropecuario del Perú (AGROBANCO) en ampliar la cobertura y el acceso de los pequeños productores al crédito, así como en la necesidad de reducir los costos del mismo.⁷¹ Sin embargo, cada uno proponía rutas distintas para enfrentar el problema. La candidata de la derecha, Lourdes Flores, planteó que AGROBANCO se concentre en las actividades de segundo piso y deje a las entidades privadas las

71. Recordemos que AGROBANCO se creó durante el gobierno del presidente Toledo cumpliendo una promesa electoral que este se vio obligado a hacer durante la campaña del 2001. La propuesta de crear un nuevo banco de fomento agropecuario fue impuesta en la campaña por Alan García, quien perdió con poca diferencia frente a Toledo.

colocaciones de primer piso, evitando, así, abandonar el sector agropecuario y, al mismo tiempo, cualquier forma de competencia desleal con el sistema financiero privado. Las propuestas de Flores concordaban bastante con el nuevo paradigma de las finanzas rurales, aunque revelaban más conocimiento de la teoría que de la práctica en el contexto local.

Ollanta Humala, visto como el candidato más radical, propuso que AGROBANCO administre y cree mecanismos que permitan a los pequeños productores acceder a mejores créditos, a través de fondos de garantía y de la entrega de servicios complementarios que permitan que los productores se conviertan en sujetos de crédito. Asimismo, sugirió desarrollar esquemas de seguros agrarios, ampliar la titulación de tierras, etc. para lograr una mayor y mejor integración de los productores a los mercados financieros. Sus propuestas en el tema de las finanzas rurales eran menos radicales que el conjunto de sus ideas, lo que se explica seguramente por la fuerte presencia en la elaboración de su plan de gobierno de un ex director del Banco Central de Reserva con experiencia en microfinanzas.

Alan García, el ganador de las elecciones, tenía la propuesta menos atractiva: duplicar el capital de AGROBANCO y ampliar el número de agencias y de ventanillas de atención de esta entidad. Las propuestas del APRA se refieren a medidas orientadas a incrementar la oferta, partiendo de que el problema del limitado financiamiento agrario se debe a la falta de recursos en el sistema y/o a la limitada cobertura de las entidades privadas y públicas. Como veremos más adelante al discutir el caso peruano y los problemas que enfrenta AGROBANCO, el diagnóstico del nuevo Presidente no parece ser muy adecuado, pues aparentemente el principal problema de AGROBANCO es el opuesto, es decir, la falta de buenos clientes para sus productos de primer piso (que, hoy, tienen baja demanda y alta morosidad). El resultado electoral peruano abre un nuevo periodo de incertidumbre para los operadores privados y grandes expectativas entre los agricultores de repetir experiencias pasadas, es decir, de obtener créditos fáciles, de bajo costo y sobre todo con poca presión para devolverlos.

En las elecciones mexicanas, el candidato del tradicional Partido Revolucionario Institucional (PRI), Roberto Madrazo, propuso crear una nueva banca de desarrollo, pues para él Financiera Rural no habría sido efectiva. Madrazo planteó un modelo que además de crédito provea asistencia técnica y otros servicios para ayudar al desarrollo del agro mexicano. Señaló, de manera explícita, que se debía evitar una excesiva intermediación privada y que, más bien, el Estado debía atender esa demanda social. Proponía, además, que esta nueva entidad fuera más agraria y menos financiera.

El candidato de izquierda, Andrés Manuel López Obrador, del Partido de la Revolución Democrática (PRD), propuso acciones orientadas a crear un nuevo sistema financiero rural que a partir de entidades públicas (Financiera Rural y FIRA, básicamente) y de un fondo de 1,500 millones de pesos mexicanos (unos US\$ 150 millones) promoviera la creación de una banca social como intermediaria en el apoyo al medio rural. Bajo este esquema, Financiera Rural se alejaría del primer piso y quedaría a cargo de la banca social, para dedicarse de esta manera a actividades de segundo piso y de capitalización de mediano y largo plazo. Además, ganaría autonomía respecto al Poder Ejecutivo a través del refuerzo e independencia de su comité de administración. Esta propuesta, como veremos, buscaría defender a la entidad de la interferencia del poder político en el gobierno.

Felipe Calderón, el candidato del Partido Acción Nacional (PAN) y nuevo presidente de México, propuso un esquema de apoyo al medio rural más que al agro en particular, sobre la base de las entidades ya existentes —Financiera Rural y FIRA, sobre todo la primera creada durante el gobierno del presidente Fox de su mismo partido— y en estrecha colaboración y coordinación con los demás programas del sector público que apoyan a la población rural (PROCAMPO, Oportunidades, etc.) para evitar duplicidades. En sus propuestas destacó la necesidad de promover la creación de nuevos intermediarios que logren desarrollar productos y servicios para atender las demandas financieras del agro. Este candidato fue el único que mencionó durante su campaña la necesidad de ampliar la oferta y cobertura de otros servicios financieros (distintos del crédito).

Estos dos casos dan cuenta de la heterogeneidad en los diagnósticos de las distintas fuerzas políticas de ambos países y en las lecturas sobre el rol del sector público y de las entidades públicas especializadas en el desarrollo de las finanzas rurales. Además, es interesante comparar las propuestas de México, un país con un aparato público fuerte y con muchos recursos destinados a programas rurales y de fortalecimiento del sistema financiero rural, y el Perú, un país con un sector público más pequeño y con poca presencia en el desarrollo agrario y financiero, en donde el sistema financiero rural ha crecido tímidamente a partir del progreso del sector microfinanciero privado.

Vale la pena destacar el proceso post electoral boliviano, en donde luego de que Evo Morales asumiera la presidencia de la República, las propuestas iniciales de la campaña en el tema de las finanzas rurales perdieron terreno. Recordemos que durante su campaña el presidente Morales puso énfasis en la necesidad de contar con un banco de primer piso para que atendiera las demandas financieras de los productores agropecuarios y de los microempresarios; un banco que cobre lo justo (menos de lo que cobra el sector privado, sobre todo el microfinanciero) y que dé créditos a quienes no califican como sujetos de crédito en la banca tradicional. Luego de ser elegido, su discurso sobre el tema se reorientó hacia la necesidad de un banco de segundo piso en capacidad de ayudar a que las entidades privadas (sobre todo las microfinancieras) se acerquen a estos clientes desatendidos para atenderlos con menores costos (y, por ende, cobrarles menores tasas de interés). En junio del 2006, con la publicación del plan nacional de desarrollo “Bolivia, digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien”, se detalla un plan de desarrollo financiero con dos áreas de acción. En el segundo piso, se creará una única entidad —el Banco de Desarrollo Productivo— que unificará los recursos del Estado para este fin, uniendo la Nacional Financiera Boliviana (NAFIBO) y el Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero de Apoyo al Sector Productivo de Bolivia (FONDESIF), y que trabajará con entidades privadas para la entrega de recursos. El primer piso operará a través del banco en el que el Estado tiene mayoría accionaria, el

Banco Unión, priorizando la entrega de recursos a los sectores desatendidos por el sector privado. En las plazas en donde operen el Banco Unión y el sector privado se buscará incentivar la competencia entre los intermediarios públicos y privados en beneficio de los consumidores.⁷²

En julio del 2006 se han depositado US\$ 30 millones en NAFIBO que servirán para que el Banco de Fomento y Desarrollo inicie sus operaciones de primer piso. Además de este banco, se ha constituido el Banco de Desarrollo Productivo (BANDEPRO) que tiene comprometidos US\$ 300 millones del gobierno como capital inicial para sus operaciones de segundo piso.

Las propuestas, en general, tuvieron que ver con cómo abrir o cerrar bancos de desarrollo para el agro y con lograr o forzar una mayor coordinación entre las entidades públicas existentes, pero se avanzó poco en lo que respecta a fortalecer o reformar los bancos que hoy existen con el fin de hacerlos más eficientes, sólidos y solventes (sostenibles financieramente) o para que ganen independencia frente al poder político. Asimismo, una de las constantes en las ofertas electorales es la escasa atención que los candidatos y sus equipos dieron a otros servicios financieros distintos del crédito y a las necesidades (y oportunidades) financieras relacionadas con actividades rurales no agrícolas. Estos temas, que podríamos calificar de más nuevos y en consenso en los entornos más especializados y académicos, parecen ser poco atractivos, al menos para los políticos y sus equipos técnicos. Esta constatación deja una clara tarea a los investigadores y analistas preocupados por el desarrollo de las finanzas rurales, pues hay un largo camino por delante para difundir estos nuevos consensos entre los sectores clave, como los políticos y técnicos (que hacen propuestas y planes de gobierno y que eventualmente llegan al poder).

72. Los detalles en: <http://www.planificacion.gov.bo/BANNER/PARA%20PAG%20WEB/pnd1.html>

3. LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS DE DESARROLLO QUE TRABAJAN EN EL SECTOR RURAL EN AMÉRICA LATINA

De acuerdo a la base de datos de ALIDE, en América Latina operan 108 instituciones financieras de desarrollo (IFD), cuyo principal objetivo es fomentar el desarrollo en determinados sectores de la economía. Dichas entidades pueden ser de propiedad pública (la mayoría, el 70.4%), privada (20.4%) o mixtas (9.3%) y operan en veinte países de la región. Los activos, el patrimonio, la cartera de créditos y las utilidades que manejan en conjunto son importantes en el sistema financiero del país en el que operan, así como en el conjunto de América Latina, como se puede apreciar en el cuadro 1.3.

Estas 108 instituciones financieras son, en su mayoría, rentables (88% obtienen utilidades). Entre ellas, aquellas con mayor volumen de activos y carteras (y por ende, volumen de utilidades) son las que operan como banca de primer piso, seguidas de las que operan bajo la modalidad de operación mixta, de primer y segundo piso a la vez.

El grueso de la cartera (más del 79%) se coloca a través de entidades de carácter multisectorial. El 11% corresponde a créditos para vivienda, y apenas el 4% se dirige exclusivamente al sector agropecuario

CUADRO 1.3

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. CARACTERÍSTICAS DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS DE DESARROLLO POR TIPO DE PROPIEDAD, 2004^{1/}

Tipo de propiedad		Activos		Patrimonio		Cartera		Utilidad		
Tipo	Nº	%	Mill. US\$	%	Mill. US\$	%	Mill. US\$	%	Mill. US\$	%
Público	76	70.4	305,327.1	73.4	33,497.5	81.4	127,928.7	70.9	2,451.1	65.6
Privado	22	20.4	9,886.8	2.4	998.1	2.4	5,692.4	3.2	113.8	3.0
Mixto	11	9.3	100,965.3	24.3	6,671.4	16.2	46,798.3	25.9	1,172.1	31.4
Total	108	100.0	416,179.2	100.0	41,167.0	100.0	180,419.4	100.0	3,737.0	100.0

1/ Comprende 108 IFD pertenecientes a veinte países de la región.

Fuente: base de datos de ALIDE.

Elaboración: IEP.

CUADRO 1.4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. CARACTERÍSTICAS DE LAS INSTITUCIONES
FINANCIERAS DE DESARROLLO PÚBLICAS Y MIXTAS POR PAÍS, 2004^{1/}

Sector	Activos		Patrimonio		Cartera		Utilidad	
	Mill. US\$	%	Mill. US\$	%	Mill. US\$	%	Mill. US\$	%
Agropecuario y rural	19,386.1	4.7	6,086.7	14.8	7,429.5	4.1	691.4	18.5
Comercio exterior	10,028.7	2.4	1,534.0	3.7	7,396.7	4.1	30.8	0.8
Educación, salud y otros.	305.1	0.1	158.0	0.4	230.6	0.1	19.7	0.5
Energía	801.3	0.2	260.3	0.6	629.8	0.3	12.2	0.3
Hipoteca	267.7	0.1	25.8	0.1	136.5	0.1	4.0	0.1
Industria	8.5	0.0	8.4	0.0	4.7	0.0	0.8	0.0
Multisectorial	35,3551.9	85.0	29,210.2	71.0	142,855.2	79.2	2,829.0	75.7
Pyme	2,947.2	0.7	391.2	1.0	1,821.7	1.0	29.2	0.8
Vivienda	25,553.8	6.1	3,356.3	8.2	19,829.0	11.0	22.0	0.6
Otros	3,328.9	0.8	136.1	0.3	85.7	0.0	97.9	2.6
Total	416,179.2	100.0	41,167.0	100.0	180,419.4	100.0	3,737.0	100.0

1/ Comprende 108 IFD pertenecientes a veinte países de la región.

Fuente: base de datos de Alide.

Elaboración: IEP.

y rural. Podemos encontrar la misma estructura al analizar la composición sectorial de los activos y el patrimonio.

Cabe destacar que la banca de desarrollo ha evolucionado desde la década de 1930, cuando se inició la creación sistemática de este tipo de entidades, producto, como manifiesta Calderón (2005), de la crisis mundial de 1929 y de la consecuente recesión que indujo a los gobiernos a intervenir en el fomento y financiación de la producción. Esta tendencia cambió en los años cincuenta cuando se crearon estas entidades bajo la orientación de los organismos financieros multilaterales. Así, las instituciones de desarrollo nacen debido a la ausencia o al escaso desarrollo de mercados de capitales que satisfagan los requerimientos de inversión en el mediano y largo plazo, y a diferencia del sistema bancario tradicional, permiten un trato especial a sus clientes.

LA BANCARIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE DESARROLLO

En los últimos años, los bancos de desarrollo han redefinido su perfil operativo, tanto administrativo como financiero, y se han convertido en instituciones de carácter crecientemente bancario, a la vez que parecen alejarse de su tradicional perfil de entidades de desarrollo. Calderón (2005) identifica en este proceso de cambio varios elementos:

1. Tasas de interés en función a los costos del fondeo y a la obtención de una rentabilidad mínima.
2. Limitada existencia de subsidios focalizados y explícitos en los presupuestos nacionales.
3. Diversificación de operaciones y nuevas formas e instrumentos de captación de recursos.
4. Mayor selectividad en la elección de proyectos a financiar, adoptando criterios más estrictos en su evaluación.
5. Orientación hacia programas definidos para evitar una excesiva dispersión de proyectos financiados.
6. Supervisión más efectiva de las operaciones y monitoreo cuidadoso del riesgo en sus distintas manifestaciones.
7. Mayor aproximación al mercado de capitales.
8. Promoción del agrupamiento de prestatarios individuales en asociaciones o grupos afines para aprovechar las economías de escala.
9. Búsqueda de una estrecha complementación con la banca comercial y con otros intermediarios financieros no bancarios.
10. Uso intensivo de plataformas tecnológicas para la masificación del crédito a la micro y pequeña empresa.
11. Seguimiento de la evolución de la economía, sobre todo en aquellos sectores y segmentos en los que la concentración de las actividades del banco es mayor.
12. Búsqueda de un equilibrio adecuado entre la participación del banco en cada financiamiento y los recursos propios comprometidos por el cliente.
13. Especialización interna de sus funciones y ajuste de la estructura organizacional.

Las instituciones financieras de desarrollo dedicadas a financiar el agro

El 30% de estas instituciones financieras de desarrollo que operan en la región, es decir 32 entidades, otorgan financiamiento a la actividad agropecuaria, sea porque se crearon específicamente para este fin (son diez las entidades especializadas en colocar en el agro o en el ámbito rural), o porque siendo de orientación multisectorial, en promedio, una parte de sus colocaciones corresponde a colocaciones agropecuarias. Once de ellas colocan menos del 30% de su cartera en el agro (colocan en promedio el 11.5% de su cartera en este sector), mientras que las otras once entidades colocan en promedio el 51% de su cartera en el agro. El nivel de colocaciones de estas 32 entidades financieras de desarrollo en el sector agropecuario se sitúa alrededor de los US\$ 23 mil millones al año.⁷³ En promedio, estas instituciones prestan más del 26.2% de sus colocaciones totales al sector agropecuario y rural.⁷⁴

Los niveles de rentabilidad registrados son, en conjunto, alentadores. Sólo cuatro de las 32 instituciones muestran una ROE y una ROA negativas. Por el contrario, la mayoría obtiene utilidades, que en promedio (ponderado por activos) alcanzan el 14.5% de su patrimonio. En cuanto a la calidad de su cartera, el conjunto de entidades financieras de desarrollo registra una tasa de morosidad promedio de 3.4%,⁷⁵ aunque siete de ellas reportan carteras vencidas superiores al 10%. Sus indicadores de gestión también muestran resultados positivos, dado que el promedio de gastos administrativos como porcentaje de los ingresos totales es del 20%, mientras que el promedio de gastos de personal se reduce a 13% al ser ponderados por activos, como se puede apreciar en el cuadro 1.5 y en el gráfico 1.4.

Es interesante notar que ninguna de las 32 instituciones financieras de desarrollo que intermedia fondos hacia el agro es privada: todas

73. Cifra estimada a diciembre del 2004.

74. En caso de que no se considere el Banco Do Brasil debido a la escala de sus operaciones, este porcentaje es de 22.2%.

75. Estimada a partir del ratio cartera vencida/cartera total.

CUADRO 1.5
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. INDICADORES FINANCIEROS DE 32 BANCOS
CON COLOCACIONES EN EL SECTOR AGROPECUARIO, 2004

	Promedio ponderado por activos	Promedio ponderado por patrimonio
ROA	0.84	0.66
ROE	14.49	9.97
Tasa de morosidad	3.40	3.29
Utilidad/ Ingresos	9.79	13.10
Gastos personal / Ingreso	12.81	9.12
Gastos de administración / Ingresos	21.93	19.43
Gastos totales / Ingresos totales	89.90	84.91

Fuente: ALUDE; páginas web de los bancos; y superintendencias de banca y seguros.

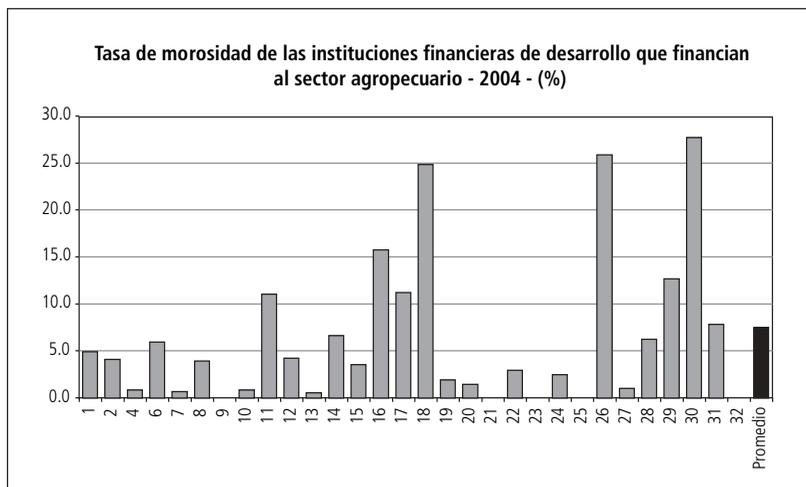
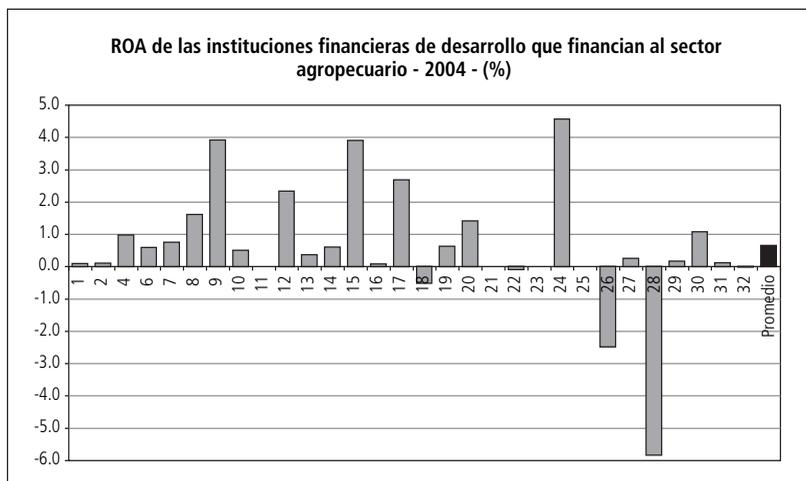
Elaboración: IEP.

son de capital público o mixto (público y privado), situación que contrasta con el hecho de que 22 de las 76 instituciones financieras de desarrollo que no poseen colocaciones agropecuarias son privadas.

Como mencionamos, de las 32 instituciones con colocaciones agropecuarias, once de ellas destinan menos del 30% de su cartera al sector agropecuario, otras once colocan entre 31% y 99% en el sector agropecuario, y diez colocan el 100% en ese sector. Al analizar la eficiencia financiera y operativa de estas instituciones por grupos, se puede apreciar que, en general, existe una relación inversa entre el porcentaje de colocaciones en el agro y la eficiencia financiera y operativa: mientras mayor es el porcentaje de la cartera colocada en el sector agropecuario, menor será la rentabilidad, mayor la mora y mayores los gastos administrativos y en personal, como se aprecia en los gráficos 1.5 y 1.6.

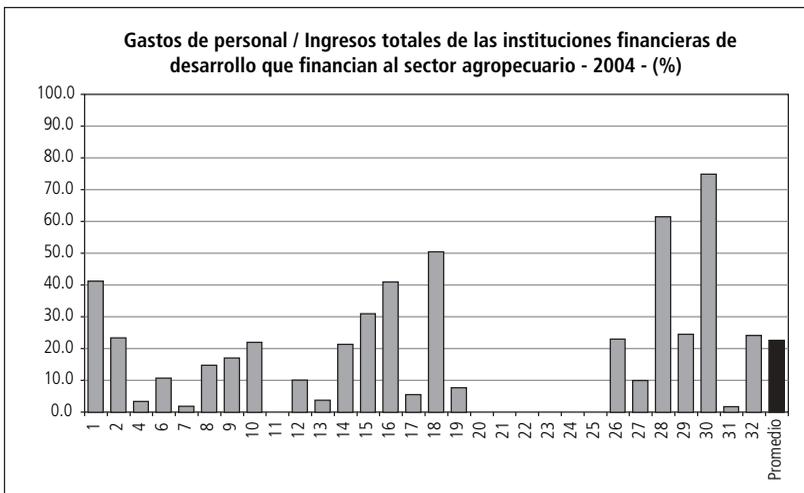
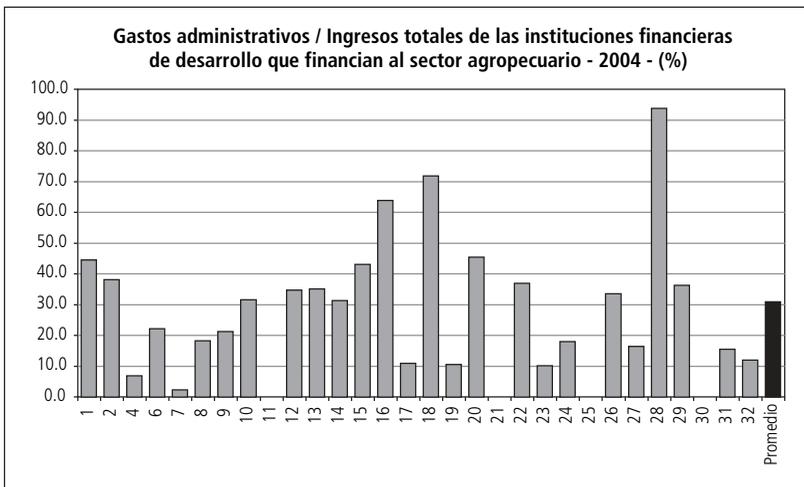
Otra característica de estas 32 instituciones financieras de desarrollo son sus significativas diferencias de escala. En estas 32 instituciones hay entidades grandes, medianas y pequeñas. Si definimos la escala de la institución a partir del valor de sus activos, tenemos que once entidades son pequeñas, con activos de menos de US\$ 300 millones, once son medianas, con activos de entre US\$ 300 millones

GRÁFICO 1.4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. INDICADORES FINANCIEROS DE LAS IFD
QUE OPERAN EN EL SECTOR AGROPECUARIO, 2004



Fuente: base de datos de ALIDE.

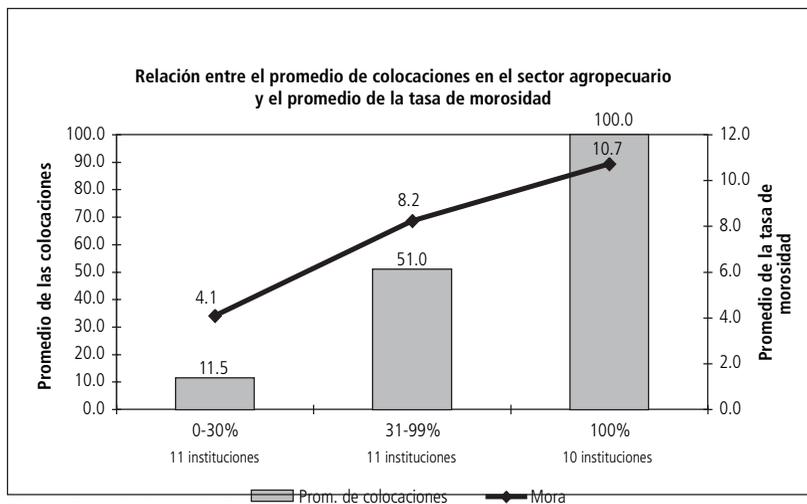
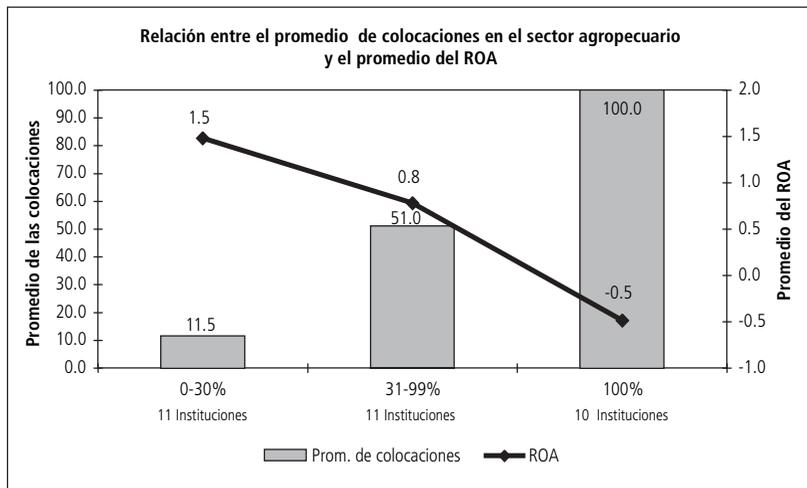
Elaboración: IEP.



Fuente: base de datos de ALIDE.

Elaboración: IEP.

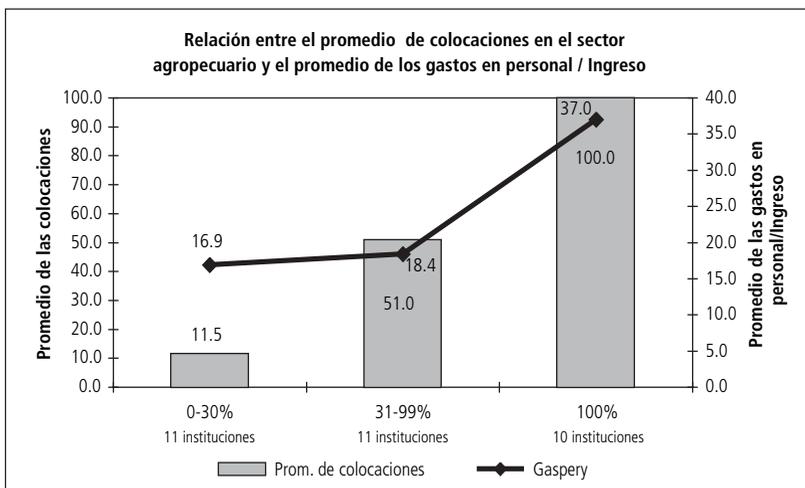
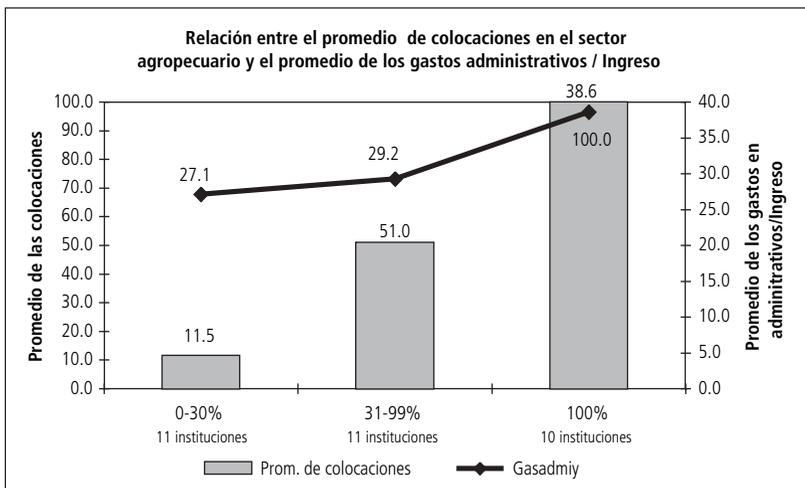
GRÁFICO 1.5
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.
ROA Y TASA DE MOROSIDAD DE LAS IFD
QUE OPERAN EN EL SECTOR AGROPECUARIO, 2004



Fuente: base de datos de ALIDE.

Elaboración: IEP.

GRÁFICO 1.6
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. RATIOS DE GASTOS ADMINISTRATIVOS Y DE PERSONAL ENTRE EL INGRESO DE LAS IFD QUE OPERAN EN EL SECTOR AGROPECUARIO, 2004

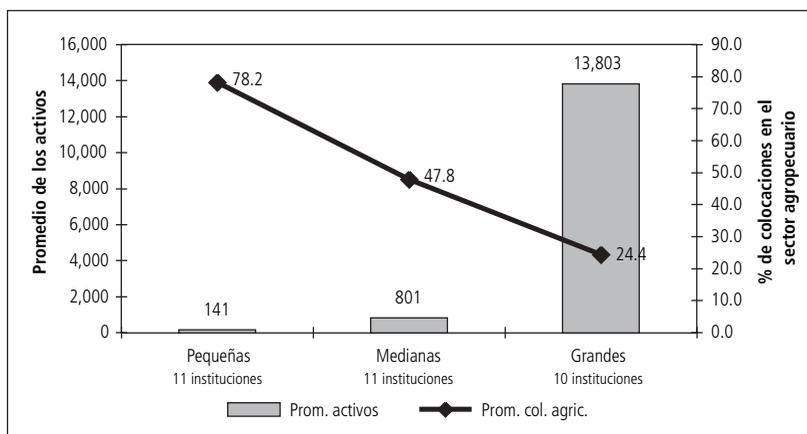


Fuente: base de datos de ALIDE.

Elaboración: IEP.

GRÁFICO 1.7

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. RELACIÓN ENTRE LA ESCALA DE LOS ACTIVOS Y EL PORCENTAJE DE COLOCACIONES EN EL SECTOR AGROPECUARIO DE LAS IFD QUE OPERAN EN EL SECTOR AGROPECUARIO, 2004



Nota: para fijar la escala de los activos se usó los siguientes rangos: US\$ 10-300 millones = pequeñas; US\$ 301-2 mil millones = medianas; y US\$ 2,001-86 mil millones = grandes.

Fuente: base de datos de ALIDE.

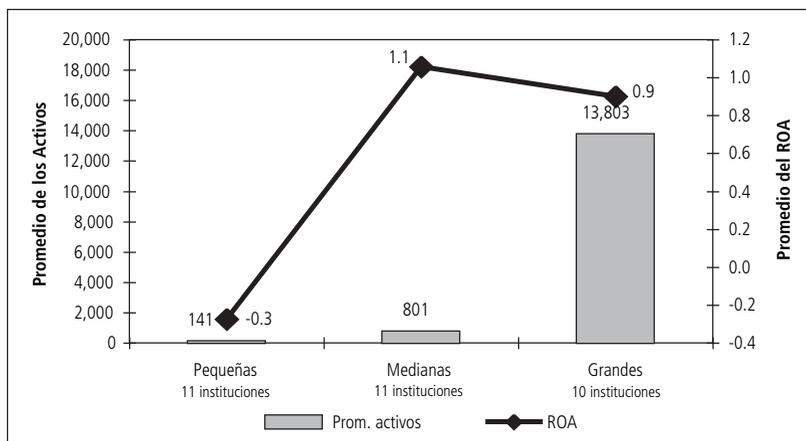
Elaboración: IEP.

y US\$ 2 mil millones, y diez entidades son grandes, con activos superiores a los US\$ 2 mil millones. Como es de esperar, las entidades brasileras dominan el conjunto de entidades grandes.

Es interesante notar que las entidades de mayor escala destinan un menor porcentaje de su cartera al sector agropecuario, mientras que las entidades especializadas en el agro tienden a concentrarse entre las entidades de menor escala, como se puede ver en el gráfico 1.7. Este gráfico sugiere que justamente la imagen de los grandes bancos de desarrollo especializados en el agro ya no existe más, y que son más bien entidades relativamente pequeñas las que se especializan en atender a este tipo sectores.

Como se puede ver en los gráficos 1.8, 1.9 y 1.10, las grandes entidades son las que presentan mejores indicadores: mayor ROA, menor mora y menores gastos administrativos en relación con sus ingresos.

GRÁFICO 1.8
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. RELACIÓN ENTRE LA ESCALA
DE LOS ACTIVOS Y EL ROA AGROPECUARIO DE LAS IFD QUE OPERAN
EN EL SECTOR AGROPECUARIO, 2004



Nota: para fijar la escala de los activos se usó los siguientes rangos: US\$ 10-300 millones = pequeñas, US\$ 301-2 mil millones = medianas; y US\$ 2,001-86 mil millones = grandes.

Fuente: Base de datos de ALIDE.

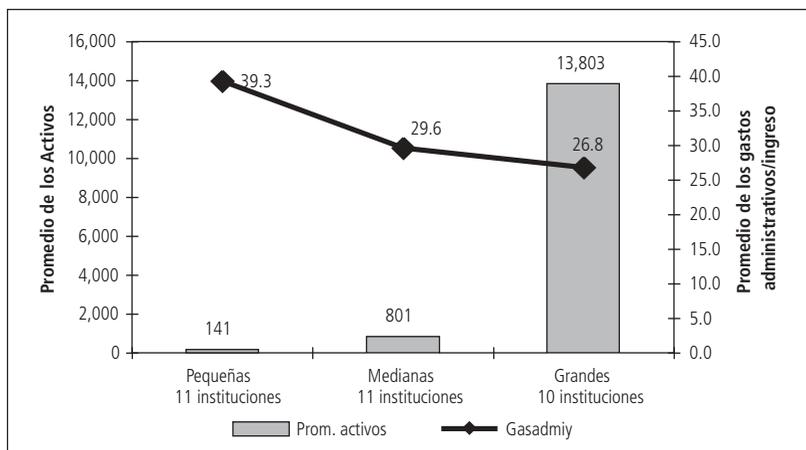
Elaboración: IEP.

Estas instituciones financieras de desarrollo pueden ser clasificadas en seis grupos según su modalidad operativa y orientación sectorial:

- a) Primer piso especializado en el sector agropecuario y rural.
- b) Segundo piso especializado en el sector agropecuario y rural:
- c) Primer piso multisectorial.
- d) Segundo piso multisectorial.
- e) Primer y segundo pisos especializados en el sector agropecuario y rural.
- f) Primer y segundo pisos multisectoriales.

En el cuadro 1.7 se detallan las entidades que están en cada una de las seis categorías que hemos identificado a partir de la modalidad operativa de las entidades y su especialización sectorial.

GRÁFICO 1.9
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. RELACIÓN ENTRE LA ESCALA DE LOS
ACTIVOS Y EL PROMEDIO DE LOS GASTOS ADMINISTRATIVOS DE LAS IFD
QUE OPERAN EN EL SECTOR AGROPECUARIO, 2004



Nota: para fijar la escala de los activos se usó los siguientes rangos: US\$ 10-300 millones = pequeñas, US\$ 301-2 mil millones = medianas; y US\$ 2,001-86 mil millones = grandes.

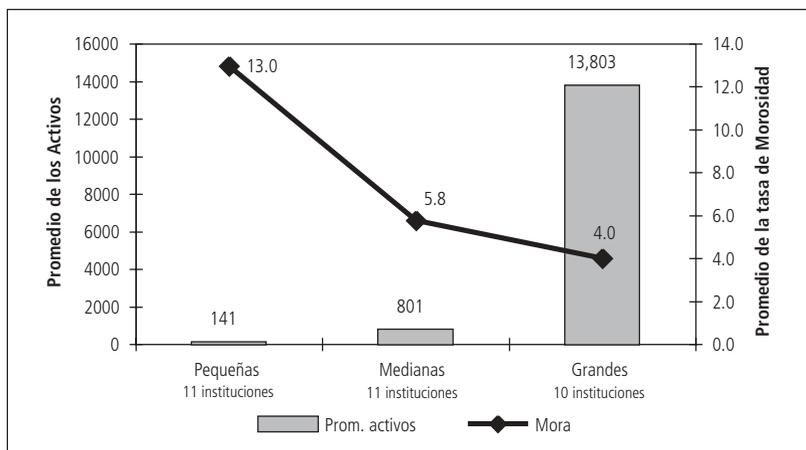
Fuente: base de datos de AUIE.

Elaboración: IEP.

Las instituciones financieras de desarrollo que atienden a la actividad agropecuaria y al sector rural se han redefinido considerablemente en los últimos veinte años, como se puede observar en el cuadro 1.6. Estas instituciones han variado no sólo en su orientación sectorial y su modalidad operativa sino que también se han reestructurado o han redefinido su capacidad operativa basándose en nuevos elementos de sostenibilidad financiera y rentabilidad antes que en los niveles de cobertura, como solía suceder en el pasado.

En la década de 1980, las 27 instituciones financieras de desarrollo que colocaban en el agro se caracterizaron por otorgar mayoritariamente crédito de forma directa (primer piso, 82% de los casos). De estas instituciones, a su vez, la mayoría (63%) se especializaba en el sector agropecuario y/o rural, mientras que el resto tenía operaciones de banca multisectorial. La banca de segundo piso, caracterizada

GRÁFICO 1.10
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. RELACIÓN ENTRE LA ESCALA DE LOS
ACTIVOS Y EL PROMEDIO DE LA TASA DE MOROSIDAD DE LAS IFD QUE
OPERAN EN EL SECTOR AGROPECUARIO, 2004



Nota: para fijar la escala de los activos se usó los siguientes rangos: US\$ 10-300 millones = pequeñas, US\$ 301-2 mil millones = medianas; y US\$ 2001-86 mil millones = grandes.

Fuente: base de datos de ALIDE.

Elaboración: IEP.

CUADRO 1.6
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. NÚMERO DE INSTITUCIONES FINANCIERAS
PÚBLICAS DE DESARROLLO CON CARTERA AGROPECUARIA
DESDE LA DÉCADA DE 1980

	1er piso	2do piso	1er y 2do pisos	Total ^{1/}
Década de 1980	22	4	1	27
Década de 1990	19	10	1	30
Década del 2000	15	9	8	32

1/ Representa el número de instituciones que operan en 19 países de América Latina.

Fuente: páginas web de los bancos y ALIDE.

Elaboración: IEP.

CUADRO 1.7
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. ENTIDADES FINANCIERAS DE DESARROLLO
SEGÚN CATEGORÍAS DE MODALIDAD OPERATIVA, 2004

Bancos exclusivamente agropecuarios o rurales		Multisectoriales con cartera agropecuaria			
1er piso	1er y 2do piso	2do piso	1er piso	1er y 2do piso	2do piso
Banco de Fomento Agropecuario (BFA)	Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO)	Banco Agrícola de Cartago	Banco de Desarrollo Rural S. A. (BANRURAL S. A.)	Nacional Financiera Boliviana (NAFIBO)
Banco de Desarrollo Agropecuario	Financiera Rural	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA)	BNF(se consolida el apoyo al sector rural)	Banco de Desarrollo de Minas Gerais (BDMG)	Financiera Nicaraguense de Inversiones (1998-a la fecha)
Banco Agrícola de la República Dominicana (BAGRÍCOLA)	Banco Agropecuario S. A. (AGROBANCO)	Banco Multisectorial de Inversiones (BMI)	Banco Nacional de Agricultura (BANADESA)	Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES)	Corporación Financiera de Desarrollo S. A. (COFIDE)
		Fondo de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal y Afines (FONDAPFA)	Banco Agrario de Colombia S. A.	Banco Nacional de Costa Rica	Banco de Desarrollo Económico para Puerto Rico
			Banco do Brasil	Corporación Financiera Nacional (CFN)	Fondo de Capital Social S. A. (FONCAP)
			Banco del Nordeste del Brasil S. A. (BNB)		
			Banco Regional de Desarrollo del Extremo Sur (BRDE)		
			Banco Estado de Chile		
			Banco Provincia de Buenos Aires (BAIPRO)		
			Banco de la Nación Argentina		
			Banco de la República Oriental de Uruguay (BROU)		

Fuente: Base de datos de AUDE.

Elaboración: IEP

por otorgar financiamiento a través de intermediarios financieros, apenas constituía el 15% de las instituciones financieras de desarrollo; la mayoría, como en el caso de la banca de primer piso, se especializaba en otorgar créditos al sector agropecuario. Sólo una institución, la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE) de Perú, prestaba servicios de primer y segundo pisos a la vez. En suma, se podría decir que la política financiera del sector público en América Latina durante los años ochenta se caracterizó por las instituciones especializadas en atender al sector agropecuario a través de créditos directos. Dado que esta actividad ha implicado muchos costos y riesgos, numerosas entidades que le dieron prioridad a la cobertura antes que a la sostenibilidad financiera necesitaron contar un alto nivel de subsidios a través de dos instrumentos importantes: las tasas de interés y los costos de transacción.⁷⁶ Naturalmente, un esquema de este tipo difícilmente puede mantenerse en el tiempo debido a las altas tasas de morosidad y quiebra financiera, así como a la quiebra operativa de los bancos.⁷⁷

En la década de 1990, cuando en varios países se aplicaron programas de ajuste, se dieron cambios en la estructura de las instituciones financieras de desarrollo, en particular en aquellas con grandes concentraciones de cartera en el sector agropecuario. Durante esa década se crearon seis nuevas instituciones de segundo piso,⁷⁸ tres de ellas

76. Entre 1985 y 1989 el Banco Agrario del Perú (BAP), por ejemplo, colocó a una tasa de interés real negativa.

77. A finales de esa década se liquidaron el Banco Agrícola de Bolivia (BAB) y el Banco Agrario de Perú (BAP), los cuales registraban gastos operativos que representaban aproximadamente un tercio de los recursos que recibían y tasas de morosidad que superaban el 70%. Según ALIDE, ambos países prefirieron quedarse durante la década de 1990 sin una banca pública de primer piso especializada en agricultura.

78. Estas instituciones son: la Nacional Financiera Boliviana (NAFIBO); el Fondo Nacional para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO) de Colombia; el Fondo de Capitalización Social (FONCAP) S. A. de Argentina; el Banco Multisectorial de Inversiones (BMI) de El Salvador; la Financiera Nicaragüense de Inversiones; y el Fondo de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal y Afines (FONDAPFA) de Venezuela.

especializadas en el sector agropecuario, y una que si bien es, teóricamente, de orientación multisectorial, coloca el 100% de su cartera en el sector agropecuario, mientras que la quinta, la Financiera Nicaragüense de Inversiones, sólo tiene 17% de su cartera en el sector. Durante este mismo periodo se liquidó el Banco de Fomento Agropecuario (BFA) de El Salvador y se reestructuraron dos nuevas instituciones: la Caja de Crédito Agraria, Industrial y Minera de Colombia se convirtió en el Banco Agrario de Colombia, y el Banco Agrario de Desarrollo Agrícola (BANDESA) de Guatemala se convirtió en el Banco de Desarrollo Rural S. A.

En resumen, la década de 1990 se caracterizó por la reorientación de las instituciones financieras de desarrollo hacia la banca de segundo piso. Este cambio buscó articularse con el sistema financiero existente en cada país para ampliar la cobertura de las finanzas rurales y reducir los típicos problemas que enfrentan las entidades públicas de crédito directo.

Dada la dinámica de estas instituciones, las instituciones financieras de desarrollo han seguido modificando su estructura durante el periodo 2000-2005. En México se creó la Financiera Rural para cubrir el vacío que dejaba la liquidación del Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural), que después de intentos vanos de reestructuración operativa y financiera se vio obligado a cerrar sus puertas en junio de 2003. En el caso de AGROBANCO en Perú, que desde el inicio opera como banca de primer y segundo pisos, se observa el principal cambio de las entidades financieras de desarrollo: ocho instituciones han ampliado su modalidad de operaciones como banca de primer y segundo pisos, aunque históricamente hayan tenido mayor una participación y especialización en una sola modalidad operativa.⁷⁹

79. Por ejemplo, la CFN de Ecuador ha operado por varias décadas como banca de segundo piso y recién en el 2006 decidió ampliar su modalidad de operación a banca de primer piso. Otro ejemplo es el de INDAP de Chile que se ha especializado como banca de primer piso y que recientemente ha ampliado su modalidad operativa a banca de segundo piso.

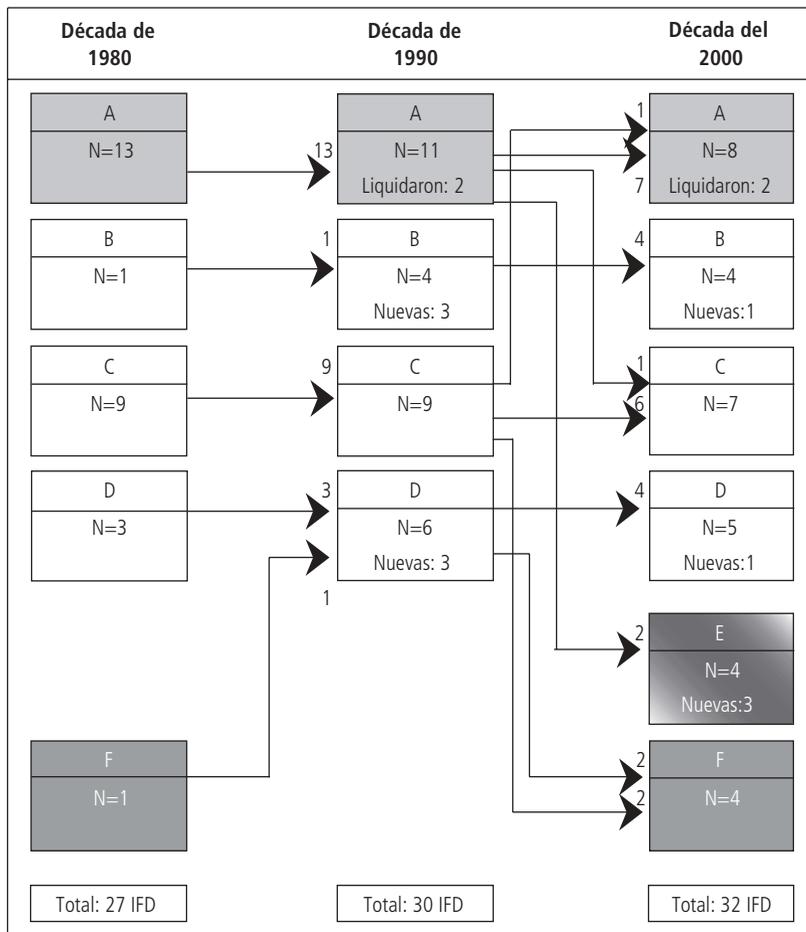
Si bien se percibe que en la actualidad hay una disminución importante de instituciones de primer piso especializadas en el sector rural (46% en la década de 1980 y sólo 23% en la de 1990), los magros resultados que se consiguieron entre 1980 y el 2000 han hecho resurgir la idea de que el Estado actúe en el sector bancario y, sobre todo, en los sectores estratégicos.⁸⁰ En ese sentido, se ha observado un proceso en el que los bancos —ya sea por presiones políticas o en la búsqueda de estrategias que permitan mejorar su cobertura en los sectores de bajos ingresos—, han incorporado operaciones de banca de primer piso. Entre ellos están la Corporación Financiera Nacional de Ecuador (CFN) que empezó en marzo de 2006 con una línea de crédito de primer piso, Financiera Rural de México, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y el Banco de Desarrollo de Minas Gerais (BDMG), ambos del Brasil, y el Banco Nacional de Costa Rica. La evolución de las instituciones financieras de desarrollo en los últimos veinte años y los cambios en su estructura pueden observarse en el gráfico 1.11.

A diciembre del 2004, estas 32 instituciones financieras de desarrollo con una cartera rural intermediaron en total más de US\$ 87,500 millones: más del 57% se hizo a través de la modalidad de primer piso; el 37.6% mediante la modalidad de primer y segundo pisos a la vez; y sólo el 5.3% mediante la modalidad de segundo piso. Como se puede observar en el cuadro 1.8, las colocaciones en el sector agropecuario bordearon los US\$ 22,975 millones, y fueron, en su mayoría, trabajadas a través de la banca de primer piso. Representan US\$ 198 por habitante rural en la región, una cifra nada despreciable en términos absolutos.

Cabe destacar que en este grupo de entidades se encuentra el Banco Do Brasil, uno de los más grandes de Sudamérica, cuyo mon-

80. Al respecto, el BID ha planteado cuatro razones que sustentan la intervención del Estado en el sector bancario, considerándola una nueva etapa de la banca pública, una de ellas ligada a la oferta de crédito a sectores específicos. Ver *Revista IDEA*, mayo-agosto del 2005. Micco y Panizza (2005), sin embargo, no encuentran evidencia de que las entidades públicas orientan más sus fondos a los sectores tradicionalmente desatendidos.

GRÁFICO 1.11
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. MODALIDAD Y ESPECIALIZACIÓN
DE LAS IFD A PARTIR DE LA DÉCADA DE 1980^{1/}



1/ A: primer piso especializado en el sector agropecuario y rural; B: segundo piso especializado en el sector agropecuario y rural; C: primer piso multisectorial; D: segundo piso multisectorial; E: primer y segundo pisos especializados en el sector agropecuario y rural; F: primer y segundo pisos multisectoriales.

Fuente: páginas web de los bancos y ALUDE.

Elaboración: IEP.

CUADRO 1.8
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. VOLUMEN INTERMEDIADO POR LAS 32
IFD QUE OPERAN EN EL SECTOR AGROPECUARIO, 2004

Modalidad	Colocaciones totales		Colocaciones sector agropecuario	
	Millones de US\$	%	Millones de US\$	%
1er piso	49,977.4	57.1	13,318.9	58.0
1er y 2do pisos	32,889.9	37.6	6,619.6	28.8
2do piso	4,659.8	5.3	3,036.5	13.2
Total	87,527.1	100.0	22,975.1	100.0

Fuente: páginas web de los bancos y ALIDE.

Elaboración: IEP.

to total de colocaciones representa el 34% de las colocaciones totales de estas 32 entidades. Como se puede observar en el cuadro 1.9, al hacer el análisis sin el Banco Do Brasil tenemos otro escenario donde la principal fuente de fondos para el sector agropecuario está en manos de la banca que intermedia fondos a través de las dos modalidades en conjunto —primer y segundo pisos—, con una participación del 57% de los fondos totales intermediados y del 52% de las colocaciones agropecuarias. En segundo lugar se encuentra la banca de primer piso que pasa a intermediar el 35% del total de fondos. El 24% de la cartera agropecuaria de segundo piso, es decir US\$ 12,833 millones colocados en el agro, representan en este caso US\$ 107 por habitante rural en la región, como se observa en el cuadro 1.9.

Entre los demás servicios que ofrecen estos bancos destacan el suministro de información a centrales de riesgo y a otras dependencias, como las superintendencias de banca y seguros (91%), el desarrollo de programas especiales de fomento (78%) y las operaciones de inversiones en valores y títulos (69%). Este tipo de operaciones sirve, entre otras cosas, para manejar de manera eficiente los excedentes temporales de liquidez y para crear programas especiales de rescate bancario. Otro rubro importante es el de la asistencia técnica y capacitación, que forma parte de los servicios no financieros que ofrecen los bancos con

CUADRO 1.9
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.
VOLUMEN INTERMEDIADO POR LAS 31 IFD QUE OPERAN EN EL SECTOR
AGROPECUARIO, 2004 (SIN EL BANCO DO BRASIL)

Modalidad	Colocaciones totales		Colocaciones sector agropecuario	
	Millones de US\$	%	Millones de US\$	%
1er piso	20,060.5	34.8	3,177.1	24.8
1er y 2do pisos	32,889.9	57.1	6,619.6	51.6
2do piso	4,659.8	8.1	3,036.5	23.7
Total	57,610.2	100.0	12,833.3	100.0

Fuente: páginas web de los bancos y AUIDE.

Elaboración: IEP.

CUADRO 1.10
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. CARACTERÍSTICAS OPERATIVAS DE LAS 32
IFD QUE OPERAN EN EL SECTOR AGROPECUARIO, 2004^{1/}

Modalidades operativas	Facultadas	%	Ejercen	%
Préstamos a mediano y largo plazo	32	100.0	32	100.0
Préstamos a corto plazo	32	100.0	32	100.0
Captan ahorros de corto y largo plazo	15	46.9	15	46.9
Inversiones en capital de empresas	18	56.3	16	50.0
Inversiones en valores y/o títulos	22	68.8	20	62.5
Administración de fideicomisos	14	43.8	14	43.8
Participación en soc. de capital de riesgo	5	15.6	4	12.5
Provisión de garantías	18	56.3	16	50.0
Arrendamiento financiero	12	37.5	9	28.1
Cofinanciamiento y coinversión	10	31.3	8	25.0
Underwriting	5	15.6	5	15.6
Otros (especificar)	8	25.0	6	18.8
Asistencia técnica y capacitación	19	59.4	19	59.4
Suministro de informaciones	29	90.6	29	90.6
Desarrollo de prog. especiales de fomento	25	78.1	25	78.1

1/ |Información de 19 países de la región.

Fuente: base de datos de AUIDE.

Elaboración: IEP.

el fin de fomentar la cultura crediticia y la viabilidad operativa y financiera de sus clientes, como se puede observar en el cuadro 1.10.

Llama la atención el limitado desarrollo de otras actividades, como el *leasing* o el *underwriting*, que podrían ayudar a dinamizar el mercado financiero rural. Entre las funciones más comunes de estos bancos figuran los préstamos de corto, mediano y largo plazo; el suministro de información; el desarrollo de programas especiales de fomento; las inversiones en valores y/o títulos; la asistencia, capacitación y provisión de garantías; y las inversiones en capital de empresas. Además, sólo el 47% capta ahorros o depósitos de corto y largo plazo del público como una fuente de financiamiento.

II. Experiencias en curso en América Latina

1. INTRODUCCIÓN

En este texto tomamos ventaja del análisis de ocho experiencias de entidades financieras de desarrollo que atienden al agro en curso en América Latina. Cada una de ellas ofrece alguna característica distintiva o permite tratar un tema de interés que relaciona la experiencia reciente latinoamericana con la discusión conceptual o con el debate político. Este estudio no busca ser un análisis exhaustivo de cada una de las entidades ni una comparación entre ellas. No es un estudio de caso realizado sobre la base de una plantilla común sino una discusión sobre cada una de las experiencias y sus contextos en busca de relacionar cada caso con el debate conceptual y político alrededor de las entidades financieras de desarrollo.

La selección de casos se realizó tratando de abarcar diferentes países, con sistemas financieros y agriculturas distintos y con sectores públicos que apuestan de diversa manera a una banca de desarrollo en el agro. Es evidente que hubo un importante grado de discrecionalidad en la selección, que responde a los temas discutidos en el marco conceptual, a la trayectoria de algunas de las entidades y del conjunto de entidades financieras de desarrollo que atienden al agro en América Latina, y a la necesidad de contar con instituciones de primer y segundo piso, multisectoriales, con una especialización sectorial y de diverso formato y escala.

En el desarrollo de estos casos encontramos que había muchos más ejemplos interesantes en la región que se hubieran podido agregar a este estudio y que lo hubieran enriquecido. Esperamos poder seguir trabajando en ello o que otros investigadores asuman el reto. Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura de México (FIRA); el Banco Nordeste del Brasil (ver recuadro luego de la sección de FONCAP S. A.); la Nacional Financiera Boliviana - NAFIBO (o la nueva entidad creada para acogerla); el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario de Colombia (FINAGRO); y el Banco Multisectorial de Inversiones de El Salvador, son algunos de los tantos casos que hubiéramos querido incluir en este estudio. Del mismo modo, la investigación se hubiera enriquecido de incluir al Banco Nacional de Fomento de Ecuador como ejemplo de un tradicional banco de desarrollo agropecuario. Desgraciadamente, su compleja situación hoy hacía inviable dicha empresa.

Como ya dijimos, nuestro estudio no busca presentar un perfil detallado de cada una de las entidades. No se quiere analizar su rentabilidad o eficiencia ni evaluar su desempeño sino revisar su historia, sus características, la economía política que las acoge y su relación con las finanzas rurales, en particular con los pequeños productores del campo. En algunos casos se presta más atención al contexto nacional, en otros, a la entidad. Pero sobre todo se busca justificar a partir de la realidad la idea de retomar y revisar las discusiones conceptuales y las recomendaciones que suelen darse con gran generalidad sobre este tipo de entidades de desarrollo.

Los casos que presentamos tampoco buscan ser representativos de lo que actualmente sucede en América Latina. Más bien, lo que se muestra es la heterogeneidad en las respuestas que hoy dan los gobiernos y las sociedades al viejo problema de promover el desarrollo del mercado financiero, en particular en el ámbito rural. Presentamos aquí todo tipo de casos: casos exitosos, casos en proceso de consolidación o cambio, casos fallidos o desperdiciados, y casos especializados en el agro o que sólo se ocupan de él tangencialmente. Queremos entender la lógica que guía sus acciones y la propuesta tras su diseño e implementación. Buscamos abrir temas de discusión, no cerrarlos.

El análisis de estos casos se hizo entre noviembre del 2005 y noviembre del 2006, con el apoyo de una gran cantidad de colegas en cada uno de los países y con la colaboración y anuencia de cada una de las entidades, algunas con más entusiasmo que otras. Fue un trabajo complejo: todos los casos son diversos y únicos para todo fin práctico y nos obligaron en muy corto tiempo a entender la realidad de cada país, su sistema financiero, su sector público y política local, y a revisar la historia de cada entidad. En cada uno de los lugares hablamos con mucha gente relacionada con las entidades que escogimos y con el tema del desarrollo del sistema financiero: desde representantes del sector público hasta *practitioners* de las finanzas rurales o de las microfinanzas, actores del sector privado, representantes de redes y consorcios, de la academia, etc. Hemos hecho muchos amigos en el proceso. Como resulta obvio, el tiempo fue corto, la bibliografía insuficiente, los datos esquivos y las opiniones muy variadas. A lo largo del proceso de investigación tuvimos elecciones presidenciales en buena parte de los países, que en varios casos se tradujeron en cambios en los funcionarios de las entidades, lo que dificultó y demoró a veces el proceso de recopilación y análisis. Esperamos, sin embargo, haber recogido en las páginas que siguen los aspectos más sobresalientes e interesantes de cada entidad, y con suerte, generar en los lectores curiosidad y ganas de conocer más de cada una de ellas. Aunque cada entidad es un mundo y valdría la pena el esfuerzo de escribir más sobre cada una, para los fines de este estudio esperamos que sea suficiente lo que presentamos a continuación.

2. ARGENTINA: FONDO FIDUCIARIO DE CAPITAL SOCIAL S. A. (FONCAP S. A.)

Si bien en su origen el Fondo Fiduciario de Capital Social S. A. (FONCAP S. A.) no tuvo como prioridad el atender a las zonas rurales, su práctica lo llevó a ello durante un periodo determinado. Desgraciadamente, las lecciones que sacó de esa experiencia y el creciente desarrollo de las microfinanzas urbanas hacen que hoy FONCAP S. A. tenga un trabajo más bien puntual en el medio rural. A pesar de ello,

FONCAP S. A.: DATOS GENERALES

Colocaciones totales:	US\$ 8,288,342 (2006)
Tasa de morosidad:	2.79% (2006)
Ingresos por préstamos:	US\$ 802,621 (2006)
Número de microempresas atendidas:	33,612 (2004)
Tasa de crecimiento de la cartera:	85% (entre el 2003 y el 2006)

el modelo de esta institución es interesante para nuestro estudio por dos razones: por su viabilidad, tratándose de una entidad de desarrollo que se basa exclusivamente en el segundo piso (sobre todo en el marco de la discusión sobre las peculiaridades que “lo rural” impone a una entidad como esta), y por su esquema de gobierno, un esquema público-privado que opera a partir de un fideicomiso creado con fondos públicos.

Un poco de historia

FONCAP S. A. se creó en 1997¹ como una sociedad anónima cuyo fin es la administración de fondos fiduciarios. Actualmente administra el Fondo de Capital Social, conformado en 1997 con aportes del Estado, del que se ocupará por treinta años con el fin de promover el desarrollo de las microempresas urbanas de menores recursos, mediante el financiamiento de segundo piso. El capital inicial con el que fue creado fue de US\$ 40 millones (que en ese entonces correspondían a 40 millones de pesos), los que luego de la devaluación del peso debido a la crisis del año 2001 se redujeron dramáticamente. Hoy el fondo opera con cerca de 35 millones de pesos.²

FONCAP S. A. es una iniciativa del Ministerio de Desarrollo Social de la Argentina orientada a eliminar las barreras de acceso al crédito para el sector de la microempresa de menores recursos económicos, apoyando su organización y su articulación con los demás sectores

1. Mediante el decreto 675/97.

2. Comunicación personal con directivos de FONCAP S. A., noviembre del 2006.

de la sociedad. En este sentido, FONCAP S. A. forma parte de la política de promoción social y económica en el ámbito nacional.³

Como discutiremos más adelante, esta institución tiene una peculiaridad interesante y es que, a pesar de ser parte de la política sectorial del Ministerio de Desarrollo Social, es una entidad de capital mixto. La composición de su accionariado refleja una alianza entre el sector público y el sector privado. El 49% de las acciones corresponde al sector público (acciones clase A) y el 51% al sector privado (acciones clase B), lo que implicaría que el segundo grupo fuera el de mayor poder de decisión. Sin embargo, en la práctica la última palabra la tiene el sector público, pues el presidente y vicepresidente del directorio son designados por ese sector, así como algunos de los directores que representan a las acciones clase A. El vicepresidente forma parte del comité ejecutivo encargado de la administración del fondo y tiene derecho de veto sobre las comisiones del comité ejecutivo. Se suma a esto el que los socios del sector privado no puedan transferir sus acciones sin dar previamente al gobierno la opción de compra, y que decisiones como la creación de otros fideicomisos o la disolución de la institución deban tener el voto favorable del accionista clase A, el Estado.

El accionista privado en FONCAP S. A. es la ONG Acción Internacional,⁴ una institución que designa cinco directores. Estos directores en la práctica son representantes de la sociedad civil pues defienden el interés general de FONCAP S. A. y los objetivos de la entidad, el desarrollo microfinanciero. Es decir, en la práctica no defienden los intereses del accionista en particular (ni los suyos personales) sino la misión general de la institución. En algunas entrevistas con directores representantes del accionista privado, estas personas mencionaron que no suelen reunirse, intercambiar información o coordinar sus decisiones con el accionista a quien representan, lo que contribuye a pensar que podrían haber sido igualmente convocados por el propio

3. Tomado de: http://www.foncap.com.ar/presentacion_institucional.asp

4. Ver: <http://www.accion.org/>

sector público. Las características del directorio de FONCAP S. A. muestran que, a diferencia del Banco de Desarrollo Rural de Guatemala (BANRURAL S. A.) del que también nos ocuparemos, sus miembros no ponen en juego ni su propio capital o patrimonio ni las potenciales ganancias para sí o para el accionista privado.

Un segundo aspecto distintivo del modelo de FONCAP S. A. es el hecho de administrar un fideicomiso (y haber sido creado para hacerlo). FONCAP S. A. ha recibido por treinta años un fondo de propiedad del sector público que debe utilizar para cumplir sus objetivos de apoyo al desarrollo del sector microfinanciero. Debe utilizar este fondo de manera prudente, pues al final del periodo señalado estaría en obligación de devolverlo al sector público, situación que la obliga a utilizar el fondo en condiciones de mercado y de manera eficiente (eficaz al menos, de tal modo de cubrir el íntegro de sus costos operativos con el rendimiento financiero de la utilización de dicho fondo. Es decir, los recursos con que cuenta FONCAP S. A. son una suerte de capital delegado, proveniente del sector público. Este esquema es diferente a los de la Financiera Rural de México y AGROBANCO del Perú —dos entidades de las que también nos ocuparemos—, instituciones que recibieron al momento de su creación un volumen de recursos del sector público para constituir su patrimonio. En este caso, si la institución no tiene éxito, los socios no sólo pierden los recursos sino que quedan con obligaciones (deudas) que cumplir (devolver el fondo recibido), por lo que existe una mayor presión por ser rentable y sostenible.

Argentina, como ha sido ampliamente documentado, es un país con un bajo grado de desarrollo microfinanciero formal.⁵ A pesar de ello, o quizá debido a ello, se creó FONCAP S. A., con la idea de que desde el segundo piso se podría dar apoyo (básicamente fondos, pero también asistencia técnica) a las entidades que incipientemente intentaban desarrollar negocios microfinancieros. Aquí un primer tema. ¿Cuál es la lógica de crear una estructura de segundo piso cuando

5. Delfines *et al.* (2006).

no hay un primer piso con el cual trabajar? La respuesta no es muy evidente, pero una de las motivaciones fue justamente aprovechar lo poco que había (básicamente el trabajo de la Fundación Emprender) para promover el desarrollo de un modelo de colaboración entre el primer y segundo piso que luego pudiera repetirse y que diera viabilidad a entidades de primer piso que iniciaran sus actividades.

Pero las circunstancias siempre superan los planes. FONCAP S. A. comenzó a darse cuenta rápidamente de que para ser rentable (y sostenible), tenía que trabajar con más entidades, en realidad con todas las que estuvieran haciendo microfinanzas si fuera posible. Además, buscó desde el inicio que todo esfuerzo del sector público en temas de desarrollo microfinanciero se canalizara a través de ella.⁶ En este proceso de identificar la necesidad de trabajar con más entidades de primer piso, FONCAP S. A. encuentra su primer escollo. Por un lado, existían muy pocas entidades de primer piso; por otro, muchas de ellas no calificaban para tener operaciones con FONCAP S. A. (por sus características institucionales o por su nivel de informalidad) y otras no requerían trabajar con ella pues poseían sus propias fuentes de fondeo.⁷

Para lograr sus objetivos y alcanzar una escala de operaciones mínima que le permitiera cubrir sus costos operativos y mantener su capital, y dado el limitado número de instituciones microfinancieras de primer piso con las cuales trabajar, FONCAP S. A. tuvo que ampliar y redefinir algunos de sus criterios rectores. A fines de la década de 1990 se aceptó que FONCAP S. A. trabajara con todos los intermediarios haciendo microfinanzas, que buscara intermediarios fuera de Buenos Aires —incluso en el medio rural, sobre todo a partir de los éxitos del Fondo de Inversión Social en Santiago del Estero y de sus programas de microcrédito—, que articulara el conjunto de

6. Esto se rompe definitivamente con la aprobación de la ley 26117, Ley de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social, promulgada en julio del 2006.

7. Recordemos que FONCAP S. A. tiene que prestar a tasas de mercado para cubrir sus costos operativos.

intervenciones del Estado en el tema microfinanciero y que adoptara como ejemplo los casos exitosos de otros países, en particular los del Fondo Internacional de Emprendedores – FIE (FIE Gran Poder S. A. en Argentina, filial del FIE Bolivia).

Ante las limitaciones para trabajar con intermediarios urbanos o especializados en microfinanzas a tasas de mercado, se abrió una oportunidad para ofrecer recursos a algunas cooperativas de productores agropecuarios (que no son intermediarios financieros en estricto), llegando a tener en diciembre de 2004 el 70% de su cartera en ese tipo de instituciones y no en préstamos a instituciones microfinancieras.⁸ Sin embargo, luego de algunos éxitos y fracasos con las cooperativas agropecuarias, FONCAP S. A. tuvo claro que trabajar con ese tipo de prestario sólo era posible en condiciones particulares y con cooperativas más consolidadas, en tanto organización y en su nicho de negocio (en los mercados para sus cultivos y crías). Una de las lecciones de esta experiencia fue la necesidad de hacer un seguimiento a las cooperativas y de brindarles apoyo técnico, un aspecto del que si bien FONCAP S. A. se ocupó, no corresponde ni al mandato de la institución ni a su perfil y mucho menos es posible en el marco de su estructura de costos. Luego de esta experiencia y de otras en el medio urbano, FONCAP S. A. está buscando mecanismos complementarios para apoyar a las entidades financieras de primer piso. Por ejemplo, está trabajando con el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del BID, un trabajo que contempla componentes de asistencia técnica y capacitación a las instituciones microfinancieras; de fortalecimiento de FONCAP S. A. como institución de segundo piso; y de difusión y sensibilización respecto a la industria de microfinanzas.⁹

Hoy en día FONCAP S. A. está de vuelta buscando centrarse en el apoyo a las microfinanzas urbanas, sin que ello implique abandonar del todo el medio rural, pero sí reconociendo que en ese ámbito su

8. Valazza (2005).

9. Más información en: <http://www.iadb.org/projects/Project.cfm?project=AR-M1005&Language=Spanish>

apoyo sólo puede ser limitado y que tiene que ser exigente con el principio de mantener una relación de segundo piso con sus clientes. Desgraciadamente, hay bastante incertidumbre sobre el futuro de esta institución, tanto por la aprobación de la Ley del Microcrédito que será la iniciativa a favor de las microfinanzas con orientación social que apoyará el gobierno (además en año electoral), que cuenta con muchos más recursos que FONCAP S. A.,¹⁰ como porque la entidad dueña de las acciones clase B estaría interesada en vender su paquete accionario. Esto último podría ser la oportunidad de abrir el directorio a nuevos accionistas o grupos de accionistas que acercaran la entidad a grupos o segmentos particulares, más en la línea de la experiencia de BANRURAL S. A. en Guatemala. Sin embargo, esta opción no es del todo atractiva, toda vez que como discutimos, el control de la entidad está en los accionistas del sector público, a pesar de tener un porcentaje minoritario del accionariado. También lo que podría darse es que dada la preferencia que posee el sector público en las opciones de venta de las acciones clase B, este accionista aprovechara esta oportunidad para consolidar su dominio sobre la entidad (comprando parte o el conjunto de las acciones clase B).

Al inicio de esta década, FONCAP S. A. financiaba las actividades de doce instituciones de microcrédito (cinco ONG, tres sociedades anónimas, tres cooperativas y mutuales y un banco del sector financiero formal), en las que la cartera en riesgo con atrasos de más de treinta días promediaba el 14.3%.¹¹ El financiamiento típico de FONCAP S. A. tiene un plazo de hasta tres años a una tasa de 12% anual.¹² Para el año 2006 la cartera de FONCAP S. A. ascendía a US\$ 8.2 millones, y casi el 87% de la misma presentaba una situación normal.¹³ Con ello se estima que se llegaba a 33,612 micro-

10. Los recursos de la Ley del Microcrédito no pueden destinarse a entidades con fines de lucro, como sí lo puede hacer FONCAP S. A. Esto hará que FONCAP S. A. se concentre en intermediarios más empresariales.

11. Bulát, en Delfines *et al.* (2006).

12. Lambertini y Leyba (2006).

13. El 5.46% de la cartera se encontraba en situación irregular o judicial.

EL CONTEXTO DE FONCAP S. A.

En Argentina existen programas de financiamiento a microempresas, a pesar de lo cual se estima que la oferta de microcréditos cubre poco más del 3% del mercado potencial, con una alta concentración en el área metropolitana de Buenos Aires. Este contexto deja en claro la existencia de un espacio importante para el desarrollo microfinanciero. Además de que el sistema microfinanciero se encuentra en un estado inicial, no existe un marco de políticas que promueva las microfinanzas en Argentina. Entre la oferta existente de servicios microfinancieros:

[...] hay una gran cantidad de programas, implementados principalmente desde el sector público, que otorgan subsidios o algún tipo de ayuda financiera que no requiere devolución mientras que otros programas contemplan la devolución del préstamo en forma de bienes o servicios.

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2005); y Delfines *et al.* (2006).

empresas y pequeños productores, es decir, un promedio de US\$ 246 por prestatario. Los gastos operativos se redujeron a 10% de la cartera y los ingresos por préstamos se elevaron.¹⁴ En Argentina, FONCAP S. A. ha logrado llegar aproximadamente al 70% de las provincias y a la totalidad de las regiones.¹⁵ Actualmente sus colocaciones ascienden a cerca de US\$ 30 millones.¹⁶

De los libros a la práctica: una propuesta bien diseñada en un contexto de demanda reducida

Como señalamos, la propuesta de FONCAP S. A. es atractiva, entre otros aspectos, porque recoge varios de los consensos del nuevo

14. FONCAP (2006).

15. Bulat (2002).

16. Lambertini y Leyba (2006).

paradigma de las finanzas rurales. Es una entidad de segundo piso que operará en el marco de la competencia del mercado, teniendo como una fuente de subsidio el que su capital, recibido del sector público como un préstamo a devolver luego de treinta años, no tenga costo. Por ello ha de operar en igualdad de condiciones que otros prestamistas privados. Adicionalmente, se recoge la recomendación de trabajar en alianza con el sector privado, y en este caso con un experto en el tema microfinanciero como es Acción Internacional. Asimismo, si bien hay un cierto sesgo hacia el trabajo en el medio urbano, se propone una aproximación multisectorial que permite un mejor manejo de los riesgos. Estas cuatro características —entidad exclusivamente de segundo piso; con un patrimonio delegado a través de un fideicomiso; en alianza con una entidad privada como accionista mayoritaria de la entidad que administra los recursos públicos; y aproximación multisectorial—, hacen del diseño de FONCAP S. A. un buen resumen de las recomendaciones de la teoría.

Por esa misma razón, la experiencia de FONCAP S. A. en los últimos años permite discutir las recomendaciones de la teoría. Planteamos algunos elementos a continuación:

- *Segundo piso puro.* Como señalamos, Argentina es uno de los países con menor desarrollo microfinanciero de la región, y por ende, resulta complejo pensar que una entidad podría dedicarse exclusivamente a las operaciones de segundo piso. Todo esto considerando, además, que muchas de las microfinancieras que operan en ese país son filiales o versiones nacionales de entidades que trabajan en otros lugares (el Banco de la Mujer, la Fundación Grameen, FIE, etc.) y que suelen contar con fuentes de fondeo de donantes o entidades de cooperación, en su mayoría a tasas de interés por debajo de los niveles del mercado local. Asimismo, en un mercado de desarrollo incipiente como el argentino, el número de entidades nuevas solicitando apoyo es mayor que el esperado, y apoyar a entidades nuevas implica mayores riesgos que ayudar a las que ya se han consolidado y mayores costos de evaluación y monitoreo, en tanto hay menos evidencia en el

mercado sobre esas entidades, sus fines y su eficiencia. Además, muchas de estas entidades con menos experiencia suelen requerir apoyos complementarios a las líneas de fondos, como asistencia técnica, fortalecimiento institucional, etc.

- *El patrimonio delegado impone criterios de sostenibilidad financiera.* Como señala la teoría, el tipo de recursos con que opera FONCAP S. A. le impone unos objetivos de sostenibilidad financiera. Esta apuesta por la sostenibilidad financiera se traduce en la necesidad de estimar y cobrar tasas de interés reales. Sin embargo, este tipo de exigencias no se encuentra en otros programas del sector público (como suele suceder), lo que hace que clientes potenciales de FONCAP S. A. prefieran trabajar con otros programas cuyos costos son menores. Esta situación reduce aún más el espectro de clientes y con ello presiona a cobrar tasas de interés hacia arriba (para poder cubrir los costos operativos), con los problemas y riesgos que esto trae. La nueva Ley del Microcrédito que parece tomar el ejemplo del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM) de México es el ejemplo más claro de esta suerte de competencia desleal para con FONCAP S. A., pero lo son también los programas de crédito subsidiado o con bajos incentivos al repago, como los programas de apoyo al desarrollo de los pequeños productores agropecuarios (el Programa Social Agropecuario - PSA, el Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios de Argentina - PROINDER, etc.). Asimismo, en muchos casos los programas de apoyo de la cooperación internacional ofrecen recursos a bajo costo para las actividades microfinancieras. Estos programas en su mayoría obedecen a mandatos de sus casas matrices y no a criterios de mercado. Esto recursos además pueden aparecer y desaparecer dependiendo de las prioridades de sus donantes. Es decir, el éxito de lograr imponer en una entidad de desarrollo criterios de sostenibilidad financiera se convierte en un peso para la entidad, que puede poner justamente en riesgo el logro de este objetivo.

FONDOS CREADOS PARA PROMOVER EL MICROCRÉDITO

FONCAP S. A. es uno de los ejemplos que se citan para promover el establecimiento de fondos públicos para desarrollar la industria del microcrédito.

Los estudios de caso del PKSF en Bangladesh, Fondo de Capital Social (FONCAP) en Argentina y del Departamento de Iniciativas Locales (DIL) en Bosnia-Herzegovina resaltan los rasgos sobresalientes de los fondos para microcrédito. Tanto los aspectos relacionados con el “proceso” como con los “resultados” se analizan brevemente en tres estudios de caso de naturaleza y ámbito geográfico diversos. Sin embargo, existen algunos rasgos comunes presentes en los tres ejemplos, como son: un compromiso a las operaciones de microcrédito por parte del gobierno y otros grupos interesados, cierto grado de autonomía de los fondos, sistemas de implementación ágiles, efectivos y costeables, buenos sistemas de administración y elaboración de informes, y evaluación de instituciones socias basada en los resultados de las mismas. Ningún sistema es perfecto y los prerrequisitos para establecer un sistema pueden no ser perfectos, pero se debe tomar la decisión audaz de introducir una práctica innovadora como es un fondo para microcrédito, la cual ha demostrado ser la mejor práctica en algunos lugares del planeta. Las realidades de su ejercicio directo ya han refutado los ataques a los fondos autónomos. Estos fondos principales están demostrando su enorme potencial para ayudar a la gente más pobre y olvidada de la tierra.

Salehuddin Ahmed, director gerente de Palli Karma-Sahayak Foundation (PKSF), Dhaka, Bangladesh, en documento preparado para avanzar la agenda de aprendizaje de la Campaña de la Cumbre del Microcrédito (Microcredit Summit Campaign). El documento completo puede hallarse en: <http://www.microcreditsummit.org/papers/fundspaperspa.htm>

- *Directorio mayoritariamente privado.* Si bien el directorio de FONCAP S. A. tiene una mayoría privada, esta mayoría es bastante relativa pues, por un lado, la minoría designa al presidente y vicepresidente, y por otro, tiene derecho de veto (que por suerte no ha sido necesario utilizar hasta hoy). Además, la minoría tiene la primera opción de compra en caso la mayoría quiera (como sucede hoy) vender sus acciones. En este marco, la mayoría privada no implica control privado de la entidad. Asimismo, como

adelantamos, el accionista privado no participa del día a día ni busca generarse utilidades a partir de su participación en FONCAP S. A. Por ende, termina operando más como un representante de la sociedad civil que vela por el cumplimiento de los objetivos de la entidad, más que por sus propios intereses. Esto además se refleja en que los directores son invitados y no miembros de la entidad accionista.

- *Multisectorialidad para una distribución de los riesgos.* El carácter multisectorial de FONCAP S. A. le ha permitido aprovechar las oportunidades que el mercado le fue presentando. Si bien su orientación multisectorial tenía un énfasis urbano, FONCAP S. A. tuvo la ocasión de incursionar en el medio rural ante lo que se evaluó como una buena oportunidad. Sin embargo, el mayor mérito de las aproximaciones multisectoriales, sobre todo de segundo piso, es que permiten a la entidad diversificar su riesgo y no enfrentar problemas de estacionalidad, como suele suceder en entidades concentradas en colocar recursos en un solo sector (donde hay fechas comunes en las que todos necesitan recursos, las campañas navideñas o escolares para los microempresarios o comerciantes o las épocas de siembra para los productores agropecuarios).

En resumen, la experiencia de FONCAP S. A. como un ejemplo de adopción de lo que recomienda la literatura más teórica y conceptual, nos obliga a repensar la validez de hacer este tipo de recomendaciones generales. Si bien los principios son correctos, su implementación se ve fuertemente afectada por el entorno. Lo que en teoría es bueno, puede no serlo en un contexto determinado. La lección es que es necesario analizar el contexto con cautela y objetividad antes de asumir un modelo.

Un esquema urbano en un entorno rural

Argentina es un país cuyo sector agropecuario es uno de los más importantes de la región. Sin embargo, en este país hay por lo menos

dos tipos de agricultura: la gran agricultura pampeana, fuente de inmensas riquezas y recursos para el fisco y los agricultores, y la pequeña agricultura campesina, denominada hoy “agricultura familiar”.¹⁷ Este segmento, conformado por cerca de 270 mil familias, se ubica en regiones particulares, sobre todo en el norte del país, y representa un segmento emprendedor que vive en las inmediaciones de la pobreza. Al no ser particularmente atractivo para el sector público por su relativo bajo aporte al PBI sectorial, este segmento es importante en términos de la diversidad de recursos que maneja, tanto naturales como culturales. Además, constituye un sector clave para la inserción en mercados especializados, como los orgánicos y los de nuevos productos (sobre todo vegetales, frutas y especies nativas). Este segmento ha venido reduciéndose en importancia. Se estima que entre 1998 y 2002 el número de explotaciones agropecuarias cayó en al menos un 20%.¹⁸

Los segmentos de pequeña agricultura e incluso los de mediana agricultura en Argentina poseen una larga tradición cooperativista. Se estiman en varios miles las cooperativas agropecuarias que articulan a productores independientes con cultivos y crianzas similares. Desgraciadamente, los años de crisis han traído también situaciones poco alentadoras para las cooperativas de productores. Salvo algunos pocos ejemplos exitosos, la mayor parte no logra articular esfuerzos suficientes para convertirse en un instrumento de gestión y de mejores resultados para sus asociados. Sin embargo, siguen siendo un espacio de coordinación y articulación de intereses de los productores agropecuarios.

Si bien las cooperativas de productores no poseen brazos financieros desarrollados para atender a sus socios, hay experiencias que muestran que esta opción podría permitir articular esfuerzos entre el sector público o privado y los productores organizados. FONCAP S. A.

17. Hay una interesante tendencia en los países del MERCOSUR a unificar conceptos y definir al sector de la pequeña agricultura como de “agricultura familiar”, siguiendo las propuestas planteadas por Brasil en esta materia.

18. Carballo *et al.* 2004.

tomó nota de esta opción y apostó por ella. El esquema empleado para llegar a los intermediarios rurales, como las cooperativas de productores, que en estricto no son entidades financieras, fue la creación de un fondo fiduciario con una organización de agricultores, la que a su vez otorga créditos a sus miembros. Este esquema se dio con la Fundación Fortalecer, vinculada a la Federación Agraria Argentina, que entre los años 1999 y 2002 recibió un fondo fiduciario de FONCAP S. A. para apoyar financieramente a treinta cooperativas agropecuarias.¹⁹

En el medio rural se han dado experiencias exitosas de financiamiento a microemprendimientos. Tal es el caso de la Cooperativa Agropecuaria y Artesanal Unión Quebrada y Valles Ltda. (CUAQUEVA), que ha logrado —después de tres años de análisis y desarrollo— incorporar un área de financiamiento a microemprendedores y mantener su cartera en riesgo en 5% de su cartera bruta.²⁰

Otro caso interesante —con el que se mantienen trabajando— es el de la Cooperativa Agrícola Ltda. de Picada en Misiones, en el que se financia, por medio de un fideicomiso con la cooperativa, la producción de té para los pequeños productores de la zona, para su futura exportación. La intervención de FONCAP S. A. permite prefinanciar las exportaciones, con el objetivo de contribuir a que la cooperativa pueda continuar desarrollando sus actividades. Los desembolsos se efectúan en tramos, en función de las necesidades de la cooperativa. A medida que avanza la cosecha, la cooperativa debe integrar el té al fideicomiso, y a medida que se dan las ventas, presenta las facturas que las acreditan para que se libere la mercadería.²¹

Sin embargo, la experiencia de trabajo con intermediarios rurales responde más a la coyuntura de un momento crítico para FONCAP S. A. que a una apuesta por atender lo rural. A pesar de ello, hubo mucho entusiasmo inicial y se lograron algunos éxitos importantes (ver el recuadro con la nota periodística sobre lanzamiento de

19. Rofman y Foti (s/f).

20. Lambertini y Leyba (2006).

21. Bulat (2002).

PRÉSTAMOS PARA LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES

**“Los campesinos reciben \$ 5,000 con 18 meses de gracia
y un interés del 9% anual” ***

PARANA.- Más de 100 pequeños productores entrerrianos recibieron en la última semana créditos de hasta 5.000 pesos del Fondo de Capital Social FONCAP S. A.

Este fondo, compuesto por dinero del Estado y auditado por entidades privadas, consta de 3 millones de pesos para alcanzar, en esta primera etapa, a campesinos de Córdoba, Chaco, Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza.

Los tamberos Carlos Weisheim, de Alcaraz II, en el departamento La Paz; Marcelo Sangoy, de El Palenque, en el departamento Paraná, y Héctor Hilderman, de Don Cristóbal, en el departamento Nogoyá, recibieron las órdenes de pago que inauguraron el sistema convenido entre el FONCAP y la Fundación Fortalecer, de la Federación Agraria Argentina, en favor de los sectores no bancarizados.

Reducir la pobreza y promover la generación de empleo son dos metas primordiales de FONCAP, una sociedad anónima con domicilio en Paseo Colón 315, de la Capital Federal, que administra un fondo fiduciario conformado con aportes del Estado nacional, y cuyo directorio está compuesto por representantes de los ministerios de Desarrollo Social y Medio Ambiente, de Economía, y de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos. El sector privado integra y audita el organismo mediante referentes de asociaciones empresariales y organizaciones no gubernamentales (ONG) de la Argentina, Alemania y los Estados Unidos.

El dinero llega a los sectores más vulnerables de la economía por medio de los microbancos, como llaman a las entidades intermedias que gestionan los préstamos y garantizan la devolución, en este caso la Cooperativa Tambara Paraná, que recibió \$ 180.000; la Cooperativa La Protectora, de Galarza, y la Cooperativa Agrícola, de Aranguren, cada una con \$ 150.000 para repartir entre algunos de sus asociados seleccionados.

Las cooperativas o microbancos reciben los fondos con variables períodos de gracia, hasta los 18 meses, y con una tasa del 9% anual, que puede ampliarse al 12% para el productor, en virtud de los riesgos de repago y otros gastos de administración que asumen las entidades intermediarias”.

* Tomado de La Nación.com (18 de junio 2001). En:
http://www.lanacion.com.ar/archivo/Nota.asp?nota_id=313572

este programa en 2001). No obstante, en el año 2003 surgieron problemas de trabajo con algunas cooperativas, inconvenientes ligados a los resultados propios de las operaciones de las cooperativas que les impedían luego honrar sus deudas con FONCAP S. A. Sin embargo, dado el nivel de involucramiento de FONCAP S. A. en el proceso, la relación entre la cooperativa y el prestamista se hacía más compleja.

La experiencia de trabajo con las cooperativas no es una que deba atribuirse a un ejemplo de intermediación financiera de segundo piso necesariamente, pues se trabajó con cooperativas que no son entidades financieras y FONCAP S. A. estuvo muy involucrado en el seguimiento y supervisión de las actividades. Más parecía un socio que un financista. Ello se hizo evidente en lo muy involucrado que estuvo FONCAP S. A. en el proceso productivo, algo que no corresponde a una entidad financiera de segundo piso. En tal sentido, si bien es positivo que se apoye el desarrollo de la agricultura, dicho trabajo tendría que realizarse en coordinación con otras entidades relacionadas al sector, como la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA), colaboración bastante limitada dado que la SAGPyA posee esquemas de financiamiento directo o en coordinación con bancos regionales para atender a los pequeños productores y sus familias, tales como el PROINDER o PSA.

Es así como la institución toma conciencia de que debía volver a concentrarse en las actividades de segundo piso, dejando de lado esas operaciones que se ubicarían en un escalón intermedio entre el primer y el segundo piso. FONCAP S. A. reconoce además que para operar en el segundo piso, al menos en el medio rural, se requiere de esquemas más amplios de apoyo que sólo fuentes de fondos, pues los operadores existentes no cuentan con los niveles de especialización requeridos. Además, se reconoce que el espacio en el medio rural es bastante limitado, dado que los sectores de productores más pequeños están siendo atendidos directamente por otros programas (de la SAGPyA, principalmente), y los más desarrollados operan con la banca formal o con sus propios recursos. El segmento atendible entonces no parece tan amplio ni difundido y carece de entidades financieras mínimamente consolidadas. Estas razones, además de los

cambios en el medio urbano, fomentan la decisión de FONCAP S. A. de regresar su atención a las microfinanzas urbanas.

El resultado del trabajo de FONCAP S. A. en áreas rurales es mixto, pues en algunos casos remite a éxitos muy interesantes (como el de la Cooperativa Agrícola Ltda. de Picada en Misiones), y en otros, a pérdidas considerables. La lección es que estos intermediarios no especializados en intermediación financiera, requieren no sólo de liquidez sino de procesos de desarrollo institucional y de creación de capacidades financieras para poder operar con un intermediario de segundo piso, procesos que no están en el espectro de acción de FONCAP S. A. El trabajo con las cooperativas de productores es riesgoso y requiere de una estrategia de intervención diferente. No se puede pensar sólo en el segundo piso pues el grueso de las entidades que podrían estar cumpliendo roles de primer piso en realidad no son necesariamente, ni principalmente, financieras. Más bien el desafío es encontrar mecanismos para el desarrollo de las cooperativas y sus brazos financieros.

Alternativamente, se puede pensar en el desarrollo de entidades microfinancieras especializadas en el medio rural. Sin embargo, esto parece poco probable en opinión de los expertos. Por un lado, no hay una tradición microfinanciera en el medio rural. Al consultar por este tipo de experiencias, la respuesta fue siempre la misma: hay un caso extremadamente exitoso, el Fondo de Inversión Social (FIS) y su programa de microfinanciamiento de paneles solares en Santiago del Estero. Fuera de él, no se menciona otro exitoso en el medio rural e incluso el propio FIS está operando ahora en zonas urbanas antes de expandirse a otros entornos rurales. Por otro lado, dado el incipiente desarrollo microfinanciero en las zonas urbanas, parece poco probable un proceso de virar hacia lo rural fruto de la saturación de las plazas urbanas.

Un futuro para FONCAP S. A.: los retos que enfrenta la institución para mantenerse en el medio rural

Si bien el objetivo y gran parte del diseño institucional de FONCAP S. A. parten de buenas ideas, luego de sus diez años de

experiencia es necesario considerar los retos que enfrenta, sobre todo en el medio rural:

- En primer lugar, representa una institución que ha sido adecuadamente diseñada desde un punto de vista conceptual, pero que no ha logrado vencer las dificultades de su entorno y su falta de experiencia. “Para que el modelo FONCAP S. A. sea exitoso y pueda responder a lo urgente debe contener dos elementos centrales de operación: ser de carácter regional e incorporar a una entidad con demostrada trayectoria en financiamiento a emprendimientos rurales con carácter de gerente operador”.²²
- Si bien se ha constituido en un esquema público-privado, la forma en la que se elige su directorio hace que las decisiones finales estén en manos del sector público, específicamente del Ministerio de Desarrollo Social. La institución se maneja como si se tratase de una institución de capital completamente público, sin considerar los intereses del socio privado. El accionista privado debería participar más, o como parece, retirarse. Sin embargo, esto último no es tan sencillo y se corre el riesgo de que traiga un esquema totalmente público de propiedad, y con ello, se desnaturalice la atractiva propuesta inicial de la entidad. Sin embargo, también puede ser una oportunidad para incorporar accionistas locales con un interés claro y manifiesto en orientar a FONCAP S. A. hacia sectores determinados, como el agro.
- La reciente Ley de Promoción del Microcrédito canalizará cien millones de pesos al año (aproximadamente US\$ 32.7 millones) a dicha actividad, pero no a través de FONCAP S. A., lo que significa que dentro del mismo sector público existirá otra institución que le hará competencia colocando fondos sin algunas de las restricciones que enfrenta FONCAP. FONCAP puede financiar a

22. Lambertini y Leyba (2006).

LÍNEA DEL TIEMPO DE LA POLÍTICA FINANCIERA RURAL DE ARGENTINA

1991 *Plan de convertibilidad argentino.*

1993 *Se implementa el Programa Social Agropecuario (PSA), orientado a asistir crediticia y técnicamente a los pequeños agricultores involucrados en grupos de trabajo.*

1994 *Efectos de la Crisis del Tequila en el sistema bancario argentino.* El sistema bancario estaba compuesto de 168 bancos a diciembre del 2004; en poco tiempo se convirtieron en 92. Este periodo no sólo se caracterizó por el cierre de bancos sino también por las privatizaciones, fusiones y adquisiciones de los mismos y por la desaparición de entidades que financiaban principalmente a las PYMES, a las familias y a las economías regionales.

1997 *Se crea el Fondo Nacional de Capitalización Social – FONCAP S. A. como una entidad de segundo piso que administra fideicomisos.*

1999 *Se crea la Comisión de Desarrollo Rural (CDR), a fin de coordinar las acciones de la mayor parte de los programas de la SAGPyA y el INTA.*

2000 *Se reducen considerablemente la cantidad de depósitos en el sistema financiero.* Se pone en marcha un plan ortodoxo. Los inversionistas extranjeros privados pierden confianza en Argentina y retiran el financiamiento. En ese momento el Estado pasa a depender del crédito de los organismos internacionales y del sistema financiero interno. Este grado de incertidumbre se tradujo en la pérdida de depósitos bancarios y de reservas del sistema, quedando el sistema bancario al borde de la insolvencia.

Se constituye la asociación civil Avanzar por el Derecho Humano, que ofrece crédito y asistencia técnica a los segmentos pobres de Buenos Aires.

2001 *Se pone límite al retiro de depósitos El Corralito.*

2002 *Se produce una pesificación bancaria asimétrica.* El gobierno decide que los depósitos en pesos se dolaricen a razón de 1.44 pesos por unidad, lo cual implicó que en mayo del 2002 los depósitos se redujeran a la mitad de sus valor en dólares. Al mismo tiempo, el gobierno establece que las deudas con los bancos se paguen a razón de un peso por cada dólar, lo que trajo dos consecuencias: una devaluación y una pesificación bancaria asimétrica.

sociedades anónimas, mientras que los fondos de la Ley del Microcrédito podrán financiar a entidades sin fines de lucro.

- El socio privado de FONCAP S. A., Acción Internacional, tiene su propia institución microfinanciera (EMPRENDER), lo que por un lado no es deseable pues puede ocasionar conflictos de interés, pero por otro, puede ser una interesante fuente de aprendizaje.
- FONCAP S. A. aún no logra consolidar un aparato propio ni un cuerpo de profesionales identificados con el modelo institucional. Por ello, algunos autores señalan que esta entidad “[...] tiene una estructura institucional inestable (producto de recambios en el ámbito gerencial y de un inadecuado reclutamiento de los recursos humanos), unos muy elevados gastos de funcionamiento y una gestión de líneas de créditos hacia instituciones a veces inadecuadas”.²³
- Un punto a favor de FONCAP S. A. es el blindaje político que posee: dado que es una institución pequeña que no trata directamente con el público, no genera grandes apetitos entre los sectores más políticos y más relacionados con el aparato electoral.

3. CHILE: INSTITUTO DE DESARROLLO AGROPECUARIO (INDAP)

El Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) es un caso interesante para nuestra discusión en al menos tres aspectos. En primer lugar, su institucionalidad es distinta al resto. INDAP no es una institución financiera sino una dependencia del Ministerio de Agricultura, que posee un programa de finanzas, y con ello un sistema de gobierno distinto. En segundo lugar, tiene interés en convertirse de una institución financiera exclusivamente de primer piso a una de segundo piso, pero no como una clásica proveedora de líneas de crédito sino

23. Fontana y Negre (2006).

EL BANCO NORDESTE DEL BRASIL (BNB)

El Banco Nordeste del Brasil (BNB)²⁴ es una institución financiera pública que se creó en 1952 bajo la forma de sociedad de economía mixta. Más del 90% de su capital está bajo el control del gobierno federal. La cobertura del banco se extiende por nueve estados de la región del nordeste del Brasil, y su sede principal se encuentra en la ciudad de Fortaleza – Ceara. Actualmente trabaja con más de 1,985 municipios,²⁵ financiando exitosamente a los productores del área rural, y luego de un proceso de reestructuración financiera y administrativa, se ha convertido en uno de los mejores bancos de desarrollo regional de América Latina.

El BNB opera como un órgano ejecutor de políticas públicas, teniendo bajo su control el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) y la administración del Fondo Constitucional de Financiamiento del Nordeste (FNE), principal fuente de recursos manejada por la empresa. Además de sus recursos federales, tiene acceso a otras fuentes de financiamiento del mercado interno y externo por medio de alianzas con otras instituciones financieras.²⁶ Las diversas fuentes de financiamiento con las que cuenta le han permitido, a través del programa CREDIAMIGO (desde su creación en 1998 a julio del 2005), otorgar créditos a la economía microempresarial por un monto ascendiente a US\$ 710 millones, distribuidos en 2.1 millones de préstamos y 170 mil clientes activos.

El año 2003 representó para el BNB un periodo de intensa reestructuración interna.²⁷ En cuanto a la estructura organizacional, los cambios buscaban promover una efectiva gestión de los activos financieros del banco y reforzar los controles internos (principalmente en el proceso de aprobación de créditos y un mayor énfasis en la cobranza de los préstamos). En cuanto a la estructura administrativa, los problemas estaban relacionados con el

24. Ver: <http://www.bnb.gov.br>

25. Cifra actualizada a abril del 2005. Fuente: R. Smith (2005).

26. Entre ellas están algunas instituciones multilaterales, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

27. El programa de reorganización del presidente Lula anuncia cinco objetivos que se deben cumplir. Sin embargo, todos giraban alrededor de ampliar la oferta financiera para los pobladores de menores recursos y más aún si estos son agricultores.

(Sigue...)

(...Viene)

sistema de provisiones de los funcionarios jubilados y activos del banco y sus demandas por tener participación en las utilidades y resultados anuales.²⁸ Otro aspecto que se vio fue la necesidad de ampliar la oferta financiera para los más pobres, sobre todo en las áreas rurales. Debido a ello se separaron las acciones del banco para el área urbana de las del área rural.

Si bien el PRONAF ha mostrado excelentes resultados en términos de alcance social a la vez que mantenía bajos niveles de morosidad, se hizo evidente la necesidad de un programa más adecuado a las características de los pequeños agricultores. Teniendo en cuenta la orientación de la política gubernamental hacia la ampliación de los servicios financieros para la población de bajos recursos, a partir de la experiencia del programa CREDIAMIGO se estructura un nuevo producto financiero dirigido a los pequeños agricultores denominado AGROAMIGO,²⁹ en el que se destaca la participación de asesores de microcrédito rural, quienes están capacitados para dar crédito de forma asistida, con un acompañamiento permanente a los clientes, además de ofrecerles asesoría microempresarial. El diseño prevé que AGROAMIGO permita a los agricultores acceder a otros productos financieros, como cuentas de ahorro o cuentas corrientes, entre otros.

El programa AGROAMIGO sólo financia a los agricultores y pescadores artesanales que tengan una renta bruta anual familiar de hasta US\$ 880. El límite del financiamiento es de US\$ 440 para actividades productivas agrícolas y no agrícolas, con una tasa de interés efectiva anual de hasta 1%. Existe además un bono de buen cumplimiento de hasta 25% sobre el valor de la cuota, para incentivar el repago oportuno y el establecimiento de una cultura de repago.

Actualmente, el BNB ha logrado convertirse en el banco más exitoso del área. Tiene una cartera de préstamos de US\$ 6,900 millones, un patrimonio neto de US\$ 505 millones, una tasa de morosidad de 0.84% en el programa más grande que maneja (CREDIAMIGO), y el 81.8%³⁰ de su cartera

28. Mayor información se puede obtener en: http://www.alide.org.pe/an_entrev_12Smith.asp

29. Este programa será cubierto por las líneas presupuestales dirigidas al PRONAF.

30. R. Smith (2005).

(Sigue..)

(...Viene)

esta colocada en el sector rural.³¹ El reciente programa AGROAMIGO, aún en su fase piloto, está dando buenos resultados pues ya cuenta con más de cinco mil clientes, habiéndose otorgando créditos por más de US\$ 2.5 millones.³²

En cuanto a la transparencia de sus operaciones, el BNB es una sociedad de economía mixta que está subordinada a la fiscalización del Tribunal de Cuentas de la Unión de Secretaría Federal de Control Interno. Se caracteriza además por cumplir con las normas y regulaciones del sistema financiero nacional, de tal forma que debe cumplir con los estándares de las empresas financieras generadoras de resultados positivos, así como con la entrega de reportes en el ámbito interno y externo.

En resumen, esta institución ha logrado crear instrumentos innovadores, tales como los agentes de desarrollo, las agencias itinerantes, el fondo de aval, las actividades de capacitación, los polos de desarrollo integrado, CREDIAMIGO, AGROAMIGO, los polos de turismo y el Programa de Desarrollo del Turismo o el Programa de Desarrollo del Nordeste, entre otros programas. Asimismo, ha realizado significativas reformas en sus esquemas de aprobación, desembolso, supervisión y cobranza de sus créditos para adecuarse a la realidad de sus clientes, y ha aprovechado las alianzas con los gobiernos locales y con las comunidades organizadas para integrar la información local y el control social sobre las operaciones del banco en cada territorio.

LÍNEA DEL TIEMPO DE LA POLÍTICA FINANCIERA RURAL DE BRASIL

1994 *Se establece el Plan Real que acaba con la inflación de Brasil por muchos años. La participación del sector financiero en el PBI pasa de un 15.6% en 1993 a 6.9% en 1995.*

1995 *El Banco Central emprende importantes medidas de control monetario y enfriamiento de la economía por el Efecto Tequila.*

1999 *Se declara libre la flotación del real.*

31. Se sabe que para diciembre del 2004, el programa CREDIAMIGO atendía aproximadamente a 170 mil clientes activos, con un monto promedio de crédito de US\$ 296.68 y una cartera de riesgo de 1.4%, siendo la rentabilidad del 2004 de 6.3% de retorno sobre la cartera, la más alta de la historia del BNB.

32. Mayor información sobre el programa AGROAMIGO se puede encontrar en: http://www.alide.org.pe/fn_agricola.asp?P=FIN

INDAP: DATOS GENERALES (2006)

Colocaciones totales:	US\$ 58,711,026
Tasa de morosidad:	9.7%
Número de usuarios del programa de colocaciones de crédito a corto y largo plazo:	39,718

como una promotora de alianzas entre el sector público y el privado con el fin de permitir a los intermediarios lidiar con determinadas fallas de los mercados financieros rurales. En tercer lugar, es interesante por los instrumentos que ha desarrollado para tal fin, como el bono de articulación financiera (BAF), que consiste en un subsidio directo a los intermediarios que busca cubrir los costos de transacción que involucran sus colocaciones agropecuarias.

Queremos proponer este caso analizándolo, quizá exageradamente, a partir de los cambios implementados por INDAP en los últimos años, y que responden, al menos en parte, a la presión de la opinión pública y las fuerzas políticas para que esta institución sea técnica y eficiente.

El contexto: la importancia de INDAP en las finanzas rurales en Chile

INDAP es un organismo descentralizado del Ministerio de Agricultura de Chile, cuyo presupuesto para el año 2006³³ representó el 47.37% del presupuesto total de dicho ministerio. INDAP atiende aproximadamente a cien mil pequeños agricultores (de un universo estimado de 270 mil) a través de cien agencias de área ubicadas en trece direcciones regionales.³⁴ Con ello, INDAP explica más del 80% del crédito

33. Medido como el gasto por institución que estableció la Ley de Presupuesto 2006. Información disponible en: http://www.minagri.gob.cl/uapoyo/uproge/ley/informe_ppto_aprobado_2006.pdf, 2 de abril de 2007.

34. INDAP (2006b).

de capital de trabajo de la agricultura campesina en Chile y el 100% del capital de inversión de los campesinos en ese país. El grueso de los campesinos financia más del 70% de sus necesidades financieras con sus propios recursos.³⁵ A partir de ello, se puede concluir que el mercado de productos financieros para el sector rural no funciona, pues depende en gran medida de las instituciones del Estado.

Se estima que sólo el 15% de las microempresas agropecuarias clientes de INDAP tienen acceso a crédito productivo en otras fuentes de financiamiento. Por otro lado, menos del 5% de las microempresas agropecuarias no clientes de INDAP tienen acceso a alguna fuente de financiamiento.³⁶ Según la información disponible, el funcionamiento de INDAP a través del fomento del desarrollo de la actividad agrícola de pequeña escala estaría contribuyendo a la mejora de las condiciones de vida de los pequeños agricultores, pues los clientes de INDAP tienen ingresos anuales (familiares) mayores que los no clientes, por un monto de aproximadamente mil dólares americanos.³⁷ El modo de operar de INDAP es posible sólo desde una entidad del sector público que pretende mantener su nivel de actividad (¡no busca en principio crecer!). Pero también es posible en la medida en que ha logrado niveles de recuperación sustancialmente superiores a los niveles históricos, con lo cual sus provisiones de cobertura y crecimiento se ven incrementadas por la presencia de mayores recursos disponibles para prestar.

La cartera vigente a diciembre de 2004 ascendía a cien millones de dólares, equivalentes al 25% de todo el crédito a la microempresa en Chile,³⁸ mientras que cifras al 30 de noviembre de 2006 indican que lo otorgado por INDAP representa el 56.86% de los créditos colocados y el 70.69% de las operaciones de financiamiento para la agricultura familiar campesina en Chile.³⁹ El crédito promedio entregado por INDAP es de apenas mil dólares.

35. RIMISP (2005: 6).

36. INDAP (2006a).

37. *Ibid.*

38. *Ibid.*

39. Noticia de *lanacion.cl*, correo electrónico de Paul Lacaste.

El caso de INDAP proporciona dos importantes temas de discusión. Uno se refiere a su estructura de gobierno, con especial atención en algunos actores clave en su proceso de protegerse de las presiones políticas, tanto del sector público como de diversos grupos. El otro se refiere a la promoción de una alianza con el sector privado, para fomentar la participación de ese sector en el financiamiento de la agricultura rural.

De una mala gestión y aún peor imagen a un proceso de cambio y modernización

Indap ha enfrentado una fuerte y compleja etapa de cuestionamiento público. Hacia fines de la década de 1990 e incluso durante los años 2002 y 2003, fue el centro de varios escándalos mediáticos fruto de denuncias periodísticas y de investigaciones realizadas por diputados o senadores. La base de los problemas detectados en INDAP no es para sorprenderse. Las colocaciones crediticias de primer piso registraban serias dificultades para llegar al grupo objetivo (sobre todo en las denuncias de fines de los años noventa se argumentaba un uso político de los programas de crédito de INDAP), y además, la entidad enfrentaba graves problemas de recuperación de esos créditos.⁴⁰ La conclusión tras las denuncias siempre era la misma: que INDAP debía usar mejor los recursos públicos, sin que interviniesen criterios políticos, y que debía orientarse a promover el desarrollo de los pequeños agricultores. Adicionalmente, algunos analistas recomendaban que INDAP dejara de lado sus actividades crediticias en el primer piso para concentrarse en otro tipo de instrumentos que mejoras en el

40. Buena parte de las acusaciones se derivan de una fallida experiencia de colocaciones en empresas asociativas durante la década de 1990. Algunos ejemplos del tipo de denuncias pueden hallarse en: <http://www.chileradio.cl/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=2056&mode=mode=thread&order=0&thold=0>, en <http://www.asuntospublicos.org/detalle.php?id=209> o en http://www.elsur.cl/edicion_hoy/secciones/ver_rep.php?id=813&dia=1054699200.

41. Conclusiones de Sanfuentes (2002) y Rivas (2004).

acceso de los productores al crédito del sistema financiero (incluyendo al del Banco Estado).⁴¹

Al margen de las denuncias y del contenido político de las mismas, el hecho es que hasta hace pocos años INDAP tenía una mala política de recuperación de sus colocaciones de crédito de primer piso, así como problemas para colocar en algunos segmentos de la pequeña agricultura. La crisis de imagen que siguió a las denuncias y controversias terminó resultando un detonante del proceso de modernización, al menos en el área encargada del crédito para los pequeños productores agropecuarios. El proceso de modernización se puede ver en al menos tres aspectos, todos relacionados con una nueva estrategia que busca —además de cumplir con sus líneas de actividad— generar un impacto positivo en las capacidades de los pequeños productores.⁴²

El primer aspecto es la marcada reducción de la morosidad en las actividades de primer piso mediante la mejora en la cobranza. Indap coloca directamente los fondos que recupera de las campañas anteriores y por ello hace una previsión de cuánto podrá colocar sobre la base de sus estimaciones de morosidad.⁴³ La reforma de Indap introdujo una política de disciplina financiera con énfasis en la buena evaluación y en una cobranza más rigurosa. Mientras que para el año 2002 la tasa de morosidad era de más del 12%, actualmente INDAP recupera más del 95% de sus colocaciones, aunque debe reportar una mora de alrededor de 10% por la permanencia de incobrables

42. Por ejemplo, incluir el tema y el objetivo de generar “impacto” en la estrategia de una entidad de desarrollo como INDAP es un gran cambio y trae varias implicancias en términos de cómo ha de evaluarse la gestión y la propia estrategia. Esta incorporación del impacto como fin último está estrechamente relacionada con los avances en los paradigmas de las microfinanzas, sobre todo en los desarrollos de Zeller y Meyer (2002).

43. Es decir, cuenta con una línea presupuestal que figura como entrada (las recuperaciones de los créditos de años anteriores) y como salida (las colocaciones hechas en el presente año), que ha de estar equilibrada (sólo se coloca lo que se recupera).

44. INDAP (2006a).

que no puede castigar,⁴⁴ lo que ha generado que entre los años 2002 y 2005 la diferencia entre las recuperaciones y las colocaciones haya representado un excedente que asciende a más de US\$ 30 millones respecto a lo que se había propuesto recuperar. Esta tasa de recuperación es aceptable en comparación con otras entidades de desarrollo de la región y, sin embargo, podría ser mucho mejor si se pudieran castigar algunos incobrables que INDAP mantiene.⁴⁵

En segundo lugar, se ha puesto gran énfasis en la promoción y desarrollo de instrumentos que permitan que el sector privado se articule con el esfuerzo público de ofrecer oportunidades de financiamiento a los pequeños agricultores. Para ello se han desarrollado instrumentos como el bono de articulación financiera (BAF) y el fondo de administración delegada (FAD), que buscan enfrentar algunas de las fallas de los mercados financieros rurales. Volveremos sobre estos instrumentos en la discusión que sigue. Lo interesante es que ellos buscan generar no sólo una alianza público-privada sino un acercamiento de los intermediarios financieros al sector de la pequeña agricultura.

En tercer lugar, INDAP viene buscando focalizar mejor sus actividades de primer piso, atendiendo prioritariamente a quienes no tienen otras opciones de financiamiento y a los productores menos atractivos para el sistema financiero (los más alejados, los menos rentables, los más dispersos, etc.). Al mismo tiempo, se mantienen discusiones sobre el desarrollo de servicios complementarios, como fondos de garantías, extensiones y mejoras de los sistemas de seguros agrarios, etc.

En opinión de varios analistas, en INDAP se ha logrado iniciar este proceso de modernización gracias a una renovada autoridad y respaldo. INDAP ha tenido mucha experiencia, una cobertura impor-

45. Al no ser una entidad financiera sino una dependencia del Ministerio de Agricultura, el proceso para lograr castigar cada una de las deudas incobrables es muy costoso en tiempo y recursos. Por ello se mantienen vigentes, aun cuando esto haga que la tasa de mora que se reporta no sea óptima a pesar de los avances logrados en materia de recuperación.

tante y personal de campo experimentado, pero faltaba una dirección para poder convertir la experiencia en lecciones y aprendizajes y ponerlos en práctica. Además, se requería introducir nuevos conceptos y enfoques respecto al rol que desempeña una entidad de desarrollo agropecuario. Como suele suceder, luego de los cuestionamientos es muy difícil construir relaciones de confianza tanto con los productores agropecuarios como con los actores institucionales, sobre todo con las entidades financieras que han de arriesgar sus recursos en el vínculo con INDAP.⁴⁶

Las colocaciones directas de INDAP son muy importantes para los pequeños productores chilenos. INDAP constituye casi la única fuente de crédito para el agro para la mayoría de los productores, quienes están satisfechos con esta entidad. Esto es especialmente cierto para el costo del crédito, que es subsidiado por INDAP. Dicho subsidio es posible gracias a que este instituto opera con un costo de capital igual a cero. Es una suerte de fondo revolvente, presta lo que recupera. Además, cuenta con un componente de subsidio operativo derivado de las otras actividades que realiza (provisión de asistencia técnica, por ejemplo), todo esto unido a una expresa política de subsidio del Estado chileno a través del crédito a favor de la pequeña agricultura.

Dos temas para la discusión

Diseño institucional: beneficios y costos de no ser un banco de desarrollo (¿entre la flexibilidad y la discrecionalidad?)

Uno de los temas que se debe discutir a partir del caso de INDAP es la pertinencia de que el actor del sector público que trabaja el tema de las finanzas rurales —en particular, el crédito para la pequeña agricultura— no sea una entidad bancaria o financiera. Como vimos,

46. Para varios de los entrevistados en Chile fue muy importante que Indap confiara la dirección de este tipo de programas, luego de la crisis, en una persona que proviene del sector privado (mundo cooperativo) y que tiene mucho reconocimiento en él.

INDAP es un organismo del Ministerio de Agricultura que se dedica a fomentar el desarrollo de la pequeña agricultura a través de diversos programas, uno de los cuales se centra en la entrega de créditos directos (primer piso) y ofrece mecanismos para motivar a los intermediarios a trabajar en dicho sector (segundo piso).

Con el actual sistema de gestión, INDAP no genera pérdidas, no requiere de nuevas asignaciones presupuestales para cubrir sus operaciones de crédito. Sin embargo, para sus actividades de segundo piso, sobre todo para el BAF —un subsidio directo a las entidades financieras—, recurre al presupuesto público. El costo del BAF lo asumen los contribuyentes y es autorizado por el Congreso en el debate presupuestal. Es un monto pequeño (US\$ 2 millones en el 2005 y US\$ 3 millones en el 2006), pero gracias a este mecanismo, no afecta las cuentas de INDAP ni compite con las colocaciones directas de la institución. Este instrumento —o mejor dicho, subsidio— es posible dado que INDAP es un organismo cuyo financiamiento proviene del presupuesto público. Además, el marco institucional en el que Indap se desempeña le permite subsidiar la tasa de interés de sus colocaciones de primer piso. A diferencia de las instituciones financieras, no tiene la obligación de mantener provisiones, ni utilidades que repartir a posibles accionistas. Al mismo tiempo, los costos operativos relacionados con el funcionamiento de la institución y con la evaluación de cada crédito no provienen del negocio crediticio sino de la asignación presupuestal que recibe. Respecto al capital utilizado, este constituye un fondo revolvente que puede ser complementado con las asignaciones anuales que recibe la institución. Estos factores en conjunto se traducen en que el dinero asignado a las colocaciones de primer piso y los ingresos que éstas generan se encuentran disponibles en su totalidad, lo que permitiría explicar la capacidad que tiene INDAP para subsidiar la tasa a la que realiza sus colocaciones.

El hecho de que INDAP sea un organismo dependiente del Ministerio de Agricultura y que no tenga un directorio (lo que sucedería de ser un banco público), le permite tener mayor flexibilidad en sus operaciones. Para el caso del BAF, por ejemplo, en la medida en que el Congreso apruebe anualmente un presupuesto institucional que

permita la aplicación de ese instrumento, y que el Poder Ejecutivo no se oponga a la disposición, es posible realizar el gasto que implica la subvención de las operaciones realizadas en este programa (una medida que sería muy difícil de sostener si fuera una institución autofinanciada). Por otro lado, no ser un banco público tiene algunos aspectos negativos, tales como la falta de autonomía y la mayor exposición a la presión política. En el caso del primero, por ejemplo, el castigar la cartera incobrable es bastante más sencillo siendo un banco que siendo un órgano de línea, donde se requiere incluso de la firma de altos funcionarios —caso por caso— para lograr proceder a este tipo de medidas. Esto genera problemas tanto para INDAP y su economía como para los propios deudores, quienes nunca lograrán salir del sistema. Respecto al segundo, la ausencia de un órgano interno de control y de toma de decisiones —como un directorio— significa que el manejo de la institución pueda realizarse de manera discrecional. No existen mecanismos dentro de la institución que impidan que esta pueda ser manejada con un criterio político. Sin embargo, la existencia de una oposición política consolidada en el Congreso, así como de medios de prensa ávidos de exponer casos de corrupción y malos manejos, sirve como un mecanismo de control de la institución.

El sistema político en Chile, en el que existen dos bloques políticos consolidados, permite que dentro del Poder Legislativo exista siempre una bancada de oposición importante, con capacidad de investigar las denuncias de corrupción que puedan aparecer. Por otra parte, la importancia de la ciudadanía en el buen funcionamiento de las instituciones del Estado y el buen uso de los fondos de los contribuyentes se traducen en una prensa interesada en difundir tanto las buenas experiencias como los fracasos.

La recuperación de las colocaciones por una redefinición de INDAP, fruto de las críticas y escándalos de la prensa y de la presión del Congreso para evitar el uso político, nos muestra dos hechos de suma importancia. El primero es que las instituciones del sector público sí pueden reformarse y cambiar. El segundo es que es importante reconocer que las entidades públicas sí pueden ser fiscalizadas, tanto

por los órganos de control como por los compromisos políticos y la oposición (Congreso), y por la presión y monitoreo de la prensa y de la sociedad civil. ¡No siempre son tan malos los escándalos!

***Abriendo camino para la complementariedad público-privada:
el bono de articulación financiera (BAF) y
el fondo de administración delegada (FAD)***

En INDAP hay no sólo una suerte de ampliación de actividades desde únicamente el primer piso hacia ese primer piso más un segundo piso, sino que este es un segundo piso interesante pues no es sólo una fuente de fondos para los intermediarios (que es lo clásico) sino que tiene además un componente de subsidio directo. La idea del subsidio no es nueva, pero sí lo es la noción de que lo que hace el subsidio es eliminar una de las condiciones que inhiben el desarrollo de las finanzas rurales, como los costos de transacción que han de asumir los prestamistas para realizar cada colocación. Estos costos son bastante obvios: los clientes están dispersos, en extensiones amplias y no siempre bien comunicados, dado el tipo de actividad se requiere de una evaluación especializada (el ingeniero), se requiere también de un mínimo de seguimiento (visitas), etc. Todo esto se traduce en mayores costos (menos eficiencia por analista de crédito, más costos operativos, como combustible y vehículos, mayor especialización o necesidad de contratar especialistas, etc.), costos que además poseen un componente fijo importante (camioneta, ingeniero), por lo que sólo logran reducirse superando una escala mínima de operaciones, en particular en el caso de los pequeños productores, que requieren créditos por montos pequeños. Estos costos son costos incrementales respecto a los costos involucrados en las colocaciones de similar escala que hacen las entidades financieras en las plazas urbanas o periurbanas.

Como discutimos en el capítulo conceptual, el mercado de créditos no es un mercado que se ajusta por precios. Por ende, no es posible que estos mayores costos se traduzcan directamente en el costo del crédito, pues se caería en los conocidos problemas de selección

adversa⁴⁷ o se saldría del mercado. Por ello, la propuesta de INDAP consiste justamente en ofrecer al sector privado hacerse cargo de estos costos propios de las colocaciones en el sector de la pequeña agricultura.

Adicionalmente, INDAP ha creado el primer FAD, una línea de fondos de segundo piso a la que pueden acceder los intermediarios financieros para colocarla en el sector agropecuario, que complementa al BAF, el subsidio directo a los intermediarios que busca compensarlos por los costos adicionales (respecto a una transacción urbana) que implica colocar en el medio rural. Ambos instrumentos buscan generar un vínculo de colaboración entre los fondos públicos y los recursos privados. Sin embargo, INDAP mantiene a la vez relaciones de competencia (incluso de competencia desleal) con las entidades privadas a través de sus actividades de primer piso,⁴⁸ una situación que complica la clara definición del tipo de vínculo que se quiere establecer con el sector privado.

Los instrumentos mencionados permiten superar las fallas del mercado que inhiben la oferta de financiamiento. Se han creado instrumentos que abordan las tres dificultades identificadas en el financiamiento de la microempresa agropecuaria: los elevados costos de transacción; la alta percepción de riesgo; y la disponibilidad de financiamiento a bajo costo.⁴⁹ INDAP promueve un sistema de financiamiento amplio y expedito para la pequeña agricultura campesina mediante el mantenimiento de su oferta de crédito directo y la ampliación de la oferta de financiamiento a través del fomento al crédito por parte de otros actores.⁵⁰ Un factor que permite a INDAP

47. Es decir, si las tasas de interés (que cubren estos altos costos de transacción) son muy elevadas, los únicos proyectos que pueden pagar esas tasas (con su rentabilidad) son los más riesgosos; por ende, tasas muy elevadas llevan a carteras más riesgosas.

48. INDAP reconoce que cuenta con menos costos que los intermediarios para llegar a los clientes, ya sea por su red de agencias o por su amplio personal de campo (sobre todo aquél ligado a los servicios de asistencia técnica), pero además, subsidia directamente la tasa de interés que cobra a los pequeños agricultores entre ocho y diez puntos porcentuales.

49. INDAP (2006a).

50. INDAP (2006b).

ampliar la oferta de crédito es la situación de escasez de financiamiento que existe en el sector que atiende.⁵¹ El vínculo con el sector privado mediante el BAF y el FAD permite ampliar el financiamiento a la pequeña agricultura tomando en cuenta que la ampliación de recursos de INDAP está restringida por su dependencia del presupuesto público.

El BAF consiste en un subsidio que se paga por cada operación crediticia que una institución financiera —que opera bajo un convenio con INDAP— brinda a un pequeño agricultor. Su propósito es financiar parte de los elevados costos de transacción que tiene una operación de microcrédito agrícola.⁵² El objetivo del BAF es incrementar la disponibilidad de recursos financieros disponibles para la agricultura familiar campesina.⁵³ El subsidio del BAF fue de un millón de dólares en el año 2004, dos millones en el 2005 y tres millones en el 2006, con lo que en el primero de los años se logró que las instituciones financieras realizaran operaciones de financiamiento cercanas a los US\$ 15 millones, habiendo llegado a US\$ 32.6 millones para el año 2005 y a 42.8 millones para el año 2006, cifras muy superiores al nivel de menos de dos millones de dólares que registraba el bono en el año 1998.⁵⁴ Además, está el hecho que de cinco instituciones financieras que participaron del programa en el año 2000, en el año 2004 dicho número se había elevado a veinte, aunque debemos mencionar que el aumento se explica por la mayor cantidad de cajas de ahorro y crédito y de ONG que participaron, pues el número de bancos involucrados se mantuvo igual.⁵⁵

Sin embargo, además del subsidio en sí, lo interesante que ofrece el BAF es su sistema de asignación, que se basa en una subasta competitiva entre los intermediarios usuarios del bono. Lo típico sería que INDAP definiera un monto de subsidio por transacción, pero esto

51. INDAP (2006a).

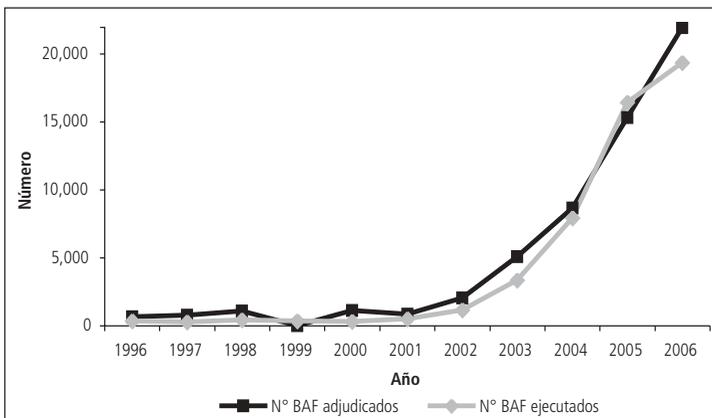
52. *Ibíd.*

53. ALIDE (2002).

54. Entrevista a Pablo Coloma en documento de Lacoste (2006).

55. INDAP (2006c).

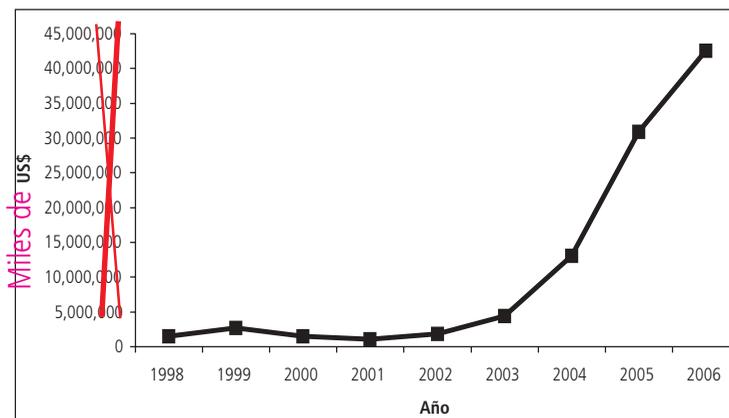
GRÁFICO 2.1
CHILE. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE BONOS
DE ARTICULACIÓN FINANCIERA (BAF), 1996-2006



Fuente: INDAP.

Elaboración: IEP.

GRÁFICO 2.2
CHILE. CRÉDITOS OTORGADOS A TRAVÉS DE LOS BONOS
DE ARTICULACIÓN FINANCIERA (BAF), 1998-2006



Fuente: INDAP.

Elaboración: IEP.

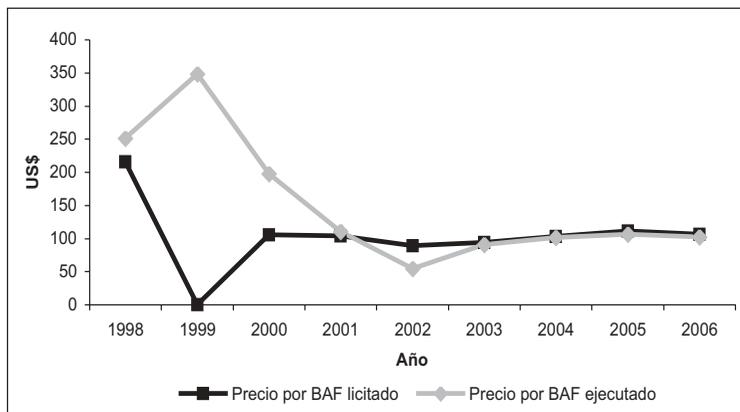
Agregar:
Miles de
dólares
Quitar los
ceros a
a las
cifras
vertica-
les)

condenaría al sistema a fracasar. El monto del subsidio entregado mediante el BAF se define a través de una licitación en la que participan todas las instituciones financieras que tienen convenio con INDAP. En cada licitación las instituciones se adjudican un número determinado de cupos, así como un monto establecido de subsidio. El subsidio es desembolsado una vez que las instituciones financieras han rendido cuenta sobre las colocaciones comprometidas, y en caso no se rinda la totalidad de cupos adjudicados, se paga una multa.⁵⁶ Esto permite que —en la medida en que las instituciones van aprendiendo cómo trabaja el mercado y adquieren experiencia en él— exista cierto grado de competencia por el subsidio, que se traduce en una mayor eficiencia del gasto en subsidios. Además, la existencia de una multa por no colocar todos los cupos en el segundo piso sirve de mecanismo para evitar metas irrealizables en las licitaciones. Las cifras indican que por cada dólar que INDAP ha entregado mediante el BAF, las instituciones financieras privadas han entregado US\$ 21 de crédito para los agricultores en el 2006 (ver gráfico 2.4). Parte de este resultado se debe a que el precio promedio del bono ha descendido. De un precio promedio mayor a los US\$ 300 en 1999, ha ido reduciéndose hasta alcanzar en el año 2005 los US\$ 112, y en el 2006 cerca de US\$ 100, a la vez que el número de operaciones ha aumentado de menos de mil operaciones en 1998 a más de 19 mil en el 2006, con un monto promedio de US\$ 2,210.

Sin embargo, una limitación del BAF es que el mecanismo es “ciego”, pues no realiza ninguna distinción entre los diferentes montos que puede tener un préstamo, ni los diferentes costos asociados a las diferencias en la ubicación y trabajo previo de algunos agricultores, a pesar de que estas características representan diferentes costos de transacción para las instituciones financieras. Las características actuales del BAF no distinguen dentro del grupo objetivo a los clientes que podrían tener menores costos de transacción para las instituciones

56. PPT “En la construcción de un sistema de financiamiento para la pequeña agricultura: la experiencia de INDAP”, Pablo Coloma.

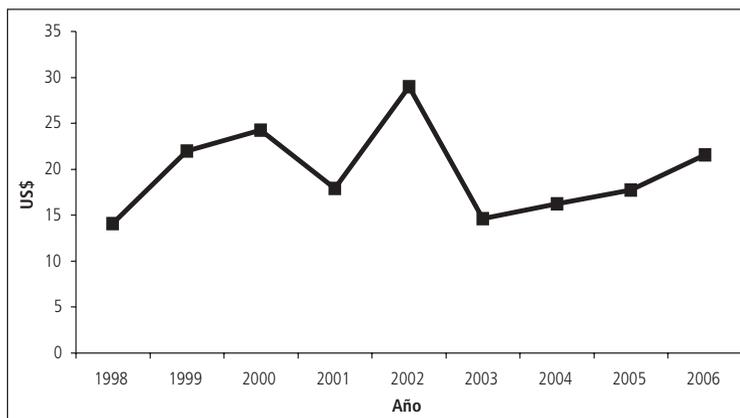
GRÁFICO 2.3
CHILE. PRECIO POR BONO DE ARTICULACIÓN FINANCIERA (BAF),
1998-2006



Fuente: INDAP.

Elaboración: IEP.

GRÁFICO 2.4
CHILE. EFICIENCIA DEL SUBSIDIO AL BONO DE
ARTICULACIÓN FINANCIERA (BAF), 1998-2006
(US\$ DEL SECTOR PRIVADO POR CADA US\$ DEL SECTOR PÚBLICO)



Fuente: INDAP.

Elaboración: IEP.

financieras. Aún no se ha incorporado al cálculo del subsidio factores relacionados a los costos de transacción de cada cliente (tales como la experiencia previa con el cliente, la facilidad de acceso al predio del cliente para la supervisión, entre otros), por lo que para las instituciones financieras puede existir un incentivo a concentrarse en los mejores y más grandes clientes.

Finalmente, es necesario recordar que la existencia del BAF es posible debido a que INDAP es parte del Ministerio de Agricultura, lo que implica que anualmente tiene una partida presupuestal. De no ser así, el subsidio tendría que ser financiado a partir de los beneficios generados por otros programas de la institución, lo que tendría implicancias sobre la cobertura y sostenibilidad del mecanismo.

El fondo de administración delegada (FAD) es un fondo rotatorio cuya administración se licita entre bancos y cooperativas de ahorro y crédito. Las instituciones administradoras pagan una baja tasa de interés por el uso del fondo y deben repartir anualmente al fondo una parte de la ganancia que genere la cartera de créditos. Además, el fondo tiene un mecanismo de cobertura de riesgo que se activa cuando las pérdidas de cartera superan un límite definido como aceptable en el proceso de licitación.⁵⁷

Una vez adjudicado, el fondo se transfiere íntegro a las instituciones y debe utilizarse como fondo rotatorio durante tres años para el financiamiento de colocaciones a microempresas agrícolas. A partir del cuarto año y hasta el quinto, el fondo se devuelve de acuerdo al flujo de recuperaciones de créditos en cartera.⁵⁸

Para el año 2004, el saldo promedio del FAD fue de US\$ 1,145,751, que generó ingresos para el fondo de US\$ 60,388, los que corresponden a los intereses del fondo y el 20% del margen obtenido que se repartió al fondo.⁵⁹ A partir de este saldo promedio podemos resaltar que el FAD es un mecanismo de gran utilidad para incluir en

57. INDAP (2006a).

58. PPT "En la construcción de un sistema de financiamiento para la pequeña agricultura: la experiencia de INDAP", Pablo Coloma.

59. *Ibíd.*

el sector agropecuario a instituciones pequeñas, que de otra forma tendrían un capital limitado o insuficiente para trabajar en el sector. Para el caso de las instituciones financieras con amplia disponibilidad de fondos, el volumen del fondo es poco atractivo, a pesar de contar con un mecanismo de cobertura de riesgo.

Retos para el futuro

INDAP enfrenta grandes retos para lograr una estrategia armónica que le permita mantener a la vez una disciplina financiera, una propuesta de creciente relación con el sector privado y de ampliación del grupo de clientes rentables para los intermediarios privados, y una orientación a influir en las condiciones de vida y producción de los pequeños agricultores chilenos. Son retos numerosos y muy complejos. Probablemente las metas intermedias sean las relevantes y no los grandes enunciados. Pero es claro que coordinar estas acciones entre sí, con las otras actividades que promueve INDAP y con la política general del gobierno, no es una tarea simple y puede llevar a que se pierdan algunos de los logros del proceso actual que vive la institución.⁶⁰

Uno de los retos clave es cómo profundizar el BAF e ir mejorando su focalización. Distinguir los diferentes niveles de costos de transacción a partir de una identificación más precisa de los tipos de agricultores es un requisito para lograr un gasto más eficiente y una mayor cobertura. Sin embargo, el objetivo de largo plazo no debería ser únicamente mejorar la implementación del BAF, sino desarrollar un sistema de financiamiento de la actividad rural agropecuaria que no dependa de los fondos públicos para su existencia.

Si bien hemos descrito los mecanismos de control existentes, estos son externos. Los mecanismos que existen podrían funcionar

60. Por ejemplo, la actual presidenta de Chile señaló durante su campaña electoral que no era conveniente ejecutar garantías de aquellos que tuvieran deudas impagas con el INDAP, lo que es una señal complicada para los intermediarios que evalúan la posibilidad de colocar en la pequeña agricultura.

cuando sea “demasiado tarde”, es decir, una vez que se hayan dañado la imagen y las relaciones de la institución, o que ya se hayan tomado las malas decisiones y se hayan asumido malos compromisos. Mientras que los mecanismos de control descritos aseguran que los tropiezos saldrán a la luz y serán corregidos, los mecanismos de control interno pueden evitar que estos sucedan.

LÍNEA DEL TIEMPO DE LA POLÍTICA FINANCIERA RURAL DE CHILE

- 1986** *Se promulga la Ley General de Bancos.* Con esta ley se retorna de un sistema de “capitalismo popular” a un sistema privado en el ámbito financiero.
- 1989** *Se promulga la nueva Ley Orgánica del Banco Central de Chile* que establece el nuevo papel que debe cumplir el instituto emisor en relación con regular y cautelar la estabilidad del sistema financiero.
- 1990** *Se promulga la Ley Orgánica de INDAP, ley 18910,* mediante la que se reducen los subsidios directos y las líneas de financiamiento de primer piso al sector agropecuario.
- 1993** *Se modifica la Ley Orgánica de INDAP, ley 19913.*
- 1998** *Se implementa el bono de articulación financiera en INDAP.*
- 2000-2010** *Se establece la política de desarrollo agropecuario para este periodo,* la cual considera fomentar un rol activo de tres instituciones del Estado: el INDAP, el Banco Estado de Chile y CORFO, así como incentivar el papel de los bancos privados mediante un financiamiento de segundo piso a través de CORFO, FOGAPE y el Banco Estado.

4. BANCO AGRARIO DE COLOMBIA (BANAGRARIO) ⁶¹

Colombia es un país que a diferencia de los demás países de la región, ha hecho esfuerzos importantes a partir de la década de 1990 por elaborar una política pública dirigida al financiamiento del sector agropecuario. Para ello creó un marco normativo (ley 16 de 1990) que establece el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario (SNCA),⁶² cuya labor es coordinar, elaborar y definir dicha política sectorial bajo la administración de la Comisión Nacional de Crédito Agrario (CNCA).⁶³ Además, se creó el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario de Colombia – FINAGRO (un banco público de segundo piso con orientación sectorial) y⁶⁴ el Fondo Agropecuario de Garantías

BANAGRARIO: DATOS GENERALES (A DIC. DEL 2006)

Colocaciones totales:	US\$ 640,558,534
Crecimiento con respecto al año 2005:	12.9% anual
Colocaciones agropecuarias:	US\$ 519,593,834
Tasa de morosidad:	3.9%
Patrimonio:	US\$ 253,164,077
Utilidad neta:	US\$ 89,062,223
Utilidad sobre activos (ROA):	2.5%
Utilidad sobre patrimonio (ROE):	41.2%

-
61. En la redacción final de este capítulo hemos contado con la colaboración de Jaime Villarraga. Así mismo, este documento se basa en su informe (Villarraga 2006).
 62. La ley 16 se promulgó el 22 de enero de 1990.
 63. Forman parte del SNCA el ministro de Agricultura, quien lo preside, el jefe del Departamento Nacional de Planeación (DNP), el gerente del Banco de la República, dos representantes del presidente de la República, y un representante de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario. FINAGRO ejerce la secretaría técnica de la Comisión.
 64. FINAGRO nace en sustitución del Fondo Financiero Agropecuario que funcionaba en el Banco de la República.

(FAG), y para completar este esquema de financiamiento, en 1999 se dio paso a un banco de primer piso especializado en el sector agropecuario, el Banco Agrario de Colombia (BANAGRARIO). Es decir, el sector público colombiano tiene un sistema de financiamiento al sector agropecuario cuya cara final es BANAGRARIO.

El sistema de financiamiento para el agro

La experiencia colombiana tiene como principal característica el rol central del Estado como promotor del financiamiento para el sector rural.⁶⁵ Para ello capta recursos del sector privado mediante la inversión obligatoria de los miembros del sistema financiero en títulos del Estado denominados títulos de desarrollo agropecuario (TDA).⁶⁶

El sistema privado, al ser parte del SNCA, se ve obligado a comprar títulos del sector agropecuario colocando siete pesos en Finagro por cada cien pesos prestados. El dinero fondeado por esta vía será desembolsado como parte del crédito de fomento agropecuario (CFA)⁶⁷ que otorga FINAGRO. Los títulos pueden ser de dos tipos: títulos tipo A, dirigidos a pequeños agricultores, y títulos tipo B, dirigidos a medianos y grandes productores. Los créditos a los pequeños productores implican menores tasas de interés que los que se entregan a los medianos productores.⁶⁸ Es decir, en este esquema,

65. Sin embargo, pese a los esfuerzos del gobierno y como se verá más adelante, existe una alta concentración de crédito en las ciudades y en las grandes empresas urbanas y rurales.

66. Son inversiones realizadas por las entidades de crédito sujetas de encaje, es decir por todas las que conforman el sistema financiero, los bancos, los fondos ganaderos y las entidades financieras.

67. Este mecanismo le ha permitido a Finagro contar con suficientes recursos. Si bien la ley le permite hacer captación interna y externa (vía fondeo de dinero del exterior), no necesita hacer estas operaciones dado que el financiamiento que obtiene por la venta de títulos y el monto de sus utilidades son suficientes para cubrir su nivel de colocaciones.

68. La tasa de interés que se cobra a los pequeños agricultores es una DTF + 4 puntos y la que se dirige a medianos y grandes productores es una DTF + 6 T.A. La DTF

¿QUÉ ES EL CRÉDITO DE FOMENTO AGROPECUARIO?

El crédito de fomento agropecuario (CFA) es un tipo de crédito administrado por FINAGRO, financiado a partir de inversiones que deben realizar obligatoriamente las entidades de crédito del país mediante la suscripción de títulos de desarrollo agropecuario (TDA) emitidos por FINAGRO.

Este crédito se creó en enero de 1990 con el objetivo de:

[...] impulsar la producción en sus distintas fases, capitalizar el sector agropecuario, incrementar el empleo, estimular la transferencia tecnológica, contribuir a la seguridad alimentaria de la población, promover la distribución del ingreso, fortalecer el sector externo de la economía y mejorar las condiciones sociales y económicas del sector rural del país.

El CFA tiene un importante componente de subsidio, tanto en la tasa de interés como en los incentivos a la inversión que se adjudican con el crédito (incentivo a la capitalización rural - ICR), los cuales tienen como principal intermediario al Banco Agrario.

Con los recursos provenientes de los TDA, FINAGRO puede fundear solamente entidades vigiladas por la superintendencia financiera, y aunque aparentemente el tipo de intermediarios es diverso y numeroso (seis intermediarios y 27 entidades), con excepción del Banco Agrario, la participación de la mayoría de las instituciones es reducida.

Los TDA emitidos por FINAGRO están distribuidos en un 37% para títulos clase A, dirigidos al financiamiento de pequeños productores, y 63% para títulos clase B, que financian a los medianos y grandes productores agropecuarios. La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA) fija los márgenes de redescuento, así como las tasas de captación y colocación que finalmente pagan los productores agropecuarios, como se presenta en el cuadro.

TASAS DE FINAGRO

Tipo de productor	Tasa de captación	Tasa al intermediario	Tasa al productor
Pequeños productores	DTF69 - 4 E.A	DTF - 3,5 E.A	DTF + 4 E.A
Medianos y grandes productores	DTF - 1 E.A	DTF + 1 E.A	DTF + 6 T.A

el SNCA obliga a las entidades privadas de crédito a cumplir un papel importante en la atención a los productores rurales a partir de sus colocaciones, mayoritariamente urbanas.

En el caso de los socios de FINAGRO (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural 60%; Banco Agrario de Colombia S. A. 14.89%; BANCAFE 14.62%; BBVA Banco Ganadero 10.49%; y Fondo de Empleados de FINAGRO – FONDEFIN 0.000001%), ellos están exceptuados de comprar títulos siempre y cuando tengan el 70% de sus colocaciones en el sector agropecuario.⁶⁹ De lo contrario, tendrán que adquirir TDA al igual que el resto de instituciones. La ley establece que los bancos que no son socios de FINAGRO tienen la posibilidad de no comprar títulos, siempre y cuando coloquen créditos en el sector agropecuario bajo las mismas condiciones que ofrece FINAGRO.

La importancia de la banca pública de primer piso en la oferta de recursos para el sector rural,⁷⁰ en particular de BANAGRARIO, se refleja en el aumento presentado en los desembolsos de recursos FINAGRO al sector cada año. Entre los años 2004 y 2005 la banca pública aumentó su participación en los desembolsos en 38%, mientras que los bancos privados la redujeron en 3%. Para esos años, las colocaciones de FINAGRO se incrementaron en 17%, reflejando un crecimiento en su cartera. Mientras que entre el año 2005 y 2006 el efecto fue contrario, la banca pública disminuyó su participación en -2.47% y los bancos privados aumentaron su participación en el 35.55%, el

es la tasa promedio de captación del sistema financiero que se utiliza como referencia para establecer otras tasas, entre ellas las de los certificados de depósito a término.

69. Se debe tener en cuenta que FINAGRO es una entidad financiera de economía mixta, en la que el 89% es un aporte del sector público y el 11% un aporte del sector privado, y que en el proceso de privatización de la banca, algunos bancos públicos accionistas de FINAGRO se han convertido en bancos privados, como el Banco Ganadero, actualmente el BBVA. Cabe destacar que FINAGRO depende formalmente del Ministerio de Agricultura.
70. La banca pública está conformada sólo por el Banco Agrario, dado que el Banco Cafetero se privatizó en octubre del 2006.

incremento total que tuvieron lo desembolsos con recursos FINAGRO en estos últimos dos años fue del 7.14%.

FINAGRO ha puesto en marcha programas especiales de crédito, como el crédito asociativo, bajo el cual se aprobaron 969 proyectos durante el año 2005 por un valor de US\$ 264 millones. Esto último benefició a 27,328 productores (19,148 pequeños productores y 4,180 medianos productores y otros) para un total de 210,308 hectáreas en cultivos de ciclo corto (arroz, tabaco, algodón, yuca) y tardío rendimiento (caucho, palma de aceite, cacao). En el año 2006 se aprobaron 225 proyectos por un valor de US\$ \$107 millones beneficiando a 11,968 productores (7,796 pequeños productores; 4,222 medianos y otros productores) para un total de 83,619 hectáreas beneficiadas.

FINAGRO administra también el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), mediante el cual se respaldan los créditos del SNCA de los productores que no pueden ofrecer las garantías exigidas por los intermediarios financieros. Otro servicio importante implementado por FINAGRO es el incentivo a la capitalización rural (ICR), que constituye un subsidio del gobierno nacional a las personas naturales o jurídicas que adelanten nuevos proyectos de inversión orientados a capitalizar y modernizar la producción agropecuaria y pesquera.

El sistema de financiamiento agropecuario implica un subsidio a la tasa de interés. Mientras que las tasas de interés en el sistema bancario privado en Colombia se encuentran actualmente (primera semana de junio 2007) en 15.60% (tasa efectiva anual), las tasas que cobra BANAGRARIO a los productores como parte del crédito de fomento son menores a la tasa de interés bancaria, situándose entre 9.60% y 13.60% (tasa efectiva anual) como se aprecia en el cuadro 2.1.

Como es evidente, al ofrecer financiamiento para el sector rural, las operaciones de FINAGRO están integradas de manera transversal a las de BANAGRARIO, no sólo porque ambas son de propiedad pública, sino por que ésta última canaliza un mayor porcentaje anual de recursos de FINAGRO, intermediando, de esa manera, más del 60% a diciembre del 2005 y más del 65.6% a diciembre de 2006 del total de recursos, como se puede apreciar en el gráfico 2.5.

¿QUÉ ES EL INCENTIVO A LA CAPITALIZACIÓN RURAL?

El incentivo a la capitalización rural (ICR) es un subsidio económico directo del Estado a los productores agropecuarios, para que modernicen su actividad, mejoren sus condiciones de productividad, competitividad y sostenibilidad y reduzcan los riesgos, que se canaliza a través de los créditos Finagro. El ICR financia hasta el 40% del valor de la inversión y es descontado del monto del crédito con FINAGRO.

El financiamiento del ICR proviene del presupuesto de la nación, aunque a partir del 2002, a causa del déficit fiscal, se financia con un porcentaje de las utilidades brutas de FINAGRO.

Durante el 2005, se financiaron 4,900 solicitudes de ICR por US\$ 11.5 millones, con los cuales se realizaron inversiones en adecuación de tierras, infraestructura, maquinaria y equipos por US\$ 60 millones. En el año 2006 se financiaron 7,816 solicitudes de ICR por US\$ 18.2 millones, con los cuales se realizaron inversiones por un valor de US\$ 88.1 millones en adecuación de tierras, infraestructura, maquinaria y equipos, plantación de cultivos transitorios, y ganado bovino y puro. Esto indica un aumento del 37% tanto en el número de solicitudes de crédito que aplicaron al incentivo como en el valor del ICR pagado a los beneficiarios.

El papel que desempeña BANAGRARIO

Sin duda, la institución financiera pública más conocida en el ámbito rural colombiano es BANAGRARIO, gracias a su vasta cobertura geográfica —su capacidad de llegar adonde otros no llegan— desde el inicio de sus operaciones. Es más, esta es una de sus características distintivas que la convierte en el puente entre el sistema y los productores agropecuarios. Actualmente, BANAGRARIO posee oficinas en el 65% de los municipios, lo que se traduce en 728 oficinas distribuidas en ocho regiones. Es la institución financiera con la mayor infraestructura física del país. En 711 localidades es la única institución que ofrece

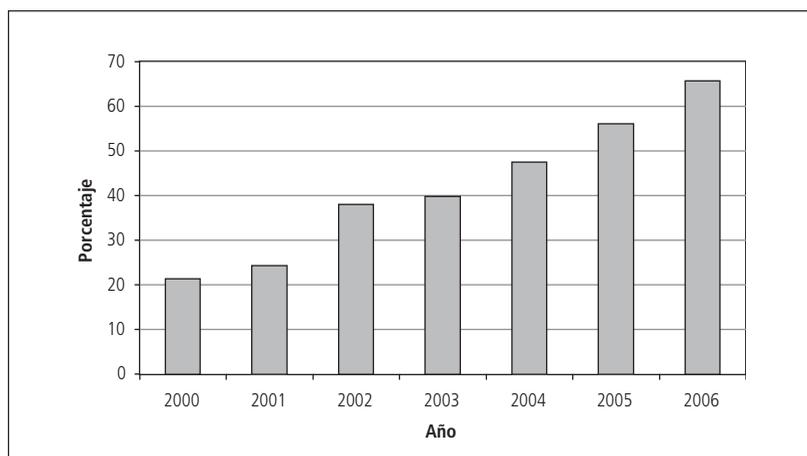
CUADRO 2.1
COLOMBIA. TASAS DE INTERÉS DE BANAGRARIO (%)

Línea y tipo de productos	Tasa efectiva anual (junio del 2007)
Mujer cabeza de familia agropecuaria	8.60
Mujer rural	9.60
Pequeño productor	11.60
Asociativo pequeño productor	9.60
Mediano y gran productor	14.43
Asociativo mediano productor	12.60

Fuente: www.bancoagrario.gov.co

Elaboración: IEP.

GRÁFICO 2.5
COLOMBIA. EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE BANAGRARIO
EN LOS FONDOS DE FINAGRO, 2000-2006



Fuente: www.bancoagrario.gov.co

Elaboración: IEP.

CUADRO 2.2
COLOMBIA. COMPOSICIÓN ACCIONARIA DE BANAGRARIO

Accionista	Núm. de acciones	% de participación
FOGAFIN	15.000.000	93.75
Ministerio de Hacienda	999.997	6.249
Bolsa Nacional Agropecuaria	1	0.00000625
CORABASTOS	1	0.00000625
MERCAR	1	0.00000625
Total	16.000.000	100.00

Fuente: www.bancoagrario.gov.co

Elaboración: IEP.

servicios financieros y en la mayoría de los casos es la única entidad representante del Estado (lo que le añade un valor estratégico en el aparato público). Ofrece, además, una amplia variedad de productos financieros dirigidos al sector agropecuario, como créditos, ahorros, remesas, giros, recaudo de impuestos, tarjetas de débito, etc.

El perfil institucional de BANAGRARIO

BANAGRARIO es una entidad financiera estatal que opera como sociedad anónima con un régimen de empresa industrial y comercial del Estado colombiano. Desarrolla exclusivamente actividades bancarias de primer piso. Su composición accionaria es 100% pública (cuadro 2.2), lo cual se refleja en la composición de su junta directiva, integrada por cinco miembros: el ministro de Agricultura, el ministro de Hacienda, el director del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (FOGAFIN) y dos delegados del presidente de la República.

El banco tiene alrededor de cinco mil empleados y está bajo la supervisión de tres entes de control estatal: la Superintendencia Financiera; la Contraloría General de la República; y el FOGAFIN.

BANAGRARIO, al ser parte del SNCA, sigue la orientación de política pública de financiamiento al sector rural fijada por la Comisión

Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA). Por ello, más del 80% de su cartera está colocada en este sector.

El fondeo para sus operaciones de crédito proviene principalmente de tres fuentes: de los recursos de redescuento canalizados por FINAGRO; de la captación de recursos del público a través de sus productos pasivos (como cuentas de ahorro, cuentas corrientes, certificados de depósito a término - CDT y otras inversiones); y de su propio capital.

BANAGRARIO se creó en 1999, al cierre de la Caja Agraria. Se le transfirieron, entonces, los activos y la cartera sana de la Caja, mientras que la cartera de difícil recaudo, los pasivos laborales y otras acreencias quedaron en manos de la institución que se liquidaba.

Como lección de la experiencia de la Caja Agraria, el banco persigue un doble objetivo: a) actuar como institución de fomento y desarrollo agropecuario y b) garantizar su sostenibilidad y permanencia a largo plazo. Por ello se diseñaron y se pusieron en ejecución mecanismos administrativos para proteger a la entidad de las históricas presiones externas, como el clientelismo y las presiones políticas en la aprobación y condonación de los créditos.

BANAGRARIO obtuvo una tasa de morosidad de 3.9% a diciembre del 2006 y utilidades por un monto de US\$ 89 millones. Su rentabilidad patrimonial (ROE) a diciembre de 2006 fue de 41.2% y la tasa de retorno sobre los activos (ROA) se ubicó en 2.5%, mientras que en el sistema financiero bancario el ROE fue de 14.3% y el ROA de 1.6%.

Como parte de la estrategia para reducir el riesgo de las presiones externas, el banco eliminó las atribuciones en la aprobación de los créditos por parte de los gerentes de oficina y estableció niveles de atribución. De esta manera, los créditos de hasta US\$ 58,137 son aprobados por las subgerencias de crédito (regionales); de hasta US\$ 290,684 por la vicepresidencia de crédito (nacional); de hasta US\$ 968,945 por el comité directivo nacional; y, finalmente, los créditos superiores a US\$ 968,945 son aprobados por la junta directiva del banco. Se definieron, además, estándares en los procesos de evaluación y recuperación de los créditos, medición y control de

riesgos, así como estructuras de gobernabilidad. Esto le permite ofrecer un servicio eficiente y sostenible, y a la vez, alcanzar resultados satisfactorios.

BANAGRARIO y los pequeños productores

La prioridad de BANAGRARIO son los pequeños productores.⁷¹ Esto se refleja en el monto promedio de crédito del banco, US\$ 2,148, a diciembre del 2006; el monto total desembolsado en créditos dirigidos al pequeño productor con recursos FINAGRO fue de US\$ 329 millones distribuidos en 153,628 operaciones, es decir que el 98% de las operaciones totales desembolsadas en condiciones FINAGRO pertenece a pequeños productores y el 2% a medianos y a otros productores.

El banco ha suscrito convenios con otras instituciones y gremios del sector, como la Federación Nacional de Cafeteros, la Federación de Ingenieros Agrónomos de Colombia, la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), así como con entidades de carácter público, como Artesanías de Colombia, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, los entes territoriales (gubernaciones y alcaldías)⁷² y el Proyecto de Apoyo a la Microempresa Rural (PADEMER).

Entre mayo del 2006 y marzo del 2007 se llevó a cabo la firma del convenio entre BANAGRARIO y el Ministerio de Agricultura bajo la dirección del PADEMER, cuyo fin fue financiar las necesidades de capital de trabajo de unidades familiares de pequeños productores. Se

-
71. El Banco Agrario define a los “pequeños productores” como personas naturales con activos inferiores a US\$ 24,080, incluidos los del cónyuge. Además, como mínimo, dos terceras partes de sus ingresos deben provenir de actividades agropecuarias, o por lo menos un 75% de sus activos debe estar invertido en el sector. El crédito otorgado no puede ser superior a US\$ 16,856.
 72. Estas entidades aportan recursos para complementar la garantía del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), con lo cual se tendría una mayor posibilidad de acceso de los pequeños productores al crédito.

CUADRO 2.3
COLOMBIA. DISTRIBUCIÓN DE COLOCACIONES DE BANAGRARIO, 2006

Concepto	Total FINAGRO	Pequeño productor	Medianos y otros productores
Núm. de operaciones	156,972	153,628	3,344
Participación frente al total %		98%	2%
Valor desembolsado en US\$	496,648,734	329,944,142	166,704,592
Participación frente al total %		66%	34%

Fuente: BANAGRARIO.

Elaboración: IEP.

benefició a 21 municipios de los departamentos de Cundinamarca y Santander con créditos integrales a ser desarrollados en el sector agropecuario rural.

En el marco de este convenio se tramitaron más de mil solicitudes de crédito, de las cuales a la fecha se han aprobado el 70%, por un valor total de US\$ 853 mil y un valor promedio por crédito de US\$ 3 mil. Estos créditos fueron aprobados en condiciones FINAGRO y en su mayoría tramitados con garantía del Fondo Nacional Agropecuario (FAG), con un porcentaje de cobertura del 100%. Adicionalmente, estos créditos contaron con el subsidio otorgado por el PADEMER para cubrir los costos correspondientes a la planificación y el posterior control de inversión del crédito.

El programa de microcrédito

Si bien los resultados indican que las entidades estatales de primer y segundo piso financian a los medianos y pequeños productores, demuestran, también, que las expectativas de los microemprendedores no han sido aún cubiertas. Por ello, en el 2005 BANAGRARIO y FINAGRO se dedicaron a diseñar productos financieros para los pobladores rurales de bajos ingresos con actividades en el ámbito rural no agropecuarias que se caracterizasen por ser técnicamente eficientes

y sustentables.⁷³ En un primer momento apostaron por un programa de microcrédito, cuyo diseño incluía a algunas ONG como operadores para seleccionar clientes. Sin embargo, el programa tuvo problemas debido a que esos organismos buscaban quedarse con los mejores clientes para sus propios programas de crédito.

Pese al fracaso de este primer intento, BANAGRARIO y FINAGRO redefinieron su estrategia. Consideraron, entonces, dos nuevos productos microfinancieros de cobertura limitada, pero con resultados prometedores, para a partir de ellos implementar una estrategia mayor de desarrollo de las microfinanzas rurales.

El segundo programa de microcrédito es el de la Unidad de Microcrédito no Agropecuario de BANAGRARIO. Este programa, que opera desde junio del 2005 y que contó con un aporte del Banco Mundial, se ha dedicado a financiar actividades rurales no agropecuarias, como comercio, servicios y producción.⁷⁴ El programa se puso en marcha con la asesoría de Acción Internacional.

El programa tenía un presupuesto proyectado de US\$ 8.5 millones hasta diciembre del 2007, momento a partir del cual debía ser sostenible. Los resultados obtenidos a mayo del 2006 demuestran que tiene una cartera de US\$ 11 millones en 16,798 clientes, opera con 112 asesores de microcrédito en 98 oficinas, con un crédito promedio de US\$ 894, y con una mora de 4.21% mayor que treinta días.

A partir de noviembre del 2006 se incorporó la Unidad de Microcrédito a la Banca de las Oportunidades —un nuevo programa del gobierno colombiano—, contando desde ese momento con dos líneas: la de fortalecimiento y la de atención a la población vulnerable. Actualmente se cuenta con el apoyo y acompañamiento de la Agencia de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional (USAID) a través del programa piloto de microfinanzas MIDAS.

73. Es necesario resaltar que los programas de microcrédito no cuentan con subsidios, a diferencia de otros productos que se dirigen a los pequeños productores, como el CFA.

74. Para el programa, se considera rural a los poblados con menos de 20 mil habitantes en donde no hay competencia.

A diferencia de las líneas de crédito del banco, el programa opera con tasas de mercado, en concordancia con las entidades de microcrédito en Colombia, como es una tasa máxima legal⁷⁵ más una comisión del 7.5%,⁷⁶ representando una tasa cercana al 30% efectiva anual. En cuanto a las garantías, estas son las llamadas garantías cruzadas pues el programa exige un garante y adicionalmente una garantía automática del Fondo Nacional de Garantías (FNG).⁷⁷ Para el desembolso de los recursos, es necesario que el deudor abra una cuenta en el banco a través de la cual se le transferirán.⁷⁸

Nuevos rumbos en la política crediticia y BANAGRARIO

Pese a los resultados obtenidos con la actual política de financiamiento del sector rural y, en específico, con BANAGRARIO, se viene evaluando si este esquema tiene algunas deficiencias que el gobierno de turno debería resolver. Algunos de los temas de discusión son:⁷⁹

- La baja cobertura del sistema financiero en el sector rural, uno de los problemas aún no resueltos. Según datos del Banco Mundial, sólo el 8% de la población campesina tiene acceso al crédito, pues la oferta de financiamiento del sistema se concentra en los grandes centros urbanos y en las zonas periurbanas. Si bien se tiene una gran cantidad de clientes rurales, estos no logran ser una masa crítica suficiente para mejorar las condiciones de los pequeños productores como segmento. Esta debe ser la principal preocupación de BANAGRARIO, pues su espacio de desarrollo,

75. A diciembre del 2006, la tasa máxima legal para el microcrédito era del 22.10% efectivo anual.

76. La comisión MIPYME, autorizada por el gobierno para las entidades de microcrédito.

77. Ver: www.fng.gov.co. Tiene un costo para el deudor del 1.75% por doce meses.

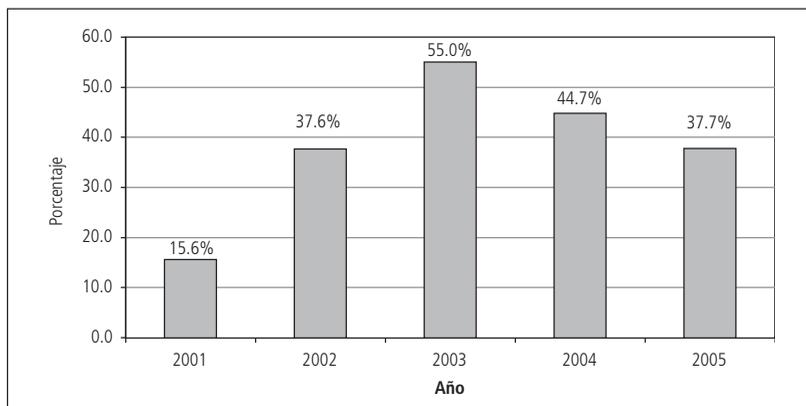
78. Si bien esto parece un tema menor, es muy importante en el proceso de atraer a los clientes tradicionalmente desvinculados del sistema, sobre todo a través del ahorro.

79. Esta información proviene de noticias periodísticas.

su nicho y justificación, están fuertemente atados al cumplimiento de su rol de dinamizador de las finanzas rurales en el estrato de los pequeños productores.

- La tendencia decreciente de las tasas de interés en los últimos años, principalmente en el caso de la tasa promedio de captación del sistema financiero de Colombia (DTF). Las tasas de los programas especiales del gobierno, no obstante, se han mantenido en los mismos niveles, llegando en muchos casos a ser similares a las del mercado. En el 2003, por ejemplo, se creó el programa de crédito de vivienda para profesionales con maestría o doctorado, con una tasa parecida a la que otorgan la mayoría de instituciones en el medio para créditos hipotecarios. Sin embargo, los requisitos que exige BANAGRARIO para este tipo de financiamiento han ocasionado que el banco no coloque un sólo crédito desde que se creó el programa. Se abre entonces una discusión sobre la necesidad de mantener tasas subsidiadas o si más bien hay que dejarlas competir con las del sector privado con la idea de que ese sector y los clientes tradicionalmente atendidos por el sector público puedan comenzar a trabajar juntos, dada la igualdad de condiciones ofrecidas entre el sector público y el privado. Pero este tipo de discusiones implican volver a pensar el conjunto del sistema de financiamiento agropecuario, sobre todo en su relación con los operadores privados. Sin embargo, es una discusión que puede traer mejores oportunidades a futuro para el sistema financiero en su conjunto y para los productores al abrirles nuevas oportunidades de acceso a servicios financieros. Esta discusión, sin embargo, tendrá que incluir además de los aspectos asociados con el precio (las tasas de interés), las otras condiciones, como el acceso a los sistemas de garantías que hoy ofrece el sistema.
- BANAGRARIO, el mayor intermediario de los fondos de FINAGRO, manifiesta que la tasa de redescuento que aplica la institución de segundo piso a los bancos de primer piso que operan en el

GRÁFICO 2.6
COLOMBIA. VARIACIÓN PORCENTUAL DE LOS FONDOS
QUE EL BANAGRARIO OBTIENE DE FINAGRO, 2001-2005



Fuente: www.bancoagrario.gov.co

Elaboración: IEP.

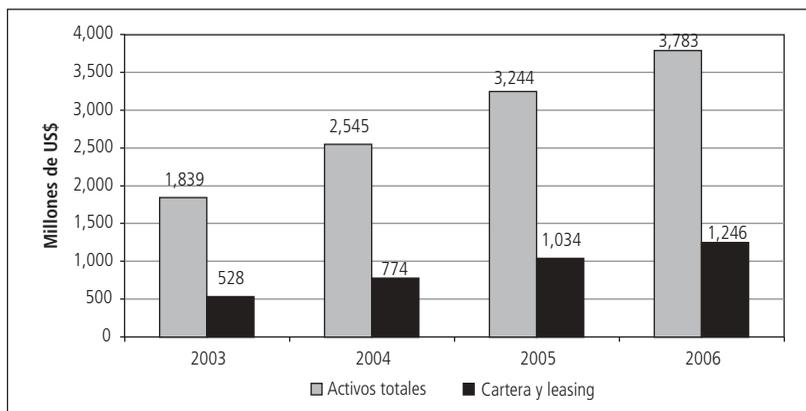
sector rural no es competitiva. Esto ha determinado que en los últimos años BANAGRARIO prefiera usar sus propios recursos para prestar. Esta preocupación se manifestó en el 2004 y dio como resultado una menor tasa de crecimiento en los fondos que intermedia BANAGRARIO, como se aprecia en el gráfico 2.6.

- Otro problema es la relación entre las colocaciones y los activos. La cartera activa de BANAGRARIO es pequeña comparada con el nivel de activos totales. Esto se debe a que los activos del banco están muy concentrados en inversiones, básicamente en títulos de deuda pública, lo que puede implicar niveles de vulnerabilidad para el banco ante algún shock externo que afecte ese tipo de activos.⁸⁰

80. Cabe destacar que un buen porcentaje de las inversiones del banco se hace en títulos del tesoro (TES) que fueron creados como mecanismos de financiamiento interno del gobierno nacional para financiar operaciones del presupuesto nacional colombiano.

GRÁFICO 2.7

COLOMBIA. ACTIVOS TOTALES Y CARTERA DEL BANAGRARIO, 2003-2006



Fuente: www.bancoagrario.gov.co

Elaboración: IEP.

- El quinto problema lo constituyen algunos programas de BANAGRARIO diseñados por el gobierno. De manera específica, los programas para los desplazados, los reinsertados, la mujer rural y la mujer cabeza de familia, si bien cuentan con tasas de interés inferiores a las de la banca comercial, exigen trámites costosos y que demandan mucho tiempo. Los principales problemas son dos: la demora en el desembolso de los fondos (un trámite que toma alrededor de treinta días, y en el caso de los créditos asociativos para desplazados, hasta tres meses); y la exigencia de una evaluación individual de los potenciales clientes en ausencia de garantías cruzadas, aunque los créditos se entreguen de forma asociativa.

Frente a estos y otros problemas que enfrenta el sistema, el gobierno colombiano, con una nueva administración, lanzó un programa denominado Banca de las Oportunidades. Este programa representa una estrategia de política de largo plazo, con miras a que toda la población de bajos ingresos tenga acceso a servicios financieros, con el fin de reducir la pobreza, promover la igualdad social y estimular el

desarrollo económico. Se han diseñado, entonces, tres instrumentos: la reforma del marco regulatorio; una estrategia de promoción: el Programa de Inversión de la Banca de las Oportunidades; y la conformación de la Red Bancaria de las Oportunidades.

La reforma del *marco regulatorio* está dirigida a conformar corresponsales no bancarios, crear cuentas de ahorro a bajo costo, reformar el régimen de garantías, regulación y fortalecimiento de las centrales de riesgo, e introducir cambios en el régimen de tasas de interés y comisiones de administraciones. BANAGRARIO es una de las primeras entidades que implementa estas nuevas figuras, en particular la de los corresponsales no bancarios.

La *estrategia de promoción* se basa en el Programa de Inversión Banca de las Oportunidades, a cargo del Banco de Comercio Exterior de Colombia S. A. (BANCOLDEX), dedicado a administrar recursos destinados al financiamiento del programa.

Finalmente, la *Red Bancaria de las Oportunidades* busca integrar a todas las entidades que ofrecen servicios financieros, es decir, a los bancos públicos y privados, las cooperativas, las cajas de compensación, las ONG, y las fundaciones y compañías de financiamiento comercial, en un esfuerzo por ampliar la penetración del sistema financiero en los sectores de menores ingresos. La red se conforma mediante la suscripción de convenios de cooperación entre las entidades y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Las instituciones que firman el convenio se comprometen a poner en marcha a los corresponsales bancarios, apoyar e incentivar la ampliación de la cobertura de los servicios financieros, y diseñar e introducir nuevos productos financieros.

Entre los primeros avances, a diciembre del 2006, diez entidades financieras lideradas por BANAGRARIO firmaron convenios para formar parte de la Red Bancaria de las Oportunidades.

La evaluación del crédito estará a cargo de cada entidad financiera; cada una es autónoma en su decisión de otorgar o no financiamiento, aplicando sus propias políticas de crédito. Además, cada vez que se apruebe un crédito, este será reportado al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) para que continúe con la fase de seguimiento.

CUADRO 2.4

COLOMBIA. PROGRAMAS DE MICROFINANZAS RURALES, 2007

ESTADO ACTUAL DEL PROGRAMA	En proceso de cierre.	En liquidación.	Vigente.
ENTIDAD QUE FINANCIA O COFINANCIA	FINAGRO.	Banco Mundial.	Tenía el apoyo del Banco Mundial y el apoyo técnico de Acción Internacional hasta octubre de 2006. Actualmente tiene el apoyo y acompañamiento de USAID a través del programa piloto de microfinanzas MIDAS.
ACTIVIDADES QUE FINANCIAN	Todas las actividades del sector rural, aunque con un sesgo hacia el sector agropecuario (70% de los proyectos financiados eran de actividades agropecuarias).	Actividades del sector rural no agropecuarias.	Actividades no agropecuarias tanto del sector rural como urbano, tales como actividades de comercio, servicios y producción.
OBJETIVO DEL PROGRAMA	Crédito para microempresas rurales e incentivos para generar empleo y autoempleo.	Mayor cobertura en el área debido a la disposición gubernamental que indica que todos los bancos deben operar microcréditos.	Programa piloto para tener una mayor cobertura en el sector por una disposición gubernamental que indica que todos los bancos deben operar microcréditos.

COLOCACIONES US\$	4.4 millones	18 millones	US\$ 42 millones
NÚMERO DE CLIENTES	3,500	11,429	16,798
CREDITO PROMEDIO US\$	850	1,604	897
TASA DE MOROSIDAD	3%	9.6%	4.21%
¿TRABAJAN CON INTERMEDIARIOS FINANCIEROS?	Sí. Con el sector semiformal e informal. Tienen diez operadores: cooperativas de ahorro y crédito, ONG, asociaciones de ahorro y crédito y casas comerciales.	Sí. ONG especializadas en dar financiamiento son las que seleccionan al prestatario y hacen el seguimiento (a cambio de 7.5% de comisión). Problema: se quedan con los mejores clientes y presentan al banco clientes con riesgo potencial.	No. El crédito es directo. La solicitud se hace en la oficinas descentralizadas y la evaluación de forma electrónica en oficinas regionales. El desembolso se hace en aproximadamente 9 días
MODALIDAD DE ATENCIÓN	Crédito asociativo y garantías cruzadas con atención técnica.	Crédito individual, garantizado con bienes semidurables.	Crédito individual con aval de terceros y del Fondo Nacional de Garantías.
¿ES EL CREDITO SUBSIDIADO?	No.	No.	No.

El SENA es una institución del Estado que apoya las actividades en el marco de la Banca de las Oportunidades, identifica aspirantes y/o ciudadanos que se acerquen a las unidades de emprendimiento. Participa, además, en la formulación de solicitudes de crédito y acompañamiento mientras dura el proceso de recuperación.

La Banca de las Oportunidades: una ocasión para modernizar BANAGRARIO

Para solucionar los problemas que enfrenta BANAGRARIO, su presidente declaró que debe seguir siendo de propiedad pública, pero que debe, asimismo, someterse a un riguroso sistema de reingeniería en el que se identifiquen los nichos de mercado que debe atender, se disminuya el plazo de desembolso de los créditos y se reemplacen algunas sucursales por operadores externos, luego de un riguroso análisis de costos, entre otras medidas.

Como parte de las actividades de la Banca de las Oportunidades, BANAGRARIO inauguró en noviembre del año 2006 el primer corresponsal no bancario en ciudad Bolívar, al sur de Bogotá. Dicho corresponsal se abrió con el fin de dar crédito y acceso a servicios bancarios a los menos favorecidos de las zonas periféricas de Bogotá y de los puntos más apartados del país. Al respecto, el presidente de BANAGRARIO manifestó que con la implementación de los corresponsales no bancarios en las zonas alejadas de las principales urbes, el ciudadano común puede solicitar créditos y hacer operaciones bancarias en tiendas o droguerías de los pueblos y localidades. En dichos puntos, BANAGRARIO ha implementado un sistema interconectado a una red. El personal que opera ahí está compuesto por gente de confianza de los pueblos y barrios populares, de tal forma que los usuarios pueden realizar tranquilamente sus operaciones bancarias. Además, están respaldados por una normatividad que expidió la superintendencia para tal fin. Adicionalmente, BANAGRARIO tiene como meta poner en funcionamiento más de seiscientos corresponsales no bancarios al finalizar el año 2007.

LÍNEA DEL TIEMPO DE LA POLÍTICA FINANCIERA RURAL DE COLOMBIA

1990 *Se da la reforma financiera del sistema bancario.* Se promulga la ley 45 que promueve una profunda transformación del sistema financiero: se convierte al sistema bancario especializado en un sistema multibancario y se autoriza la creación de conglomerados financieros. El fin de esta reforma es liberalizar el sistema para hacerlo más competitivo y eficiente y a la vez rentable. Además, se limitan las regulaciones a unas que sean fácilmente verificables por la superintendencia bancaria; se establece una autoridad monetaria independiente; y se autoriza la inversión extranjera en esta área.

Se promulga la ley 16, mediante la cual se constituye el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario y se crea FINAGRO, entre otras disposiciones.

1993 *Ley 35: se expide el estatuto orgánico del sector financiero,* en el que se dictan normas generales y se señalan los criterios y objetivos del gobierno nacional a la hora de regular cada una de las actividades del mercado financiero, bursátil y de seguros, o cualquier actividad relacionada con el aprovechamiento e inversión de recursos del público.

1999 *Se crea BANAGRARIO* a partir de la liquidación de la Caja de Crédito Agraria, Industrial y Minero (Caja Agraria).

Se promulga la ley 510, que implementa modificaciones al sistema bancario, con énfasis en la capitalización, la forma de constitución, las inversiones, el FOGAFIN, las funciones de las Superintendencia Bancaria y de Valores, y la intervención de las entidades financieras, especialmente de las corporaciones de ahorro y vivienda.

Se promulga la ley 543, en la que se establece un plazo máximo de tres años a las corporaciones de ahorro y vivienda para convertirse en bancos.

(Sigue...)

(...Viene)

- 2003** *Se promulga la ley 546*, mediante la cual se dictan medidas complementarias relacionadas con el sistema. Entre ellas, se autoriza a las compañías de financiamiento comercial a hacer operaciones de microcrédito, se revisa el capital mínimo requerido para operar como institución financiera, y se establecen requerimientos bancarios prudenciales para las compañías de financiamiento comercial, las corporaciones financieras, las cooperativas financieras y las sociedades de capitalización.
- 2005** *Se promulga el decreto 4327*, mediante el cual se crea la Superintendencia Financiera que resulta de la fusión de la Superintendencia Bancaria de Colombia con la Superintendencia de Valores. Comienza además el programa de microcrédito de BANAGRARIO con el aporte del Banco Mundial y a través de la Unidad de Microcrédito Rural no Agropecuario.
- 2006** *Se promulga el decreto 2233*, mediante el cual se reglamentan los servicios financieros prestados por los establecimientos de crédito a través de corresponsales. Con este decreto se da inicio al plan denominado Banca de las Oportunidades. Posteriormente se promulga el decreto 3965 que complementa la norma anterior.

En la actualidad (abril de 2007), el banco ha logrado colocar 29 corresponsales no bancarios, en los cuales se han efectuado 27,652 operaciones por un valor total transado de US\$ 3 millones.

Definitivamente, la relación de BANAGRARIO con la Banca de las Oportunidades es una buena manera de inducir un proceso de cambio y modernización. Como suele ocurrir con muchas instituciones públicas (sobre todo de gran escala como esta), BANAGRARIO es un banco difícil de cambiar y modernizar. Veremos en los próximos años varios cambios que lo llevarán a replantearse no sólo el tipo de operaciones que realiza sino su relación con el resto del sistema financiero.

5. ECUADOR: CORPORACIÓN FINANCIERA NACIONAL (CFN)⁸¹

En Ecuador, el sistema financiero público está conformado por dos instituciones que ofrecen sus servicios al sector productivo desde hace varias décadas. La primera de ellas es el Banco Nacional de Fomento, creado en 1928, que se especializa en el agro y que hoy opera como una entidad de primer piso bajo un esquema bastante tradicional de banca de desarrollo, y por ende, con problemas también bastante tradicionales.⁸² La segunda entidad es la Corporación Financiera Nacional (CFN) creada en 1964, que operó como primer piso hasta 1994 y cambió su modalidad debido al riesgo moral y a la poca democratización del crédito. Como segundo piso opera desde 1994 hasta ahora. En el año 2005 modificó su ley y abrió la opción de primer piso.

Durante muchos años, el responsable en Ecuador del financiamiento público para el sector agrícola y rural ha sido el Banco

CFN: DATOS GENERALES (2006)

Colocaciones totales:	US\$ 98,100,000 como segundo piso y US\$ 12 millones como primer piso
Colocaciones agropecuarias:	cerca de 20%
Tasa de morosidad:	11.6%
Patrimonio:	US\$ 233,084,000
Utilidad neta:	US\$ 20,300,780
Utilidad sobre activos (ROA):	6.02%
Utilidad sobre patrimonio (ROE):	9.51%

81. Agradecemos el apoyo de Paola Rodríguez en el proceso de acopio de la información de base para esta sección.

82. El Banco Nacional de Fomento es un buen exponente de una entidad regida principalmente por los principios del viejo paradigma de las finanzas rurales.

Nacional de Fomento (BNF). Esta entidad opera como un banco especializado, y tiene el objetivo de servir a los sectores agrícolas y pecuarios de todo el país. Sin duda, lejos de cumplir con esta meta, el BNF en la actualidad no cuenta con los estándares de sostenibilidad, eficiencia y cobertura que caracterizan a las entidades financieras modernas, debido en especial a los problemas políticos y de gestión en los que se ha visto inmiscuida la institución.

El BNF es un banco totalmente dependiente de las líneas de crédito del Banco Central y de los aportes de capital del propio sector público, así como de las donaciones y créditos de otras entidades financieras, y en menor medida de los depósitos. Esta institución capta básicamente depósitos de entidades del sector público, pues dado su desempeño, la mayor parte de los depositantes individuales ha dejado de lado sus cuentas de ahorro.⁸³

La situación actual del BNF es el resultado de la mala administración y la continua interferencia política de los gobiernos de turno, que consiguieron condonar en varias oportunidades el capital e intereses de los deudores del banco. Entre 1988 y 1998 se dieron ocho leyes o programas de condonación de deudas con esta entidad. La última ley de condonaciones fue aprobada en enero de 1998 y significó pérdidas por un monto de US\$ 56 millones.⁸⁴ Estas fueron leyes que no sólo afectaron al BNF sino a todo el sistema financiero por su impacto en la cultura de repago de los clientes, y que en particular trajeron efectos negativos en las entidades del sector público. En la actualidad hay una gran desconfianza en los datos reportados por el BNF dado que es evidente su quiebra operativa desde hace varios años, aunque algunos funcionarios aún sostengan lo contrario. La crisis bancaria de fines de la década de 1990 afectó seriamente el patrimonio de este banco, reduciendo su escala de manera importante.

83. La mayor parte de los depósitos provienen de las municipalidades, los depósitos obligatorios de los bancos y el Banco de Vivienda.

84. Después (en el 2000) se promulgó la Ley de Reordenamiento Económico y de las Finanzas Públicas, que buscó mejorar el desempeño del banco sin mayor éxito.

EL BANCO NACIONAL DE FOMENTO DEL ECUADOR (BNF)

El Banco Nacional de Fomento (BNF) se creó hace 74 años con el nombre de Banco Hipotecario del Ecuador. A partir de ese momento se sometió a diversas reformas en su estructura, hasta que el 14 de octubre de 1943 se expidió la ley que lo transformó en el Banco Nacional de Fomento Provincial; finaliza el proceso el 28 de marzo de 1974 cuando se expide la nueva ley orgánica del Banco Nacional de Fomento que se encuentra actualmente en vigencia. En principio, a través de esa norma el BNF adquiriría autonomía económica, financiera y técnica. Sin embargo, este banco ha sufrido las consecuencias del estancamiento económico de la década de 1990 y las constantes interferencias políticas que han limitado su accionar como banca de fomento al sector agropecuario, por lo cual presenta problemas de recuperación y de liquidez financiera.

Dado este contexto, se planteó la necesidad de reformar y reestructurar el BNF, de tal forma que se lo reorientase a apoyar la reactivación del sector productivo del país. En este sentido se tuvo que reducir la estructura física y orgánica de la institución para controlar sus costos operativos y administrativos. En el 2000 se promulgó la Ley de Reordenamiento Económico y de las Finanzas Públicas —más conocida como Ley Trole II—, en la que se ordenaron varias medidas para modernizar la estructura del Estado. Entre estas medidas figura la reformulación de la ley del BNF en sus lineamientos más importantes (cambio de objetivo del banco, devolución parcial de las deudas del Estado, reestructuración del directorio, etc.). Además de estas medidas se realizaron acciones complementarias para mejorar el desempeño del BNF, como la inclusión de un seguro agropecuario en alianza con una empresa privada de seguros, sin costo para el banco. Adicionalmente, en busca de la eficiencia administrativa, se optó por operar con grupos que deseaban crédito, estableciéndose alianzas estratégicas con asociaciones de productores agrícolas, cámaras de la microempresa, cámaras de la pequeña industria, etc.

A pesar de la reestructuración, el banco ha seguido concentrado en sus colocaciones en actividades agrícolas y ganaderas (más del 80% de su cartera) y mantiene altos niveles de morosidad (del orden del 78.5%) y pérdidas importantes en su patrimonio y cartera (las pérdidas en su patrimonio se aproximan a US\$ 100 millones en los últimos diez años). Sus niveles de cobertura son limitados y conserva un trámite largo y costoso para entregar sus créditos.

Claramente, esta entidad es una excelente candidata para un verdadero proceso de reforma o para una seria evaluación sobre su relevancia en el sector público, en el sistema financiero en general y en el sistema financiero rural en particular.

En vista del limitado impacto del BNF y su pobre desempeño, el sector público ecuatoriano viene impulsando una opción de financiamiento estatal, constituida por la CFN, que complementa su acción en los sectores productivos. La CFN fue creada en 1964 y actualmente opera como una banca de segundo piso multisectorial.⁸⁵ El objetivo de esta entidad es estimular la inversión y la competitividad e impulsar el crecimiento económico sustentable en todos los sectores productivos y servicios del país.⁸⁶ En el año 2005, la CFN había colocado un total de US\$ 93 millones, con un monto promedio de colocaciones mensuales de US\$ 7.7 millones y una operación promedio de US\$ 29 mil.

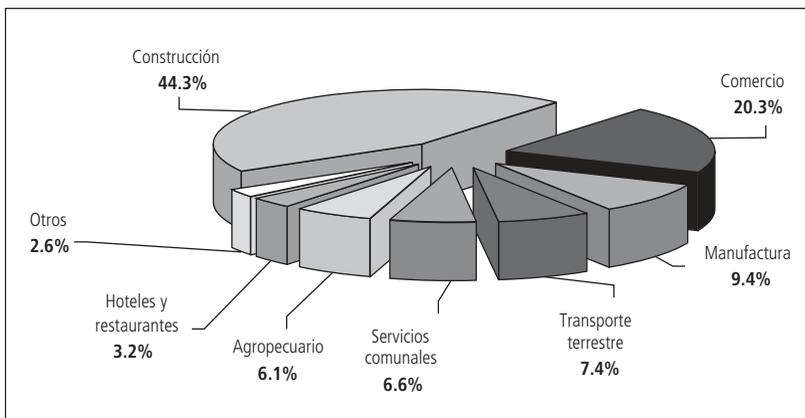
El 29% de su cartera se destina a financiar la microempresa, más del 65% de la misma se concentra en los sectores de comercio y construcción, mientras que sólo el 6.1% se dedica a financiar actividades del sector agropecuario. Los principales clientes de la CFN son los bancos, que intermedian aproximadamente el 80% de los fondos de la CFN; le siguen en importancia las cooperativas de ahorro y crédito, que canalizan el 14% de los fondos, mientras que las financieras sólo acceden al 5% de los mismos. La CFN, aunque es una entidad de segundo piso —modalidad generalmente asociada a bajos niveles de mora—, registra una tasa de morosidad relativamente alta (bordea el 11%), a pesar de lo cual en el año 2005 obtuvo utilidades (registrando un ROA que supera el 5.8%).⁸⁷ Adicionalmente, si bien la CFN no tiene un mandato específico de atender a las micro y pequeñas empresas, estas reciben la mitad de los recursos que intermedia la CFN. Así, a diciembre del 2005, la CFN registra 58 instituciones financieras intermediarias que utilizan sus líneas de crédito, doce más que en el 2004.

85. La CFN, en el 2006, implementó una línea de crédito de primer piso, pero es aún muy limitada. Se sabe que de setecientas solicitudes de crédito, sólo se aprobaron cuatro.

86. De acuerdo con la ley orgánica de la CFN, noviembre del 2005.

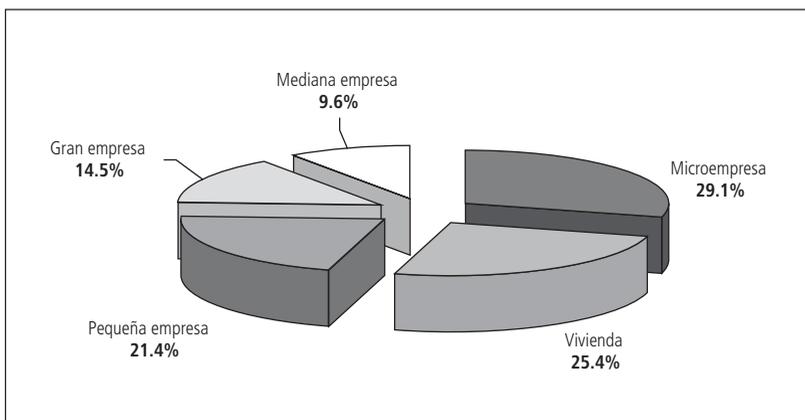
87. El dato de la tasa de morosidad es para diciembre del 2004, mientras que el del ROA es para diciembre del 2005, según lo reportado por la institución.

GRÁFICO 2.8
ECUADOR. CORPORACIÓN FINANCIERA NACIONAL (CFN):
COLOCACIONES POR SECTOR ECONÓMICO, 2005



Fuente: informe de resultados de la CFN, 2005.

GRÁFICO 2.9
ECUADOR. CORPORACIÓN FINANCIERA NACIONAL (CFN):
COLOCACIONES POR SEGMENTO, 2005



Fuente: informe de resultados de la CFN, 2005.

La CFN se ha convertido en un aporte al desarrollo de las actividades de algunas instituciones que, por su condición, no pueden fondearse directamente; es, además, una alternativa de acceso a recursos de más largo plazo. Actualmente, las entidades financieras consiguen fuentes de fondeo externas en el mejor de los casos y en la mayoría de las veces de no más de tres años —dado el riesgo país—, mientras que la CFN pone a su disposición líneas de crédito de seis, ocho y hasta diez años de plazo. De hecho, según estadísticas de la institución, el crédito de la CFN se colocaría a cinco años promedio.⁸⁸

Entre los productos financieros de la CFN, el único que se dirige a los pequeños productores del sector rural es el derivado de un fideicomiso denominado PROLOCAL,⁸⁹ además de un pequeño y variable porcentaje de los recursos multisectoriales que coloca la entidad. Es lógico que una institución de este tipo prefiera trabajar con fideicomisos en un sector con altos niveles de riesgo, información imperfecta y altos costos de transacción como el agropecuario, y más bien coloque sus recursos propios en otras actividades más rentables y menos riesgosas.⁹⁰ El PROLOCAL es una de las pocas iniciativas del sector público que contribuye al fortalecimiento de los procesos para contar con herramientas efectivas para los pequeños emprendedores rurales. PROLOCAL se financia en un principio con US\$ 2 millones de una donación de la Comisión Europea al Gobierno Ecuatoriano.⁹¹ El PROLOCAL nace del Proyecto de Reducción de la Pobreza y Desarrollo Rural Local, por iniciativa del Ministerio de Bienestar Social, para que accedan al crédito los pequeños productores rurales, buscando ampliar la cobertura y calidad de los servicios financieros rurales mediante el fortalecimiento de las entidades financieras reguladas y

88. Información obtenida en la CFN.

89. El PROLOCAL es un producto más de la CFN, parte del fideicomiso denominado FONLOCAL.

90. La CFN también presta a los clientes agropecuarios de mayor escala, como los plataneros y los camaroneros, que podrían obtener préstamos de cualquier entidad financiera del sistema.

91. Rodríguez (2006).

no reguladas ubicadas en 32 cantones pobres estructurados en seis microregiones. Entre las operaciones que se han hecho con el fondo de este fideicomiso, se encuentran el fondo de liquidez para las cooperativas de ahorro y crédito no reguladas, reguladas y ONG. Sin embargo, esta iniciativa tiene un limitado alcance.

Si bien el grueso de beneficiarios de estos fideicomisos no son necesariamente los pobladores rurales, ellos sí representan un grupo importante. Casi un tercio de los beneficiarios del FONLOCAL, otro fideicomiso de la CFN, la mitad de los beneficiarios del PROLOCAL y cerca del 15% de los usuarios del crédito productivo son productores agropecuarios.⁹²

A partir de noviembre del 2005, la CFN puede firmar convenios de participación con cooperativas no reguladas por la Superintendencia de Bancos, lo que posibilita llegar con recursos del Estado al sector rural, ya que gran parte de estas entidades atiende a dicho sector. A inicios del año 2007 ya se han firmado tres convenios de participación con cooperativas no reguladas.

Ecuador es un país de alta ruralidad, la cual viene acompañada de elevados índices de pobreza (el 39% de la población vive en zonas rurales y el 70% es pobre).⁹³ Las instituciones financieras públicas (el BNF) y privadas (los bancos privados y sociedades financieras), las ONG que intermedian crédito y las cooperativas de ahorro y crédito juntas, apenas cubren un 26% y un 48% de las necesidades de financiamiento de la población pobre y no pobre rural del país.⁹⁴ De hecho, se estima que entre el 70% y el 90% de la población rural, no tendría acceso a servicios especializados de ahorro, crédito, transferencias de dinero y seguros, lo que ha generado una falta de inversiones productivas y, a su vez, la escasez de fuentes de trabajo, el deterioro

92. Zavala (2006).

93. INEC y SIISE, versión 3.5.

94. Siguiendo la metodología del Banco Mundial, se definen como personas “pobres” a aquellas que consumen menos de 2,236 kilocalorías diarias y como “no pobres” a aquellas que están sobre esa línea de consumo.

del nivel de vida⁹⁵ y la migración de la población rural a las zonas urbanas o a otros países. Asimismo, en un estudio realizado por el Proyecto Salto en el 2004, se estima que existe una demanda insatisfecha de crédito entre los microempresarios de alrededor de US\$ 965 millones, 40% de los cuales serían microempresarios rurales.⁹⁶

Como respuesta a las demandas insatisfechas de la población rural en materia de servicios financieros —crédito en particular—, han surgido diferentes actores formales e informales cuyo objetivo es facilitar el crédito al sector rural y de pequeña agricultura, creándose una red de oferentes financieros rurales, bastante diversa y sólida. Estos oferentes financieros necesitan consolidarse para lograr acceder a mayores fuentes de financiamiento, que a su vez les permitan atender a los pobladores rurales y pequeños productores agropecuarios. Para buena parte de ellos, los fideicomisos que maneja la CFN serían muy atractivos. Desgraciadamente, las relaciones de la CFN con estos intermediarios son escasas y concretas.

Resulta paradójico que en un país con una sólida red de intermediarios financieros de primer piso en el medio rural, esta ventaja no se aproveche y promueva desde el segundo piso, sobre todo cuando este ya existe (la CFN).⁹⁷ Es cierto que desde el 2007 la CFN se ha abierto a este tipo de colaboración, pero aún muy tímidamente.

El perfil institucional de la CFN

La CFN es una institución financiera pública autónoma con personería jurídica y duración indefinida, que se crea oficialmente en 1964. Su objetivo es convertirse en una “institución financiera de fomento

95. Según el INEC, el aporte del consumo rural al total del consumo nacional es de apenas 18%.

96. Proyecto SALTO (2005).

97. Este sería un caso opuesto al de FONCAP S. A. de Argentina, donde no hay una red de intermediarios con quien trabajar.

industrial”, constituyéndose en el pilar que apoyaría una serie de transformaciones trascendentales para el Ecuador, como la promulgación de la Ley de Compañías y la creación de la Superintendencia de Compañías, de las bolsas de valores de Quito y Guayaquil, del Fondo de Promoción de Exportaciones (FOPEX) y de la Corporación Andina de Fomento (CAF). Actualmente es una de las dos entidades de la “banca de desarrollo propiedad del sector público” que existe en el país, junto con el BNF.

Como consta en el artículo 5 de la ley orgánica de la Corporación Financiera Nacional, su directorio estará conformado por los siguientes miembros: a) un representante nombrado por el presidente de la República, quien presidirá el directorio y la corporación, b) el ministro de Economía y Finanzas o su delegado; c) el ministro de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad o su delegado; d) el ministro de Agricultura y Ganadería o su delegado; e) el ministro de Turismo o su delegado; f) un representante principal elegido por las cámaras de la producción de la sierra y el oriente, para un periodo de dos años, quien podrá ser reelegido indefinidamente; y, g) un representante principal elegido por las cámaras de la producción de la costa y Galápagos, para un periodo de dos años, quien podrá ser reelegido indefinidamente.

Los objetivos principales de la CFN son estimular la inversión e impulsar el crecimiento económico sustentable, así como la competitividad de los sectores productivos. En ese sentido, actualmente el fondeo principal de la entidad proviene de recuperaciones de las colocaciones, los fondos del Estado y el fondeo interno y externo de corto plazo, canalizados a través del sistema financiero nacional a las diferentes actividades productivas del país. La modalidad de banca de segundo piso se inició con el programa “multisectorial” financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la CAF, con un monto de US\$ 200 millones y una contrapartida nacional de US\$ 25 millones.

Previo a este programa, la entidad fortaleció su patrimonio, implementando un plan de reestructuración, adoptó un nuevo esquema de organización, realizó un programa de desinversión de las

empresas en las que poseía acciones y creó la Unidad de Coordinación Ambiental, encargada de evaluar el impacto ambiental de los proyectos de inversión.

A partir de los primeros meses del 2006, la CFN se ha convertido en una entidad bancaria en la categoría de banca múltiple, con potestad de colocar recursos también directamente, es decir de hacer operaciones de primer piso, a través de sus ocho oficinas en el ámbito nacional, además de la oficina matriz en Quito y la sucursal mayor en Guayaquil.

La CFN ha ofrecido una serie de alternativas de crédito financiadas con recursos propios, del Estado y de organismos internacionales, que se estima han llegado a más de US\$ 1,383 millones entre 1964 y 1992 como crédito directo, y a US\$ 2,123 millones entre el año 1992 y el 2006 como segundo piso, en todo el país.⁹⁸

Actualmente la CFN tiene vigentes los siguientes productos: en primer piso, crédito directo; en segundo piso maneja las siguientes líneas de crédito: Multisectorial, Vivienda, CREDIMICRO, FOPEX, Importaciones Chile, Innovación Tecnológica FUNDACYT. Además, la CFN ofrece algunos servicios complementarios, como un buró de crédito (sólo hasta el 2006, cuando la superintendencia prohibió que los *bureaus* de crédito fueran de propiedad de entidades financieras) y una metodología de calificación de riesgos que se aplica a las entidades financieras a través de las cuales canaliza recursos de los fideicomisos y de sus líneas de crédito. Este sistema, que recoge una serie de indicadores cuantitativos, permite determinar el nivel de riesgo, el cupo de endeudamiento y el porcentaje de garantías que se exigirá a cada institución, y es un referente técnico para otras calificaciones.

Entre los resultados obtenidos se observa que a diciembre del 2006, la proporción de las principales líneas de crédito de la CFN fueron: Multisectorial (36.3%), CREDIMICRO (34.2%) y Vivienda (29.5%). Además, como administradora de negocios fiduciarios, la

98. Cabe destacar que la CFN ha cambiado de modalidad operativa desde que inició sus operaciones en 1964.

CFN actualmente administra 38 fideicomisos, públicos y privados, con un patrimonio autónomo de US\$ 960.6 millones, los cuales han apoyado a distintos sectores del Ecuador. Dos importantes ejemplos de recursos administrados para el fomento en el sector rural son el fideicomiso Crédito Productivo, cuyo constituyente es el Ministerio de Bienestar Social a través del Programa de Protección Social (PPS), y el fideicomiso Fondo para el Desarrollo Local (FONLOCAL), cuyos constituyentes son el Ministerio de Bienestar Social,⁹⁹ la Fundación Suiza de Cooperación para el Desarrollo Técnico (SWISSCONTACT) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), creados en el 2001 y en 1999 respectivamente y los cuales han permitido canalizar hasta la fecha más de US\$ 5 millones a segmentos rurales pobres del país.

Las colocaciones totales que puede impulsar la CFN desde el segundo piso están limitadas por su capacidad de obtener líneas de financiamiento del exterior o recursos adicionales bajo el esquema de fideicomisos. Actualmente, la CFN canaliza recursos en su modalidad de segundo piso que bordean en total los US\$ 95 millones por año, cifra bastante reducida, que además se distribuye entre varios sectores. Incluso, como veremos más adelante, si la totalidad de estos recursos se utilizarán para apoyar el financiamiento agropecuario, estos representarían un porcentaje pequeño de lo que los intermediarios financieros de primer piso vienen colocando en el medio rural y en el segmento de la pequeña agricultura.

En ese sentido, no es muy evidente cuál puede ser el papel que cumpla una entidad como la CFN en el financiamiento al agro y al medio rural, que siguen siendo segmentos subatendidos. La pregunta relevante es cómo una entidad de segundo piso podría colaborar con el desarrollo financiero rural, tomando ventaja de la existencia de un vigoroso pero aún incipiente conjunto de intermediarios financieros, regulados y no regulados, que ya están operando en el

99. El FONLOCAL es un fideicomiso que incluye tres productos: FONLOCAL propiamente dicho, PROLOCAL y FONDEJU.

medio rural y en el segmento de la pequeña agricultura. Es decir, Ecuador presenta un excelente espacio para que un interesante y amplio conjunto de intermediarios financieros de primer piso se consolide con el apoyo de la banca de desarrollo de segundo piso. Parece la alianza perfecta y una oportunidad para poner a prueba la versatilidad y capacidad de respuesta de estas entidades de segundo piso, que como FONCAP S. A. en Argentina, en determinado momento enfrentan ventanas de oportunidad para facilitar cambios importantes en el sistema financiero.¹⁰⁰

Para poder profundizar en esta discusión conviene revisar brevemente la estructura y composición de la oferta financiera que hoy atiende al sector agropecuario.

Las colocaciones agropecuarias en el Ecuador: buscando un espacio para una entidad de segundo piso

Entre los oferentes formales que operan en el medio rural, se encuentran los bancos, las cooperativas, las sociedades financieras y las mutualistas, así como la banca pública que en este caso estaría constituida por el BNF. Por el lado del sector informal (no regulado) se tiene a algunas cooperativas de ahorro y crédito no reguladas, ONG, etc.

Las instituciones reguladas por la Superintendencia de Banca y Seguros de Ecuador (excepto el BNF) colocaron en el sector agropecuario, a diciembre del 2005, US\$ 470.5 millones, que representan el 6% de la cartera total del sistema. Las entidades con mayor participación son los bancos, con una cartera concentrada en grandes empresarios y exportadores de plátano y camarón. En segundo lugar, están las cooperativas de ahorro y crédito que son las que se han especializado en atender a los medianos y pequeños productores agropecuarios.

100. Quizá justamente para aprovechar esta oportunidad y responder a nuestra pregunta, para este año (2007) la CFN prevé constituir un fideicomiso con la CAF cuyo principal propósito será la promoción de las microfinanzas rurales y la creación de un fondo de garantías para la microempresa, el cual tendrá un diseño similar al FOGAPE de Chile.

CUADRO 2.5
ECUADOR. EVOLUCIÓN DE LA CARTERA AGROPECUARIA Y
DEL SISTEMA FINANCIERO REGULADO, 2001-2006 (US\$ MILLONES)

Instituciones financieras	Dic-01	Dic-02	Dic-03	Dic-04	Dic-05	Jun-06
Sector agropecuario						
Bancos	303.0	380.0	357.4	393.4	412.5	401.0
Cooperativas	2.0	7.5	18.5	30.5	44.6	49.6
Sociedades financieras	2.9	3.5	6.9	11.2	8.5	9.6
Mutualistas	0.8	1.6	3.0	4.8	4.8	4.1
Total sector agropecuario	308.6	392.7	385.8	439.9	470.5	464.2
Todos los sectores						
Bancos	3,175.0	3,872.4	4,221.2	5,308.9	6,530.9	7,046.1
Cooperativas	127.1	177.5	308.6	474.5	629.9	673.3
Sociedades financieras	226.6	253.9	317.4	425.1	517.8	567.4
Mutualistas	67.7	100.1	122.5	168.9	203.7	204.6
Total sectores	3,596.4	4,403.8	4,969.7	6,377.3	7,882.3	8,491.4

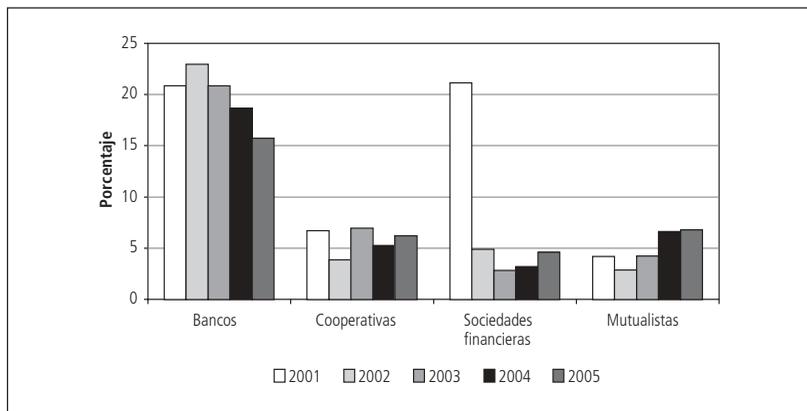
Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros de Ecuador.

Elaboración: IEP.

Las tasas de morosidad de las instituciones de primer piso que colocan en el sector agropecuario son relativamente altas. Los bancos son los que registran los mayores niveles de morosidad en el periodo 2001-2005, la que se ubica en promedio en 19.8% con una tendencia decreciente en los últimos dos años. Las otras entidades obtienen mejores resultados con una morosidad promedio de 4.9%, como se muestra en el gráfico 2.10.

En un análisis del número de clientes, el 52% de los productores agropecuarios que acceden a un crédito formal está siendo atendido por los bancos y ese porcentaje ha ido creciendo en el periodo 2001-2005, aunque a una tasa cada vez menor. En cuanto a las cooperativas, se comprueba que si bien estas manejan una cartera casi diez veces

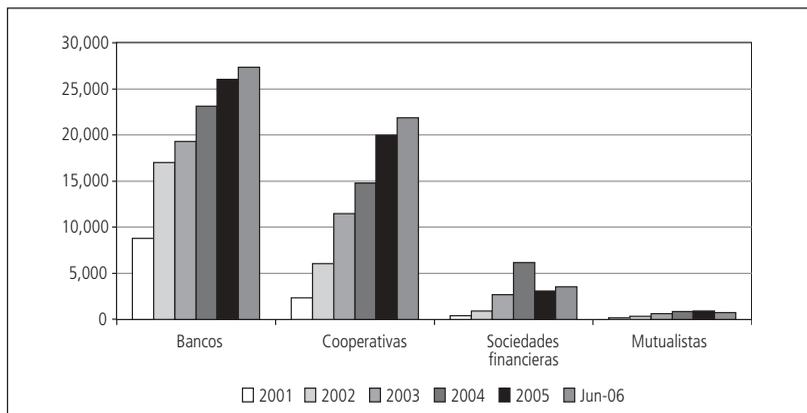
GRÁFICO 2.10
ECUADOR. EVOLUCIÓN DE LA TASA DE MOROSIDAD EN EL SECTOR
AGROPECUARIO DE LAS INSTITUCIONES SUPERVISADAS DE PRIMER PISO,
2001-2005



Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros de Ecuador y RFR.

Elaboración: IEP.

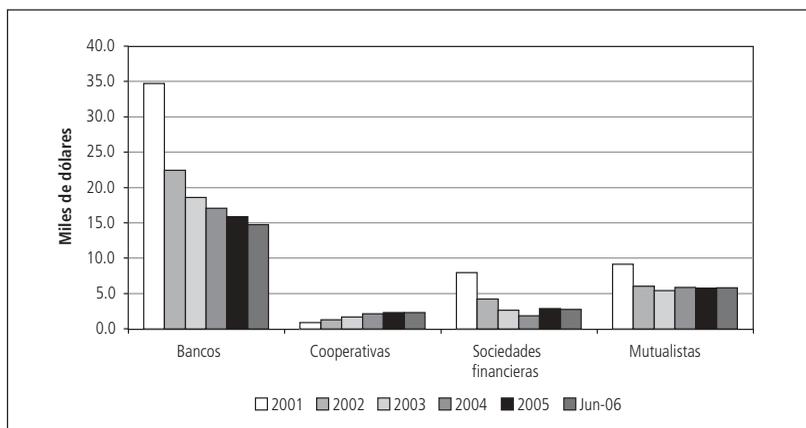
GRÁFICO 2.11
ECUADOR. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE CLIENTES EN EL SECTOR
AGROPECUARIO POR TIPO DE INSTITUCIÓN, 2001-2006



Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros de Ecuador y RFR.

Elaboración: IEP.

GRÁFICO 2.12
ECUADOR. EVOLUCIÓN DEL CRÉDITO PROMEDIO
AL SECTOR AGROPECUARIO,
2001-2006



Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros de Ecuador y RFR.

Elaboración: IEP.

menor que la de los bancos, atienden al 40% de total de clientes, lo que quiere decir que están concentradas en préstamos de menor monto pero con amplia cobertura.

Un menor número de clientes agropecuarios (8%) está atendido por las sociedades financieras y las mutualistas.

Como es de esperar de los resultados anteriores, hay una concentración de la cartera promedio de préstamos de alto monto en la banca (aproximadamente US\$ 15 mil). Al parecer, las cooperativas son las entidades que logran llegar a más productores agropecuarios con créditos que en promedio no superan los US\$ 2,200.

Los oferentes no regulados de primer piso

Como en la mayoría de las experiencias en América Latina, existen una serie de instituciones y agentes que prestan servicios en el sector rural y que no están regulados por el ente supervisor oficial, como es

el caso de las cooperativas de ahorro y crédito, las ONG, las cajas comunales, etc. Algunas de estas entidades se encuentran organizadas en redes o asociaciones que convocan a un grupo importante de entidades financieras, reguladas y no reguladas, con el único fin de fortalecer el mercado de las microfinanzas en el Ecuador a través de acciones como el servicio de capacitación, la asistencia técnica y el apoyo de segundo piso a empresas asociativas rurales.

La agrupación más importante que trabaja en el sector rural sin duda la constituye la Red Financiera Rural (RFR), que es una corporación civil de derecho privado sin fines de lucro, constituida el 16 de junio del 2000. Actualmente, la RFR está integrada por 42 instituciones, entre las que hay bancos, sociedades financieras, cooperativas de ahorro y crédito (reguladas y no reguladas) y ONG. Si bien la red ofrece diferentes servicios, uno de los más importantes es el rol que cumple con las entidades no reguladas, como las cooperativas de ahorro y crédito, que necesitan asesoramiento en la aplicación de normas de solvencia y sostenibilidad financiera a través de proyectos de autorregulación puestos en marcha para esos fines.¹⁰¹

Entre las entidades financieras que trabajan con la RFR, las cooperativas de ahorro y crédito se han convertido en el nexo crediticio más importante para lograr los objetivos de la RFR y canalizar con eficiencia recursos al agro ecuatoriano. Se podría decir que la estrategia está en fortalecer el sistema cooperativo financiero rural, mejorando sus debilidades en su estructura operativa y adecuándolas a las necesidades del público objetivo de la RFR.

Las cooperativas de ahorro y crédito se han convertido actualmente en uno de los pocos oferentes formales de crédito a pequeños productores del sector rural. Sin embargo, su capacidad es todavía limitada¹⁰² y su alcance por lo general geográficamente localizado¹⁰³ y

101. El marco autoregulatorio es importante en el Ecuador debido a que existen más de 351 cooperativas no reguladas y sólo treinta se encuentran bajo el control de la Superintendencia de Bancos.

102. Su principal limitación es no disponer de fondos para el mediano y largo plazo.

103. Para mayor información, revisar Chiriboga *et al.* (1999).

por ende con mayores riesgos. En efecto, otras entidades financieras (bancos y financieras) se han especializado en otro tipo de actividades (sector terciario de la economía) limitadas a las áreas urbanas y de corto plazo. Uno de los problemas que enfrentan es que existen dos marcos jurídicos para la regulación y supervisión de estas cooperativas: la Ley General de Cooperativas y la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero con el decreto 354 y la Codificación de Resoluciones. Esto implica la existencia de dos entidades de control: por un lado, la Dirección Nacional de Cooperativas (DINACOOP), y por otro, la Superintendencia de Banca y Seguros del Ecuador (SBS). Este problema en la supervisión es uno de los factores que ha influido en la débil integración del sistema cooperativo.

En cuanto al volumen de operaciones, se estima que el sistema cooperativo no regulado representa el 30%, mientras que el regulado constituye el 70% del total del sistema cooperativo nacional.¹⁰⁴ Además, se calcula que a diciembre de 2005 el proyecto de autorregulación trabajaba con 16 instituciones de microfinanzas: siete ONG y nueve cooperativas de ahorro y crédito (COAC) no reguladas que brindan servicios y atención aproximadamente a 157 mil clientes en zonas rurales y urbano marginales, con una cartera aproximada de US\$ 127 millones (Jordán 2006).

La información disponible muestra que las entidades reguladas que pertenecen a la RFR tienen una tendencia creciente en la cartera total, las captaciones, el número de clientes y el crédito promedio entre el 2001 y el 2005. En cambio, las entidades no reguladas muestran una tendencia creciente entre el 2001 y el 2003, una caída en el 2004 y una recuperación moderada en el 2005, que no llega a los niveles presentados en el 2003.

En resumen, las colocaciones desde el sistema financiero son crecientes, han alcanzado casi US\$ 600 millones en el 2005 y atendido a más de 200 mil clientes.

104. Puede ser que este porcentaje se haya incrementado desde 1999, dado que las cooperativas no reguladas no cobran el impuesto a la circulación de capitales, que es de 0.8% y que graba a todas las transacciones financieras.

CUADRO 2.6

ECUADOR. CARTERA, TASA DE MOROSIDAD, NÚMERO DE CLIENTES Y CRÉDITO PROMEDIO DE LA ENTIDADES DE PRIMER PISO EN EL SECTOR AGROPECUARIO, 2001-2005^{1/}

	2001	2002	2003	2004	2005
Cartera (mill. US\$)					
Reguladas	308.6	392.7	385.8	439.9	470.5
No reguladas-RFR	22.4	98.6	154.0	83.9	127.6
Total	331.0	491.3	539.8	523.8	598.1
Núm. de clientes (miles)					
Reguladas	11.5	24.1	33.9	44.8	49.8
No reguladas-RFR	141.6	169.0	201.6	128.4	157.7
Total	153.1	193.1	235.5	173.2	207.5
Crédito promedio					
Reguladas	26,900.4	16,315.2	11,393.7	9,820.3	9,449.4
No reguladas-RFR	158.4	583.3	763.7	653.1	809.1
Total	2,162.4	2,544.7	2,292.5	3,024.4	2,882.5

1/No se registra información de entidades no reguladas que no pertenezcan a la Red Financiera Rural (RFR).

Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros de Ecuador y RFR.

Elaboración: IEP.

Como se puede advertir del anterior análisis, Ecuador cuenta con una serie de entidades de primer piso que vienen atendiendo al sector rural de forma regulada o no regulada, la mayoría de ellas con fondos propios y algunas con el fideicomiso de la CFN. Sin embargo, no se ve una integración vertical entre las instituciones de segundo piso (en este caso, la CFN) y las de primer piso, que necesitan contar con más fondos para ampliar su margen de operaciones.

Por la magnitud de las operaciones que maneja la cartera de primer piso (regulada y no regulada) en el sector rural, se ve que este primer piso consolidado que financia al sector agropecuario en Ecuador es mucho más importante que las colocaciones totales de

CUADRO 2.7
ECUADOR. CARTERA DE PRIMER PISO DE
LA CORPORACIÓN FINANCIERA NACIONAL (CFN), 2001-2005^{1/}

	2001	2002	2003	2004	2005
Cartera CFN de primer piso (mill. US\$)	12.4	24.3	53.5	66.6	93.2
% de cartera de primer piso	3.8%	5.0%	9.9%	12.7%	15.6%

1/ No se registra información de entidades no reguladas que no pertenezcan a la Red Financiera Rural (RFR).

Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros de Ecuador y RFR.

Elaboración: IEP.

la CFN. En el 2005 estas últimas representaron el 15% del total de colocaciones de la cartera de primer piso, como se deduce del cuadro 2.7.

En suma, el sistema de primer piso que financia al sector rural es amplio, sólido y está conformado básicamente por las instituciones financieras reguladas que están supervisadas por la Superintendencia de Banca y Seguros del Ecuador y por las entidades no reguladas asociadas con la Red Financiera Rural. Este conjunto de instituciones ha demostrado que puede brindar servicios financieros en el agro y que tiene posibilidades de expandirlos, siempre y cuando cuente con una mayor fuente de fondeo (que podría venir de la CFN) y con apoyo en sus programas de fortalecimiento institucional.

En octubre del 2005, el Congreso de la República de Ecuador aprobó la reforma de la ley orgánica del CFN, mediante la cual se facultó a la institución a realizar operaciones de primer piso, además de añadir a sus funciones la promoción de los sectores productivos de la economía, incluyéndose entre otros a los sectores agropecuario, agroindustrial, artesanal, pesquero, turístico y de reforestación. Además, faculta a la institución a trabajar en sus actividades de segundo piso con instituciones no calificadas por la Superintendencia de Banca y Seguros, así como con personas naturales y jurídicas que

cumplan con los requisitos que defina el directorio, para las actividades de primer piso.¹⁰⁵ Esta medida abre un espacio para que CFN trabaje con las instituciones no reguladas.

La desconexión que hay entre la CFN y los intermediarios de primer piso atendiendo al agro y al ámbito rural, nos muestra una situación particular en la región, donde hemos visto más bien entidades de segundo piso buscando casi con desesperación a entidades de primer piso con quienes trabajar, mientras que aquí encontramos la figura inversa: un sólido conjunto de intermediarios y una entidad de segundo piso que no se articula con dichos intermediarios más que de manera concreta.

No obstante, las razones que impiden esta lógica asociación se encuentran en un variado espectro:

- La presencia del BNF mantuvo a la CFN lo más alejada posible del sector agropecuario, por un lado para evitar contaminarse de su imagen y malos resultados, y por otro, para no interferir con ella.
- La CFN no fue creada para atender al sector agropecuario ni rural: para eso había otras intervenciones del sector público.¹⁰⁶
- En el directorio de la CFN participan representantes de las cámaras de comercio pero no representantes gremiales de los pequeños productores agropecuarios. Por ende, no existe una vía directa para transmitir las posibles demandas del sector y sus intermediarios a la CFN. Sin embargo, sí participa el ministro de Agricultura o su delegado, quien podría cumplir dicho rol.
- Los recursos de la CFN disponibles para colocar en el agro y en el medio rural son escasos, pues sólo pueden venir de las líneas multisectoriales (concentradas en los bancos, que trabajan poco

105. Más información en: http://www.alide.org.pe/an_legal.asp?P=AN

106. Este argumento revelaría cierta falta de visión de parte de los directivos de la CFN, al no impulsar una relación con los intermediarios rurales de primer piso.

LÍNEA DEL TIEMPO DE LA POLÍTICA FINANCIERA RURAL DE ECUADOR

1992 *La Corporación Financiera Nacional (CFN) modifica su estrategia operativa y pasa a operar como banca de segundo piso.*

1994 *Se reforman las leyes del sistema financiero. La Ley General de Bancos se reemplaza por la Ley General de Instituciones Financieras, siendo esta una de las razones de la crisis. La nueva ley provoca una desregularización del sistema bancario. La Superintendencia de Banca, el organismo de control bancario, queda con muy poca influencia en el mercado financiero. La ley permite una concentración muy alta de créditos para pocas personas o para empresas vinculadas con el banco.*

con el agro, y menos con la pequeña agricultura) o de los fideicomisos (como el PROLOCAL), que son de muy reducida escala. El conjunto de los intermediarios financieros de primer piso, regulados y no regulados, coloca cerca de US\$ 600 millones al año en el agro.

- Los intermediarios financieros que operan en el segmento de la pequeña agricultura son principalmente cooperativas y entidades microfinancieras de muy reducida escala. Por ende, es muy costoso trabajar con ellos.¹⁰⁷
- Las entidades financieras no requieren de fuentes de fondeo (muchas de ellas captan recursos del público y otras cuentan con fuentes de fondeo en condiciones ventajosas, sobre todo provenientes de la cooperación internacional) sino de otros servicios, como asistencia técnica, procesos de formalización y fortalecimiento institucional y patrimonial, apoyo para convertirse en entidades reguladas, etc.

107. Sin embargo, existen importantes redes que las agrupa, como la Red Financiera Rural.

- 1998** *SOLBANCO, el Banco de Préstamos, FILANBANCO y Tungurahua pasan a manos del Estado.*
- 1999** *Crisis bancaria.* El superintendente de Bancos declara un feriado bancario y se decreta el congelamiento de las cuentas. Varios bancos quiebran por insolvencia. En ese momento el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial se dan cuenta de la crisis que atraviesa el sistema financiero. El Banco Mundial recomienda la creación de la Agencia de Garantía de Depósitos, para evitar el pánico generalizado y una corrida bancaria. La CFN se ve obligada a recibir certificados de depósitos reprogramados (CDR) y certificados de pasivos garantizados (CPG) emitidos por la banca que había cerrado y que estaba garantizada por el Estado y asume la cartera de esos bancos por más de US\$ 300 millones. Por esa razón sus activos improductivos se redujeron del 80% en el 2000 al 18% en el 2005.
- 2000** *Se decreta la dolarización del sistema financiero (septiembre).* La economía comienza a recuperarse y para octubre la rentabilidad de los bancos muestra signos positivos. Se aprueba la Ley para el Reordenamiento Económico y de las Finanzas Públicas. Se modifica la ley orgánica del BNF. La modificación comprende un cambio en el objetivo del banco, la eliminación del interventor permanente, la devolución parcial de las deudas del Estado, la reestructuración parcial del directorio, facultar las alianzas estratégicas y los convenios con entidades rurales afines, etc.
- 2005** *Se promulga una nueva ley orgánica de la CFN que le da las atribuciones de banca múltiple.*

LA NUEVA POLÍTICA FINANCIERA DE BOLIVIA

El 16 de junio del 2006, el presidente de Bolivia, Evo Morales, presentó el plan económico “Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien”. Uno de los principales componentes de este plan es el recientemente creado Sistema Nacional de Financiamiento para el Desarrollo (SINAFID), mediante el cual se constituye una banca de fomento cuyo principal objetivo es financiar a los sectores urbanos y rurales de bajos ingresos con un capital inicial de US\$ 300 millones.

El SINAFID está compuesto por el sector financiero público y privado; el primero cuenta con dos instituciones de reciente creación: el Banco de Desarrollo Productivo (BANDEPRO) y el Banco de Fomento y Desarrollo. Adicionalmente, para que esta estrategia tenga éxito, el gobierno pretende dar un incentivo a la banca, los fondos financieros privados (FFP), la Bolsa de Valores y a todas las entidades que quieran ser “partícipes solidarios” en lograr los objetivos que persigue el SINAFID. El gobierno también otorgará créditos concesionales, dependiendo de los proyectos y rubros que requiera apoyar.

¿Qué es el SINAFID?

El SINAFID constituye el eje financiero de la política de gobierno, en el que se define una participación directa y activa del Estado en el sector, con el objetivo de lograr la promoción y articulación económica con equidad, asignando recursos de manera eficiente hacia los sectores productivos con alta potencialidad que actualmente no acceden al financiamiento adecuado. Para ello, las entidades públicas que se formen a partir de este sistema deben de ser rentables, sostenibles, de modo tal que se asegure su crecimiento y permanencia en el largo plazo. También se prevé la participación del sector privado, dado que opera en el sistema y puede beneficiarse de los recursos del BANDEPRO, que opera como banca de segundo piso.

¿Cual es el rol del Estado en el SINAFID?

Desde el segundo piso se ha constituido el Banco de Desarrollo Productivo (Bandepro), a partir de la fusión de la Nacional Financiera Boliviana (NAFIBO SAM), el Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero de Apoyo al Sector

Productivo de Bolivia (FONDESIF) y el Fondo Nacional de Desarrollo Regional de Bolivia (FNDR), que hasta ese momento se dedicaban a intermediar fondos de carácter multisectorial para las entidades financieras. Hasta entonces, NAFIBO SAM se dedicaba a financiar a empresas grandes a través de intermediarios financieros, FONDESIF facilitaba el crédito a los pequeños productores urbanos y rurales, y FNDR financiaba a los municipios en las áreas de infraestructura productiva y social.

BANDEPRO tiene comprometidos del gobierno US\$ 300 millones como capital inicial, de los cuales US\$ 140 millones se destinarán a la producción; cien millones a las exportaciones e importaciones; treinta millones a infraestructura productiva; y treinta millones a vivienda social. Este nuevo banco podrá ampliar la intermediación y canalización de recursos hacia entidades, asociaciones, fundaciones de carácter financiero, de derecho privado o público. También podrá participar en fondos, fideicomisos o patrimonios autónomos, destinados a ser utilizados como mecanismos de garantía.

Desde el primer piso, el Estado apoyará al sector productivo a través del Banco de Fomento y Desarrollo y todas las entidades de primer piso donde el Estado es el accionista mayoritario. Uno de los principales objetivos es el de privilegiar, mejorar y fortalecer la posición financiera de cada una de estas entidades para que sean sólidas en el tiempo, y brinden servicios, aun en los lugares donde las instituciones financieras privadas no deseen hacerlo, por decisión de sus instancias de gobierno corporativo, a pesar de que se les ofrezca mitigar los riesgos, en zonas geográficas que no sean de su interés.

A fin de comenzar las operaciones del Banco de Fomento y Desarrollo, el gobierno de Bolivia depositó los primeros US\$ 30 millones (que provienen del Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela - BANDES) en NAFIBO, que recibe esos fondos en calidad de fideicomiso.

El 17 de junio del 2006 se empezaron a licitar los fondos entre las entidades bancarias y financieras. La comisión que cobra cada entidad por intermediarlos es variable, dependiendo del nivel de cobertura con que cuenta y de los costos operativos en que incurre, pero no supera en ningún caso el 1%. Entre los primeros que operarán esos recursos se encuentran el Banco Ganadero, con cobertura en las grandes ciudades, que cobrará una comisión de 0.25%, el Fondo Fortaleza que junto a una cooperativa cobrarán una comisión de 0.50% por operar fondos tanto en áreas urbanas como rurales, y el PRODEM, que en la actualidad cuenta con 86 agencias distribuidas en todo el país y cuya comisión es de 0.86%.

LÍNEA DEL TIEMPO DE LA POLÍTICA FINANCIERA RURAL DE BOLIVIA

- 1990** *Se cierra el Banco Agrícola.* A partir de ese momento el Estado deja de operar como agente crediticio para la agricultura, en lo que se refiere a crédito directo.
- 1993** *Se promulga la Ley de Bancos y Entidades Financieras.* Se registran cambios institucionales en el sistema, dado el periodo de insolvencia de la banca en años previos.
- 1995** *Se promulga la ley 1670 del Banco Central,* mediante la cual se establecen normas más estrictas sobre la cartera en mora y el devengado de intereses, además de una completa reformulación de los requisitos de provisiones y de capital mínimo.
- 1996** *Se constituye la Nacional Financiera Boliviana (NAFIBO)* como una entidad de segundo piso. Se crea el Sistema de Regulación Financiera (SEREFI), integrado por la Superintendencia General, la Superintendencia de Pensiones, la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, la Superintendencia de Seguros y Reaseguros y la Superintendencia de Valores. Su objetivo es controlar, regular y supervisar las actividades, personas y entidades relacionadas con el seguro social obligatorio de largo plazo, los bancos y las entidades financieras, las entidades aseguradoras y reaseguradoras y el mercado de valores en el ámbito de su competencia.
- 1998** *Se promulga la ley 1864, Ley de Propiedad y Crédito Popular.* Se conforma una nueva estructura para el Sistema de Regulación Financiera, eliminándose las funciones de fiscalización y de control administrativo de la Superintendencia Superior del Sistema y transformándola en la Superintendencia de Recursos Jerárquicos (SRJ) cuya única y exclusiva misión es la de conocer y resolver los recursos jerárquicos (recursos de impugnación en últimas instancia administrativa).
- 2006** *El gobierno presenta el plan nacional de desarrollo denominado “Bolivia digna, soberana, productiva y democrática”* en el que se incluye la creación del Sistema Nacional de Financiamiento para el Desarrollo (SINAFID), cuyo objetivo es el de constituirse en un mecanismo de promoción y articulación, que permita asignar los recursos de manera eficiente

(Sigue...)

(...Viene)

hacia los sectores productivos con alta potencialidad que actualmente no acceden a un financiamiento adecuado. Se suscribe el Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP) y la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA) para la creación del Banco de Fomento y Desarrollo de Bolivia.

6. GUATEMALA: BANCO DE DESARROLLO RURAL S. A. (BANRURAL S. A.)¹⁰⁸

BANRURAL S. A. es un caso particular entre las entidades financieras de desarrollo latinoamericanas, no sólo por su historia —en especial su proceso de creación con criterios muy modernos— y por sus resultados —hoy es el banco más rentable de Guatemala—, sino sobre todo porque es un ejemplo de un nuevo concepto de banca de desarrollo.

Como dijimos, BANRURAL S. A. es el banco más rentable de Guatemala. Es, también, el tercero en importancia en el sistema financiero del país: posee el 12% de los activos del sistema bancario guatemalteco. Asimismo, ha pasado de ser un banco desconocido en América Central a ser el banco con mayor rentabilidad (ROE), el noveno en términos de activos y el cuarto en cuanto a las utilidades que genera.

Hoy en día, BANRURAL S. A. posee bajas tasas de morosidad (menos del 3%) y menos del 2% de sus colocaciones se hallan en situación de incobrables.¹⁰⁹ Ha demostrado resultados positivos en la mayor parte de sus indicadores. El monto de sus depósitos se ha multiplicado por diez entre 1998 y 2005, revelando una creciente confianza del público en la entidad.¹¹⁰ La relación entre los depósitos y la cartera colocada fue de 1.87 en el 2005 y los gastos administrativos han venido cayendo (en el 2005 llegaron a representar el 12.03% de la cartera promedio). La tasa de interés efectiva que cobra por sus créditos ha venido cayendo sostenidamente desde el inicio de sus operaciones,

108. Debemos agradecer el apoyo de Iris Villalobos en el acopio de información y análisis de este caso.

BANRURAL S. A.: DATOS GENERALES (2005)

Colocaciones totales:	US\$ 688,592,266
Colocaciones agropecuarias:	US\$ 81,787,326
Tasa de morosidad:	0.85%
Patrimonio:	US\$ 1,286,665,650
Utilidad neta:	US\$ 25,622,180
Utilidad sobre activos (ROA):	1.87%
Utilidad sobre patrimonio (ROE):	31.49%

pasando de 16.14% en 1999 a 12.27% en el 2005, esta última ubicándose incluso por debajo de la tasa promedio del mercado (13.17%), mientras que la tasa de interés pasiva que paga a sus ahorristas es ligeramente inferior a la del mercado (3.5%, en comparación a 3.95% que paga en promedio el mercado).

BANRURAL S. A. posee una cobertura geográfica muy amplia, pues está presente en prácticamente cada uno de los municipios de Guatemala. Hasta mediados del 2006 contaba con más de trescientas agencias en el ámbito nacional y casi novecientos cajeros automáticos.¹¹¹ Alrededor de trescientos de estos cajeros son de BANRURAL S. A. y el resto son de otros bancos con acuerdos de uso compartido. De los cajeros de BANRURAL S. A., la mitad tienen tecnología biométrica y opciones de voz en distintas lenguas nativas. Este último servicio es muy importante en el esfuerzo de bancarizar a grupos tradicionalmente excluidos del sistema bancario en un país como Guatemala, con muchos grupos indígenas (y una gran cantidad de idiomas) y con elevados niveles de analfabetismo en el medio rural y entre la población

109. Tasa mucho menor que la registrada por el resto del sistema financiero. Además, BANRURAL S. A. cuenta hoy con provisiones que duplican su cartera en riesgo.

110. Se pasó de 785 mil quetzales a más de 7.9 millones de quetzales en el 2005.

111. BANRURAL S. A. adquirió una parte importante del liquidado BANCAFÉ hacia fines del 2006, lo que le ha permitido incrementar el número de agencias a más de cuatrocientas.

con ascendencia indígena. Estos cajeros operan de manera similar a los cajeros tradicionales, salvo que dan indicaciones orales en el idioma de cada cliente.

BANRURAL S. A. cuenta con un nivel de confianza e identificación de la población muy alto, no sólo porque en muchos lugares es la única entidad financiera presente sino porque, junto con brindar servicios financieros para todo tipo de clientes, y principalmente para clientes de ingresos medios y bajos, ofrece un conjunto de servicios no financieros (apoyo al desarrollo local, becas escolares, acceso a consultas médicas de bajo costo, etc.). El 87% de las colocaciones de BANRURAL S. A. se realizan fuera del departamento de Guatemala (donde está la capital, y donde el resto del sistema financiero concentra sus colocaciones), y en varios departamentos es responsable de más del 50% de las colocaciones del departamento.¹¹² Asimismo, no concentra sus actividades en ningún departamento en particular, lo que le permite un esquema de alta diversificación. El monto promedio de las colocaciones es de 26 mil quetzales (aproximadamente US\$ 3,400)¹¹³ y casi la mitad de las colocaciones se dan con clientas mujeres.

BANRURAL S. A. es un banco creado a partir del proceso de reestructuración de BANDESA, el banco público de desarrollo agrícola de Guatemala (del sector Agricultura), que enfrentaba los clásicos problemas de los bancos agrícolas de desarrollo inmersos en el viejo paradigma de las finanzas rurales.¹¹⁴ Según se define en el artículo tres de constitución de BANRURAL S. A., decreto 57-97, Ley de

112. Por ejemplo, resultan emblemáticos algunos departamentos como Petén, donde BANRURAL S. A. es responsable de más del 80% de las colocaciones que allí se dan.

113. Esta cifra es menor que el monto máximo que puede ser aprobado en el ámbito de cada agencia de BANRURAL S. A., por lo que son montos que se aprueban rápidamente en el ámbito local.

114. Sólo para citar algunos datos, en 1995 BANDESA tenía una tasa de morosidad superior al 60% de sus colocaciones, requería de continuos aportes del sector público, poseía una abultada burocracia y no lograba generar una tecnología que le permitiera operar con efectividad en el campo.

COBERTURA DE BANRURAL S. A.

Hacia mediados del 2006, BANRURAL S. A. contaba con 348 oficinas distribuidas en 22 departamentos de Guatemala. Su participación en el número de créditos otorgados por el sistema bancario fue de 20% a diciembre del 2005, siendo las zonas no metropolitanas las que registran mayor cobertura, en contraste con el resto de entidades bancarias que prefieren operar en las áreas metropolitanas. En este sentido, los lugares con menor participación de BANRURAL S. A. en las colocaciones son la ciudad de Guatemala (3.7%, lo que contrasta con el 27% de población concentrada en este lugar) y los departamentos de El Progreso (1.6%) y Escuintla (20.2%). Los departamentos en los que BANRURAL S. A. demuestra mayor participación en los créditos del sistema bancario son Quiché, Huehuetenango, Baja Verapaz y Petén, en los cuales su participación supera el 80% de las operaciones crediticias hechas por el sector formal.

El monto promedio de los créditos otorgados por BANRURAL S. A. es de 26 mil quetzales (unos US\$ 3,400), cifra que si bien parece elevada, responde a situaciones diversas. El 17% de los créditos corresponde a montos de menos de US\$ 650 y 48% son colocaciones por montos de entre US\$ 650 y US\$ 2,600. La moda de las colocaciones de BANRURAL S. A. es equivalente a US\$ 1,860.

Transformación del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola - BANDESA, el objetivo principal del banco es:

[...] promover el desarrollo económico y social del área rural del país, mediante el estímulo y facilitación del ahorro, la asistencia crediticia, la prestación de otros servicios financieros y de auxiliares de crédito a las cooperativas, organizaciones no gubernamentales (ONG), asociaciones mayas, garífunas, xincas, campesinas, micro, pequeño y mediano empresarios, individual o gremialmente considerados, directamente o por medio de otras entidades reconocidas de ley.

El proceso de reestructuración fue largo, contó con la participación de varios sectores y evaluó muchas alternativas. La alternativa con más fuerza en ese momento (primera mitad de la década de 1990)

MISIÓN Y VISIÓN DE BANRURAL S. A.

Misión: ser una entidad bancaria guatemalteca de capital multisectorial orientada al desarrollo rural e integral del país, con servicios de banca universal, y cobertura nacional, dirigida preferentemente al agricultor, comerciante, artesano y al empresario-propietario de la micro, pequeña y mediana empresa.

Visión: ocupar en el área rural la posición de un banco líder en el financiamiento del desarrollo del país, a través de sus centros de servicios financieros, ofreciendo un conjunto de productos que satisfagan las necesidades de sus clientes; con rentabilidad justa, pero sin descuidar su función social.

y con un amplio respaldo de los organismos multilaterales era la venta de BANDESA al sector privado (privatización) para lo cual se requería de un plan previo de saneamiento de la entidad, o en su defecto, la liquidación de la misma. Sin embargo, el proyecto de reestructuración de BANDESA, que estuvo liderado por un conjunto de actores locales, evaluó también otras opciones que permitieran mantener lo mejor de BANDESA y constituir una nueva apuesta por un banco al servicio de la promoción del desarrollo: características que la opción privatizadora no aseguraba y probablemente ni siquiera consideraba. El proceso de reestructuración duró cerca de cinco años y se trabajó tanto en el diseño del nuevo banco como en el proceso de tránsito de BANDESA a BANRURAL S. A.

El diseño de esta institución tiene varias peculiaridades, en particular, un concepto extremadamente moderno de lo que es un banco de desarrollo que busca atender el medio rural, sobre todo tomando en cuenta la época en la que fue creado. Como discutimos más adelante, BANRURAL S. A. recogió muy tempranamente varios de los consensos que hoy vemos sobre las finanzas rurales. Buscó desde el principio atender al medio rural y no sólo al sector agropecuario, ofrecer una amplia gama de servicios financieros a sus clientes, a la vez que debía ser no sólo sostenible en términos operativos y financieros, sino también rentable para a partir de esa rentabilidad, crecer

y consolidarse. Asimismo, asumió importantes lecciones de la revolución microfinanciera, lo que lo llevó a prestar especial atención al desarrollo de tecnologías financieras que se basaran en el conocimiento, acompañamiento y cercanía de la entidad con sus clientes y con sus iniciativas de producción, consumo y capitalización, y no a la dotación de activos de sus clientes.

BANRURAL S. A. partió buscando recoger las experiencias exitosas de varias entidades de la región. No buscó inventar sino adaptar lo que otros venían haciendo con éxito. Tomó la idea de los cajeros con identificación biométrica e indicaciones en distintos idiomas nativos de la experiencia boliviana (del PRODERM); apostó por una mayor cobertura nacional a partir de la experiencia colombiana (que se adecuaba a los activos que BANRURAL S. A. recibía de BANDESA: más de setenta oficinas en el ámbito nacional, la red más amplia de oficinas bancarias en Colombia en su momento); y recogió del Banco Latinoamericano de Exportaciones S. A. de Panamá la idea de un conjunto accionario segmentado y formado por varios grupos de accionistas.

Durante el proceso de diseño, varios eventos en el ámbito internacional ayudaron a decidir cómo debía ser la nueva entidad: el limitado éxito de los intermediarios privados en atender a las zonas rurales y alejadas luego de la liquidación de los bancos de desarrollo en varios países de América Latina; el éxito de los bancos con fuerte participación del sector público en atender eficientemente a clientes pobres en Asia; los escasos resultados en cuanto a cobertura de clientes pobres de los bancos de desarrollo privatizados, etc. Asimismo, algunos sucesos nacionales colaboraron con el proceso, sobre todo la firma de los acuerdos de paz que recomendaban promover mecanismos inclusivos para grupos específicos de guatemaltecos (sobre todo indígenas y rurales) y que lograron movilizar fondos de la cooperación para ese fin.

El concepto de BANRURAL S. A. es particular por muchas razones. Algunas de ellas merecen no sólo ser descritas sino también discutidas a la luz de los resultados a casi diez años de haberse implementado las medidas:

En *primer lugar*, BANRURAL S. A. es banco de capital mixto, donde inicialmente el Estado poseía 30% de las acciones y un conjunto de actores privados el resto.¹¹⁵ Ahí no parece haber una gran novedad pero sí la hay, al menos en dos aspectos. Las acciones del banco son de distinto tipo:

- *Serie A*: hasta 600 mil acciones que sólo pueden ser adquiridas por el Estado a las que les corresponden tres asientos en el consejo de administración (nombrados por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, el Ministerio de Finanzas Públicas y el Ministerio de Economía).
- *Serie B*: hasta 400 mil acciones que pueden ser adquiridas sólo por entidades del movimiento cooperativo activas y legalmente reconocidas.¹¹⁶ A este grupo de acciones le corresponden dos asientos en el consejo de administración.
- *Serie C*: hasta 400 mil acciones que pueden ser adquiridas sólo por organizaciones *mayas, garífunas, xincas* y campesinas legalmente reconocidas. A este grupo de acciones le corresponden dos asientos en el consejo de administración.
- *Serie D*: hasta 200 mil acciones que sólo pueden ser adquiridas por organizaciones no lucrativas legalmente reconocidas, a quienes les corresponde un asiento en el consejo de administración.¹¹⁷

115. Según la ley de creación de BANRURAL S. A., el Estado no podrá tener una participación superior al 30% del capital social del banco.

116. Es interesante notar que las cooperativas que son hoy accionistas de BANRURAL S. A. no son las cooperativas de ahorro y crédito (agrupadas en la Corporación Financiera de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Guatemala - FENACOAC) sino las otras cooperativas (de productores, etc.). Aparentemente, las agremiadas en la Fenacoac no mostraron interés en ser parte de este experimento y más bien se mantuvieron con la idea de a futuro formar juntas un banco.

117. Con una importante participación de entidades no gubernamentales dedicadas a las microfinanzas.

- *Serie E*: hasta doscientas mil acciones que sólo pueden ser adquiridas por organizaciones, federaciones o grupos de medianos, pequeños y micro empresarios, a quienes les corresponde un asiento en el consejo de administración.
- *Serie F*: hasta 200 mil acciones que pueden ser adquiridas por grupos de mujeres legalmente reconocidos, por entidades no comprometidas en las series anteriores, y por el público en general. A este grupo le corresponde un asiento en el consejo de administración.¹¹⁸

Este modelo permite que cada tipo de accionista elija a sus directores en asambleas homogéneas y que el directorio mantenga una composición representativa de los distintos tipos de accionistas, obligando a una negociación y consenso permanente entre los distintos tipos de accionistas.¹¹⁹ Para lograr controlar el directorio o imponerse en él, se requiere de al menos tres o cuatro grupos de accionistas de acuerdo.

El segundo aspecto que se debe resaltar es que el proyecto de creación de BANRURAL S. A. permitió a grupos organizados de la sociedad civil invertir en este nuevo banco (y los convenció de hacerlo) y con ello les abrió un nuevo espacio en la sociedad y economía de Guatemala. Para esos grupos, la relación con BANRURAL S. A. y su calidad de accionistas han significado cambios y nuevas oportunidades. Oportunidades de capacitación, de información y de capitalización, pero también oportunidades de empoderamiento y de que se los reconozca en sus grupos de referencia y en la esfera pública (hoy son consultados y considerados una opinión clave en los

118. En esta última serie se dio preferencia a los ex trabajadores de BANDESA, quienes podían canjear parte de sus pasivos laborales por acciones.

119. Varios de esos grupos de accionistas estaban interesados y buscaban crear bancos a partir de sus organizaciones, pero no contaban con recursos o capacidades suficientes. Por ello se convertían en potenciales accionistas de un nuevo banco, pero para eso debían vencer el debate de ser partícipes de un banco y no dueños de uno.

procesos públicos en temas de desarrollo rural y otros). Además, esta relación permite transmitir directamente a las instancias de toma de decisiones del banco las demandas, necesidades y peculiaridades de sus grupos de referencia en tanto clientes.

Del mismo modo, el Estado, en tanto accionista, puede compartir con el directorio (y retroalimentarse de él) las estrategias de desarrollo rural que impulsan desde el Ejecutivo (dado que los representantes del Estado son nombrados por el Ministerio de Agricultura y Hacienda) y promover acciones del banco orientadas a apoyar y tomar ventaja —en el buen sentido— de los programas que el propio Estado lleva adelante.

Un detalle que no es menor respecto al arreglo accionario es que BANRURAL S. A. ha decidido que el Estado, en tanto accionista, no puede reinvertir sus utilidades en el banco, mientras que el resto de accionistas sí lo puede hacer. Esta decisión, unida a la rentabilidad obtenida por el banco, se traduce en que hoy el Estado sólo posee el 19% del capital de BANRURAL S. A., pues el resto de accionistas invierte el 50% de las utilidades que reciben del banco.

En *segundo lugar*, BANRURAL S. A. es una propuesta que combina las actividades de primer piso con las de segundo piso, con el fin de complementar su accionar a través de relaciones de colaboración con otros intermediarios financieros (entidades microfinancieras, cooperativas, asociaciones comunitarias, etc.) que le permiten ser también socio de esas entidades y no sólo un competidor de las mismas. BANRURAL S. A. reconoce las ventajas que esas entidades representan para determinados sectores, sobre todo para los más alejados de las agencias bancarias (geográficamente en especial) y la necesidad de potenciarlas tanto para consolidarlas como para asegurar una creciente competencia en su nicho de mercado que beneficie al sistema y sobre todo a los clientes finales.

Para atender a esos clientes, BANRURAL S. A. maneja una línea de créditos de segundo piso canalizada a través de ONG y cooperativas de ahorro y crédito. En los años que lleva operando esta línea, BANRURAL S. A. estima haber atendido a más de 75 mil clientes rurales a través de su trabajo con más de 150 organizaciones financieras

FACTORES CLAVE DEL ÉXITO DE BANRURAL S. A.

(ADAPTADO DE L. N. ALFARO 2003)

1. Liderazgo de sus dirigentes: consejo de administración y gerencias generales.
2. Clara definición de la visión y misión del banco y del conjunto de valores sobre los que se desarrolla, que ha permitido que el banco tenga un «norte» definido y compartido por los dirigentes, funcionarios y empleados. También hay un compromiso con la búsqueda de una gestión eficiente.
3. Diversificación de la línea de productos y servicios (de captación de ahorros e inversiones, de colocaciones y de otros servicios financieros y no financieros).
4. Diversificación de los segmentos de mercado atendidos.
5. Amplia cobertura geográfica.
6. Forma de organización legal (como sociedad anónima).
7. Estructura de capital mixta y consejo de administración diverso.
8. Enfoque de intermediación financiera orientado a clientes rurales (no metropolitanos) y de bajos ingresos para las colocaciones y a clientes de áreas metropolitanas y no metropolitanas de ingresos bajos y medios.
9. Atención especial a la cartera de la mediana, pequeña y microempresa para diversificar e incrementar la rentabilidad.
10. Continua innovación en tecnología e infraestructura.
11. Tasas de interés competitivas y bajos costos de transacción.
12. Promoción de una cultura de repago.

locales.¹²⁰ Como era de esperarse, las colocaciones que realizan las entidades receptoras de las líneas de segundo piso de BANRURAL S. A. llegan a un tipo de cliente distinto. El crédito promedio entregado con los canalizados por el segundo piso es relativamente pequeño, cerca de US\$ 350 por crédito, en comparación con el crédito prome-

120. Cifra relevante pues de manera directa BANRURAL S. A. atiende a cerca de 25 mil clientes agropecuarios al año.

dio de primer piso que entrega BANRURAL S. A. a los productores agropecuarios (US\$ 3,400 aproximadamente).

Estas colocaciones son clave en tanto una de las críticas que BANRURAL S. A. recibe frecuentemente es que en su búsqueda por ser sostenible financieramente y rentable, se ha alejado de sus clientes tradicionales, los más pobres y rurales. Prueba de ello sería que el crédito promedio de la entidad habría pasado de US\$ 900 en 1998 a US\$ 3,400 en el 2005. Sin embargo, como señalamos antes, el grueso de las colocaciones de BANRURAL S. A. sigue estando en los créditos de menos de US\$ 2,600 y los clientes pobres y rurales siguen siendo el grupo meta de la entidad.

En *tercer lugar*, BANRURAL S. A. parte de una apuesta clara por una institución que debía cumplir con lo que hoy llamaríamos las propuestas del nuevo paradigma de las finanzas rurales: sostenibilidad y rentabilidad, además de la función social de la banca de desarrollo. Para lograrlo, ha debido manejarse con criterios financieros y bancarios y con mucha pericia, pero además, con un claro compromiso con el desarrollo rural y la inclusión de grupos tradicionalmente desatendidos por la banca formal.

Ese doble objetivo debía generar una relación entre la gerencia y el consejo de administración (directorío) fluida y de dos vías, donde ambos equipos (directivo y gerencial) tuvieran claro sus roles y responsabilidades y lograran resolver sus diferencias de manera consensual y armónica. Situación no siempre simple, sobre todo tomando en cuenta que los miembros del directorío (el consejo de administración) no tienen necesariamente experiencia en el manejo financiero y mucho menos en el bancario, y que la gerencia no ha trabajado antes con organizaciones de base. En nuestra opinión, lograr esto es uno de los mayores logros del diseño y sobre todo de las personas a cargo de su implementación.

Cumplir este doble objetivo de contar con una entidad que logra alcanzar sus metas de cobertura (y profundidad) y satisfacción de sus clientes, así como rentabilidad, ha resultado clave para afianzar una estructura organizativa y de gobierno estable, en el marco de un continuo reforzamiento de los objetivos: mientras más rentable

SERVICIOS FINANCIEROS OFRECIDOS POR BANRURAL S. A.

En los últimos años, BANRURAL S.A. ha seguido una estrategia de diversificación de productos y servicios financieros, los cuales pueden ser clasificados en:

1. *Servicios de colocación de créditos:*

- Crédito para la microempresa: el banco denomina así a todas aquellas iniciativas microempresariales cuyo patrimonio no supera los 25 mil quetzales o US\$ 3,285 y que en general no tienen garantías reales, son propiedad de una persona o familia, el propietario es trabajador y no emplea a más de diez personas, la empresa genera más del 70% de los ingresos de propietario, usa tecnología tradicional y vende en los mercados locales.
- Crédito corporativo: se denomina así a todo aquél que se ofrece a corporaciones que trabajan en los sectores de telecomunicaciones, importación de productos, producción industrial, construcción y proyectos habitacionales, operaciones de leasing etc. En el 2005, BANRURAL S. A. entregó mediante esta modalidad 222 créditos por un monto promedio de 1.10 millones de quetzales o aproximadamente US\$ 145 mil.
- Crédito de segundo piso: se refiere al financiamiento, refinanciamiento y cofinanciamiento a intermediarios financieros que canalizan recursos a las micro, pequeñas y medianas empresas rurales y que se encuentran organizados con personalidad jurídica. Entre ellos figuran las cooperativas de ahorro y crédito, las organizaciones gubernamentales, las asociaciones de mujeres, etc. En el 2005, BANRURAL dio 16 créditos mediante esta modalidad, con un crédito promedio de 1.13 millones de quetzales o US\$ 148,400 aproximadamente.
- Operaciones internacionales: entre ellas se tiene operaciones de compra y venta de moneda extranjera, recepción de remesas en sus distintos tipos y apoyo al proceso productivo de importación y exportación. Cabe destacar que el producto financiero más importante en este rubro es el de las remesas del extranjero que sólo en el último año registraron un crecimiento de 167% en montos y 130.7% en el número de remesas.
- Fideicomisos: constituyen dinero entregado a BANRURAL S. A. para que lo administre y coloque entre sus clientes a cambio de una comisión. La

(Sigue...)

(...Viene)

mayoría proviene del Estado, de instituciones como el BID, AID, OPEP, etc., de algunos países como China, Bélgica y Holanda, y de organizaciones nacionales. Los fideicomisos pueden ser de diferentes tipos: de inversión, de garantía y de características mixtas, cada uno de los cuales se diferencia por el destino de los fondos. A diciembre del 2005, BANRURAL S. A. contaba con 52 fideicomisos y un capital autorizado de 3,542 millones de quetzales, de los cuales más del 60% se coloca en el rubro de consumo, transferencias y otros.

2. *Servicios de captación:*

- Depósitos de ahorro corriente.
- Depósitos de ahorro a plazo, cuentas corporativas de acuerdo con montos mínimos de capital.
- Depósitos monetarios: cuentas corrientes y cuentas de traslado automático, cuentas Mi Futuro, bonos hipotecarios, tarjetas de débito, etc.
- Inversiones: administra la captación de recursos financieros manejando garantías de primer orden, certibonos y certificados de depósitos a plazo (CDP) del Banco de Guatemala.

3. *Otros servicios:* BANRURAL S. A. ofrece además una serie de servicios, como pago de agua, luz, teléfono, etc., cajeros automáticos, envío y recepción de remesas (en convenio con varias empresas remeseras), etc.

la institución, mayor es su compromiso con la cobertura y profundización, y a más cobertura, más rentabilidad. Los accionistas reconocen que el banco cumple una misión de desarrollo y a la vez se sienten satisfechos con la posibilidad de distribuir utilidades a los accionistas (recordemos, organizaciones de base) para que estos puedan capitalizarse y ampliar el patrimonio del banco (capitalizar al banco).

Esta compleja combinación de cobertura y rentabilidad se logra en BANRURAL S. A. gracias a varios factores: una apuesta inicial por lograr una cobertura casi completa del país a partir del incremento de agencias y servicios,¹²¹ que permiten que el banco se posicione

121. Idea tomada del aparato bancario público de Colombia.

en un conjunto de nichos de mercado desatendidos por el resto de intermediarios (formales sobre todo); una oferta de servicios financieros que atiende oportunamente las demandas de sus clientes a bajo costo, pero siempre cubriendo la totalidad de los costos que dichos servicios generen al banco,¹²² el desarrollo de servicios clave para los clientes, como los sistemas de recepción de remesas del exterior o la recepción de pagos en plazas distintas a la del proveedor de un bien o servicio; la provisión de servicios no financieros complementarios (servicios de salud a bajo costo, apoyo a actividades comunitarias en el ámbito local, becas para estudios, etc.); un manejo eficiente basado en criterios financieros de los flujos de fondos del banco; un proceso continuo de innovación en tecnología e infraestructura para abaratar costos y hacer más ágil las operaciones;¹²³ una profesional evaluación de los créditos y clientes y un férreo compromiso con el desarrollo de una cultura de repago (que incluye el trabajo y desarrollo de una central de riesgos, de evaluaciones profesionales y descentralizadas de los clientes y sus proyectos, etc.);¹²⁴ una adecuada evaluación de los costos de los servicios para la fijación de tasas de interés y costos de esos servicios; una oferta de servicios a sectores clave para mantener al banco como una opción rentable y atractiva para la provisión de servicios, sobre todo al sector público (aunque también al privado), como el manejo de fideicomisos, el pago de planilla, etc.¹²⁵

122. En el caso de los créditos, la tasa de interés (en moneda nacional) oscila entre 1% y 32%, con un promedio ponderado de 16.57%, tasa que ha venido disminuyendo gradualmente en los últimos años (en el 2001 el promedio ponderado era de 21.1% y en el 2003 superó el 23%). En moneda extranjera la tasa promedio (ponderada) es de 7.16%.

123. Uno de los principales problemas que enfrentaba BANDESA era su limitada base tecnológica.

124. Para esto resultó fundamental conservar a los mejores empleados de BANDESA, que eran los que conocían el negocio en las zonas rurales, sabían quiénes eran los buenos clientes y cuáles eran sus necesidades financieras.

125. BANRURAL S. A. maneja hoy una gran cantidad de fondos públicos por ser la mejor y a veces única alternativa para el sector público que no cuenta con un banco ni con capacidad de llegar a donde ese banco llega (es el único banco en muchos municipios). Todos los entrevistados coincidieron en que BANRURAL S. A. maneja

En *cuarto lugar*, BANRURAL S. A. apuesta por ofrecer un conjunto diverso de servicios financieros que sus clientes actuales y potenciales requieren. Por ello, desde muy temprano prestó especial atención al desarrollo de productos y servicios orientados a atender las necesidades de sus clientes. El envío y recepción de remesas del exterior, por ejemplo, es prueba de ello. Este servicio, además de cubrir sus costos, genera valiosa información para BANRURAL S. A. sobre los flujos y la estacionalidad de los ingresos de sus clientes, información que le ayuda justamente a diseñar los productos adecuados para ellos.

En el caso particular de los créditos para el agro, BANRURAL S. A. busca atender a sus clientes cuidándose de manejar adecuadamente el riesgo que esa cartera tradicionalmente genera. Hacia mediados del 2006, las colocaciones agropecuarias de BANRURAL S. A. alcanzan casi los US\$ 100 millones, cifra que representa cerca del 12% de las colocaciones totales de la entidad.¹²⁶ Las colocaciones agropecuarias de BANRURAL S. A. son casi tres veces las colocaciones agropecuarias con las que la entidad empezó sus operaciones (cuando colocaba en el agro unos US\$ 35 millones); sin embargo, en ese entonces (1998), esas colocaciones representaban casi el 50% de las colocaciones totales de la entidad.¹²⁷ BANRURAL S. A. maneja una importante cantidad de fideicomisos, varios de ellos destinados a financiar actividades agropecuarias. Cerca del 10% de su cartera agropecuaria proviene de fondos proporcionados por esos fideicomisos, el saldo de sus recursos propios.¹²⁸

Tal como señalan Trivelli y Tarazona (2007), el costo promedio ponderado de los créditos agropecuarios es cercano al 16%. Asimismo,

esos fondos con eficiencia y transparencia y que por ello se mantiene como intermediario del Estado.

126. Esta cifra está creciendo rápidamente, sobre todo a raíz de la liquidación de BANCAFÉ y el traslado de parte de sus clientes agropecuarios a BANRURAL S. A.

127. A pesar de esta evidencia, se suele criticar a BANRURAL S. A. por haberse retirado del financiamiento agropecuario.

128. Cifras que implican una utilización bastante reducida de los fondos disponibles en los fideicomisos que maneja la entidad.

las tasas de interés pueden variar según el tamaño del crédito.¹²⁹ Esta tasa es posible gracias al fondeo a bajo costo (pagan entre 3% y 5% por los ahorros). Sus costos operativos se encuentran entre 8% y 9% y tienen provisiones en alrededor de 1%. Por tanto, el margen de rentabilidad obtenido con el producto agropecuario es de entre 2% y 3%. En este producto, la rentabilidad para el banco viene dada sobre todo por los volúmenes intermediados y por la alta rotación de los créditos.

La cartera agropecuaria de BANRURAL S. A. tiene un nivel de morosidad cercano al 1%, lo que se explica en palabras de sus gerentes por una buena tecnología crediticia que se basa en la recopilación y análisis de información de cada cliente en manos de un analista de crédito con un fuerte arraigo y conocimiento local (agentes de negocios en la estructura de BANRURAL S. A.).¹³⁰ Estas cifras son interesantes dado que el 70% de los créditos agropecuarios de BANRURAL S. A. se negocian utilizando la cosecha como prenda o a fiadores como garantías. Asimismo, es clave para mantener estos bajos niveles de mora en la cartera rural el contar con colocaciones diversificadas entre distintas regiones y cultivos diversos con variadas estacionalidades y dirigidos a mercados distintos.

BANRURAL S. A. está en un continuo proceso de innovación y de diseño de nuevos productos y servicios que permitan a sus clientes obtener los servicios que requieren para el desarrollo de sus actividades. Muchos de los productos que desarrolla BANRURAL S. A. rompen el tradicional carácter sectorial de los productos financieros y más bien buscan atender un conjunto de demandas de los clientes.¹³¹ Por ejemplo, en el 2005 se lanzó el producto CREDIAMIGO, que es una opción para las necesidades de consumo y servicios y también una

129. Según la Superintendencia de Guatemala, BANRURAL S. A. registraría tasas de hasta un máximo de 32% anual.

130. Para detalles de esta tecnología crediticia, ver Trivelli y Tarazona (2007).

131. Esto se refleja también en el hecho de que BANRURAL S. A. no posee analistas de crédito especializados en el agro, sino agentes de negocios que atienden a los clientes agropecuarios y no agropecuarios a la vez.

CONDICIONES GENERALES DEL PRODUCTO CREDIAMIGO

Mercado meta: es un crédito para los mejores clientes de BANRURAL S. A., aquellos que no tienen ningún día de mora, que han tenido créditos y los han cancelado en la fecha y montos establecidos, que son clasificados como clientes “A”. El crédito es otorgado en el día y depositado en una cuenta bancaria en la que si no retiran el dinero, no les cobran intereses y funciona con una tarjeta tipo “débito”. Va dirigido a micros y pequeños empresarios que ya son clientes del banco y que requieren un préstamo para cubrir otras necesidades.

Montos: hasta 35 mil quetzales.

Garantías: hasta 10 mil quetzales, sin ningún tipo de garantía; más de 10 mil quetzales, con una garantía fiduciaria, prendaria o hipotecaria.

Tasa de interés: 12% flat.

Plazo: hasta 48 meses.

Inversión: consumo, pago de deudas, otros.

Fuente: I. Villalobos (2006)

forma ágil para el abastecimiento de insumos. Mediante este producto, el banco financia la compra de motocicletas, insumos agrícolas, artefactos eléctricos. Este modelo operara por medio de alianzas estratégicas entre el banco y los proveedores de servicios, en donde el banco logra mejores precios para el cliente por el volumen de transacciones que maneja.

Finalmente, cabe resaltar que el banco no está utilizando actualmente los recursos del fideicomiso de DACRÉDITO (ver recuadro de DACRÉDITO al final de esta parte), debido a que son muy lentos en el procesamiento de los contratos, y a que BANRURAL S. A. considera que su diseño no va acorde con las políticas del banco (podrían generar diferenciación entre los clientes atendidos con y sin estos recursos, por ejemplo). Tampoco utilizan el seguro agropecuario que ofrece DACRÉDITO, aunque si están abiertos a que sus clientes lo

hagan. Sin embargo, dado los altos costos de las primas de los seguros, estos sólo parecen viables en la medida en que se mantenga el subsidio del Estado.

Estas características de BANRURAL S. A. la hacen hoy una entidad envidiable, sólida, con potencial de desarrollo y con capacidad de competir con cualquier alternativa financiera que busque entrar en su nicho de mercado: una entidad que viene generando transformaciones en la sociedad guatemalteca y en la economía de los sectores pobres y fortaleciendo los procesos de integración económica de esos sectores.¹³² Este es quizá uno de los aportes más interesantes de BANRURAL S. A. a Guatemala: consolidar organizaciones de base y abrirlas un espacio en esferas de la economía, política y sociedad que antes les eran ajenas. Hoy en día las organizaciones accionistas de BANRURAL S. A. ganan dinero, contribuyen a dirigir las acciones del tercer banco más importante del país y comienzan a ser reconocidas por el resto de actores como parte de quienes deciden el futuro del país, todo por supuesto de a poco y con moderación, pero en un proceso marcado por el aprendizaje de ambos lados, por la capacitación y experiencia de una nueva manera de convivir e interactuar, que ojala se traduzca más temprano que tarde en más integración y desarrollo para la población (pobre y rural) de Guatemala.

Hay mucho que hacer aún, pero la experiencia de BANRURAL S. A. nos demuestra que sí es posible crear bancos de desarrollo si estos se organizan, diseñan y manejan de manera inteligente, comprometida y pausada. BANRURAL S. A. es hoy el resultado de cerca de quince años de trabajo. Trabajo que parte justamente por aprender de los fracasos anteriores, por recoger la lección del sector privado y sus éxitos financieros, bancarios y principalmente microfinancieros y cooperativos, y que sobre todo, deja de lado la soberbia de que las finanzas son un tema técnico y económico y reconoce que requieren de política, institucionalidad, gobernabilidad y soporte para desarrollarse.

132. L. N. Alfaro califica la experiencia de esta entidad como “el fenómeno BANRURAL”, pues señala que este es claramente un caso especial y no una norma.

Por otro lado, BANRURAL S. A. ha de permitirnos reafirmar la confianza en que hay que probar y diseñar nuevos esquemas que recojan la experiencia de otros —claramente en este caso influyeron el éxito de las microfinanzas, del Banco Grameen, de la reestructuración de los bancos de desarrollo en Indonesia, etc.—, y a la vez, aprovechar y asumir las peculiaridades de cada entorno (la ausencia de bancos de gran cobertura, sectores sociales organizados con interés y capacidad de incursionar en las finanzas, coyuntura económica, política y social, etc.). BANRURAL S. A. pone en evidencia cuáles son los beneficios de un buen diseño y cómo ese buen diseño puede ser manejado por el sector privado sin que ello implique sacrificar sus objetivos de desarrollo. Finalmente, este caso nos demuestra que las recomendaciones de los organismos multilaterales no siempre se adecuan a los contextos nacionales y que se debe escuchar a los actores locales.

BANRURAL S. A. enfrenta también varios desafíos. En primer lugar, mantener su liderazgo, su rentabilidad y sobre todo su senda de expansión, pues debe hacerlo en dos sentidos: hacia los sectores más pobres y alejados y hacia los segmentos corporativos. Asimismo, debe consolidarse en las zonas de ingresos medios sin descuidar las de ingresos bajos. En segundo lugar, debe conservar el vínculo de colaboración y competencia con los actores microfinancieros (las cooperativas, las ONG, las instituciones microfinancieras). En tercer lugar, debe seguir innovando para seguir sacándole ventaja a su competencia en el sector bancario, que como en varios países de la región, ha comenzado a interesarse en el segmento microfinanciero. En cuarto lugar, tiene que consolidar un modelo de gestión que permita afrontar sin riesgos los cambios en los niveles de la gerencia (el actual gerente viene trabajando desde el proceso de reconversión de BANDESA) y/o del consejo de administración. En quinto lugar, la rápida expansión de su cobertura (se ha pasado de setenta puntos de atención heredados de BANDESA a más de trescientas agencias en el 2005), las demandas de nuevo personal, y el desarrollo de tecnologías basadas en la venta puerta a puerta para servir a los clientes en zonas alejadas (con agentes de desarrollo), exigen una sofisticada política de recursos humanos

para mantener activos los valores, la misión y la visión del banco en cada una de sus transacciones. En sexto lugar, no tiene que descuidar su política de expansión hacia zonas aún desatendidas; esta apuesta ha sido clave, pero será cada vez más costosa y compleja. Finalmente, BANRURAL S. A. tiene una política de crecimiento de su capital que se basa en las posibilidades de sus accionistas. Por ello, debe mantener una estrategia de dosificación de su crecimiento potencial, que no siempre resulta fácil, pero que hasta ahora ha sido clave para su estabilidad y sostenibilidad.

LOS FIDEICOMISOS

BANRURAL S. A. maneja 52 fideicomisos a cambio de una comisión, de los cuales más de la mitad provienen del sector público. En su mayoría, estos operan con criterios estrictamente bancarios, pues uno de los riesgos de trabajar con estas líneas de fondos es que los directivos de algún fideicomiso busquen ser más laxos en sus políticas crediticias y con ello puedan afectar la cultura de pago de los clientes de BANRURAL S. A. Actualmente, BANRURAL S. A. maneja más de 3,542 millones de quetzales procedentes de esos fideicomisos (aproximadamente US\$ 463 millones), de los cuales más de 1,500 millones de quetzales se colocaron en el 2005. El banco los coloca en distintos sectores (ver cuadro). Como es de esperar, el sector agropecuario resulta especialmente favorecido con este producto financiero: aproximadamente el 22% de los recursos se coloca en ese sector, que ocupa el segundo lugar en importancia después del rubro “consumo, transferencias y otros destinos”. Este tipo de operaciones permite a BANRURAL S. A. mantener su cartera agropecuaria activa sin arriesgar demasiados fondos propios o de líneas de crédito (que para el agro son de alto costo).

Si bien el 45% de los fideicomisos que maneja BANRURAL S. A. es de origen privado, la participación de los mismos es de apenas 7.6% del monto recibido, la mayoría de los cuales proviene de instituciones como el BID, AID, OPEP, etc., y de países como China, Bélgica y Holanda.

(Sigue...)

FIDEICOMISOS:
CRÉDITO POR DESTINO CON FONDOS DE FIDEICOMISOS
2004-2005 - MILES QUETZALES (Q.)

Descripción	2005	%
1. Consumo, transferencias y otros destinos	961,720.01	62.7
2. Agricultura, ganadería, siveicultura, caza y pesca	335,705.91	21.9
3. Extracción de minas y canteras	735.9	0.0
4. Industrias manufactureras, productos alimenticias y bebidas	16,554.6	1.1
5. Electricidad, gas y agua	15,937.1	1.1
6. Construcción	110,265.6	7.2
7. Comercio	48,763.3	3.2
8. Transporte y almacenamiento	1,731.2	0.1
9. Otros	41,916.7	2.7

Dic. 2005, 1Q = US\$ 7.61

Fuente: Memoria - BANRURAL 2005

Elaboración: IEP

DACRÉDITO: LA PRINCIPAL POLÍTICA PÚBLICA A FAVOR DEL
DESARROLLO DE LAS FINANZAS RURALES EN GUATEMALA

El gobierno de Guatemala, a través del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAGA), decidió emprender un agresivo programa de apoyo al desarrollo de las finanzas rurales a través de un programa que se centra en atacar los principales problemas que limitan el progreso de las colocaciones agropecuarias y rurales en el país. Así, en el marco del proyecto GUATE INVIERTE nace DACRÉDITO.

Sobre la base de un diagnóstico acerca del limitado desarrollo de las finanzas rurales en Guatemala, se concluyó que ese sector requería de la participación directa de los intermediarios privados, pero que esos intermediarios, por distintos motivos (altos costos de operación, necesidad de especialización, falta de garantías reales en el ámbito rural, etc.) no iban naturalmente a atender esa demanda de instrumentos que permitan mitigar los elevados riesgos que afectan a las actividades rurales (agropecuarias en particular) y de programas complementarios que permitan que el crédito

(Sigue...)

(Viene...)

venga acompañado de un conjunto de servicios no financieros adicionales (asistencia técnica, desarrollo de proyectos, etc.). Asimismo, se concluyó que el destinar fondos públicos a través de fideicomisos, para que estos fueran colocados por los intermediarios privados, no había tenido el impacto esperado y que por lo tanto, no se requerían recursos para fondear a los privados, sobre todo en una coyuntura de elevados niveles de liquidez en el sistema financiero.

DACRÉDITO es un programa destinado a atender las necesidades financieras de los agricultores comerciales, y en alguna medida, de los llamados productores excedentarios. No se ha creado para atender a la mayoría de los productores rurales de Guatemala, que son de subsistencia, sino a los que tienen una actividad rentable y que pueda bancarizarse.¹³³

En julio del 2005 se aprobó la conformación de DACRÉDITO bajo la forma de un fideicomiso de 150 millones de quetzales (cerca de US\$ 20 millones). Los fondos para la constitución del capital del fideicomiso provinieron de recursos que se encontraban en el MAGA y en proyectos que no los habían utilizado plenamente. De los 150 millones de quetzales, cien millones servirían para constituir un fondo de garantía con el fin de apoyar a las colocaciones en el sector agrario y rural. Los otros cincuenta millones de quetzales servirían para subsidiar primas de seguro (para mitigar riesgos), para proveer asistencia técnica y servicios de desarrollo de proyectos, etc.

Los beneficios que ofrece DACRÉDITO son:

- Fondo de garantías: hasta 80% del monto del crédito puede ser inscrito en este fondo de garantía¹³⁴ (con un presupuesto de cien millones de quetzales).
- Subsidio a primas de seguros: hasta 70% del monto de la prima, con un máximo de treinta mil quetzales (con un presupuesto inicial de 18 millones de quetzales).
- Provisión de asistencia técnica: hasta 90% de los costos de los servicios de asistencia técnica brindados por un “gestor” de crédito o especialista

133. Según el censo agropecuario del 2004 se calcula que el 96% de los productores guatemaltecos son de subsistencia.

134. Se cobra una tasa de 1% sobre el monto garantizado por el servicio de garantía.

(Sigue...)

(Viene...)

previamente acreditado en DACRÉDITO (con un presupuesto inicial de quince millones de quetzales).

- Subsidio para la elaboración del estudio de preinversión: hasta 90% del costo de los honorarios de un consultor que desarrolla el proyecto de preinversión y la solicitud de crédito. Los consultores son certificados por DACRÉDITO (con recursos asignados por cinco millones de quetzales).
- Subsidio a pago de intereses en casos de inversiones que requieren periodos de gracia: hasta doce meses de intereses en proyectos que requieren periodos de maduración (que no generan retornos) y donde los intermediarios no aceptan periodos de gracia (con un presupuesto máximo de dos millones de quetzales).

El fondo de garantías ha de mantenerse en el tiempo, mientras que los recursos destinados a los pagos de subsidios se han de consumir durante la ejecución. Es por ello que cada año el MAGA incluirá una línea presupuestal dentro de su solicitud de fondos para reponer esos cincuenta millones de quetzales. Dentro de estos últimos han de considerarse cerca de diez millones de quetzales para cubrir los costos de operación y funcionamiento del fondo.¹³⁵

Los recursos de este fideicomiso sirven primordialmente para apoyar actividades agrícolas, pero también otras actividades productivas que se desarrollan en el medio rural (turismo, artesanía, etc.). Se ha minimizado el apoyo al sector pecuario. No se apoyarán actividades que tengan que ver con productos tradicionales o de subsistencia (granos básicos sobre todo). Para que el uso del fondo no se concentre en una sola actividad, se ha establecido que no más del 60% de los recursos ha de ir a actividades agrícolas y que el resto de las actividades (turismo, artesanía, ganadería, etc.) no puede superar un 20% de la cartera cada una.

El fideicomiso de DACRÉDITO es manejado por una entidad privada, una financiera que es parte del grupo del banco G&T Continental. El fideicomiso es regido por un directorio constituido por el ministro de Agricultura, el subsecretario de Agricultura, representantes de los bancos,

135. Además, tiene que cubrirse el costo de administración que exige el fiduciario (1.75% del monto fideicometido).

(Sigue...)

(Viene...)

de los productores maya, de los exportadores y un consultor independiente, además de un representante del fiduciario y de la dirección ejecutiva del programa.

El proceso de involucrar a los intermediarios financieros en el uso de los beneficios ha sido lento y costoso. Prácticamente ninguno de los intermediarios que trabaja con este fideicomiso tenía experiencia haciendo colocaciones en el ámbito rural, y por ende, todos tenían muchas limitaciones. Al inicio del programa, sólo tres bancos se interesaron: G&T Continental, el Banco República y el Banco Agromercantil. Luego, poco a poco, otros bancos pequeños y algunas financieras decidieron también incorporarse. En este momento, otras entidades, bancos y financieras están buscando entrar y ya se tiene prácticamente acordada la participación de una primera entidad financiera no regulada (la Fundación para el Desarrollo Empresarial y Agrícola de Guatemala - FUNDEA).

Es interesante notar que BANRURAL S. A. no participa de estas operaciones, al menos de manera directa. Esto es notable toda vez que BANRURAL S. A. es el banco con mayor presencia en el medio rural y con la mayor cartera agropecuaria de Guatemala. Además, tiene una larga experiencia en el manejo de fideicomisos del sector público. Para DACRÉDITO, el hecho de que BANRURAL S. A. no participe es un problema menor, pues su objetivo es expandir la oferta de crédito agropecuario y rural, y en el caso de BANRURAL S. A., quizá esta ampliación hubiera sido menor dado que ellos hubieran podido usar el soporte de DACRÉDITO para mejorar sus indicadores (que son ya muy buenos) sin ampliar su cartera, es decir, podrían haber sido redundantes. Desde el punto de vista de BANRURAL S. A., DACRÉDITO ofrece beneficios interesantes pero para ellos, con una importante cartera agropecuaria y rural, sería complicado ofrecer condiciones “especiales” para quienes trabajaran con DACRÉDITO: sería como imponer una suerte de competencia desleal consigo mismos. Adicionalmente, BANRURAL S. A. ha tenido algunas diferencias de fondo con DACRÉDITO por sus procedimientos y apuestas. A modo de ilustración, DACRÉDITO no quiere trabajar con ganadería, mientras que BANRURAL S. A. considera que ese sector es clave y de alto potencial para el desarrollo de las finanzas rurales. BANRURAL S. A., sin embargo, sí informa a sus clientes de que pueden acudir a DACRÉDITO para solicitar los beneficios que el programa ofrece (sobre todo los subsidios al seguro o a la contratación de asistencia técnica).

(Sigue...)

(Viene...)

Desafíos que ha de enfrentar Dacrédito en el corto plazo

- Reducir los plazos y agilizar el sistema de aprobación de beneficios.
- La figura del “gestor de crédito” es compleja y no responde necesariamente a un mercado de servicios no financieros. Está demostrado que un solo proveedor de asistencia técnica no podrá atender áreas distintas y que se requieren niveles de especialización mínimos para que ellos se traduzcan en un incremento en la competitividad de quien recibe la asistencia técnica.¹³⁶
- Hay que diseñar un proceso gradual de reducción de los beneficios a los que acceden las entidades financieras.
- Es necesario cuidar y proteger de la injerencia política y de la discrecionalidad a este tipo de programa.
- Se debe trabajar con las empresas proveedoras de seguros para establecer mecanismos adicionales que permitan o ayuden a reducir el costo de las primas de seguros, para que el sector público pueda apoyar a más productores con los recursos que posee y para que los productores que no obtengan este beneficio vean en el seguro una alternativa viable para mitigar riesgos.
- Se debe ampliar el número de intermediarios con los que se trabaja, y de ser posible, hacerlos competir por los beneficios que DACRÉDITO provee,¹³⁷ así como hacer que estos beneficios lleguen a los productores más pequeños.

136. Interesantes lecciones sobre este tema se pueden obtener del limitado éxito que ha tenido AGROBANCO en Perú con los “articuladores” de cadenas productivas y el proceso de promoción de mercados de servicios no financieros (asistencia técnica en particular) en la sierra sur del Perú en el marco de los programas de FONCODES (Corredor Puno Cusco y Proyecto Sierra Sur). Asimismo, esta experiencia podría ser aleccionadora para el futuro del PFE de COFIDE.

137. Interesante en este sentido es la experiencia de INDAP en Chile y su manejo del bono de articulación financiera, sobre la base de una subasta entre los potenciales beneficiarios de dicho subsidio.

LÍNEA DEL TIEMPO DE LA POLÍTICA FINANCIERA RURAL DE GUATEMALA

- 1997** *Se promulga la Ley de Transformación de BANDESA a Banco de Desarrollo Rural S.A. (BANRURAL), como una sociedad anónima de carácter mixto, con participación multisectorial y organizada con arreglo a la legislación general de la República.*
- 1998-1999** *Crisis del sistema financiero.* El Banco de Guatemala maneja una política altamente discrecional, no existe rendición de cuentas, su cartera se vincula a determinados sectores (inmobiliario, el ejército, etc.), su cobertura es insuficiente y hay riesgo cambiario. La rentabilidad del sistema registra una caída.
- 2000** *Evaluación del sistema financiero (FSAP 2000).* Se encuentra que la cartera tiene un alto riesgo, reservas insuficientes, una rentabilidad en reducción, que no existe una supervisión y contabilidad consolidadas, que el marco legal financiero es débil y que hay una discrecionalidad de parte del banco para actuar como prestamista de última instancia.
- La Junta Monetaria aprueba la matriz del programa de fortalecimiento del sistema financiero, orientado a proponer un marco legal ágil y flexible que contribuya a la eficiencia, transparencia y competitividad de las actividades financieras y que propicie la estabilidad.
- Se autoriza la fusión por consolidación del Banco del Agro S. A. y el Banco Agrícola Mercantil S. A.
- 2001-2002** *Reforma legal monetaria y bancaria.* Se promulgan las siguientes leyes: Ley de Libre Negociación de Divisas; Ley Contra el Lavado de Dinero u Otros Activos; Ley Orgánica del Banco de Guatemala; Ley Monetaria; Ley de Supervisión Financiera; y Ley de Bancos y Grupos Financieros. Estas medidas sirven para solucionar la crisis del sistema bancario.
- 2005** *Se promulga la Ley para Prevenir y Reprimir el Financiamiento del Terrorismo, que sirve básicamente para dar estabilidad y desarrollo al sistema financiero.*

7. FINANCIERA RURAL DE MÉXICO ¹³⁸

El 26 de diciembre de 2002 se creó la Financiera Rural, una entidad que se dedicaría sólo a operaciones activas de primer y segundo piso (es decir, no capta recursos),¹³⁹ y que depende de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público. En el 2006, de acuerdo con los estimados de sus directivos, la Financiera ya era responsable del 15% de las colocaciones formales en el medio rural.¹⁴⁰

La Financiera Rural busca constituir un nuevo estilo de intervención del sector público en el sector de desarrollo y en el sistema financiero mexicano. Esta entidad se crea para ocupar parte del vacío que había dejado la liquidación de Banrural,¹⁴¹ pero también para viabilizar su liquidación en términos políticos. Asimismo, su creación se enmarca en un conjunto de acciones del sector público (como la Ley de Ahorro y Crédito Popular y la fundación del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros – BANSEFI) cuyo fin es mejorar el desempeño de los mercados financieros, sobre todo de aquellos relevantes para la población que menos recursos tiene.

México es un país con un bajo nivel de profundización financiera, a pesar de su escala y niveles de desarrollo económico. El crédito interno al sector privado representa apenas el 17.5% del PBI mexicano, y el grueso de la actividad financiera se da en el distrito federal y en las tres principales ciudades del país, lo que se traduce en bajos

138. Agradecemos el apoyo de Blanca Aldasoro en el proceso de acopio de la información de base para esta sección.

139. Como se discute más adelante, si bien en el discurso de creación de Financiera Rural se propone como objetivo central concentrar las actividades de la nueva entidad en el segundo piso, las actividades de primer piso resultan fundamentales para asegurar su viabilidad política. Es probable que de haberse propuesto una entidad sólo de segundo piso, esta no hubiera logrado el apoyo suficiente en el Congreso de la República.

140. Que a su vez representan cerca de un tercio de las colocaciones totales (formales e informales) en el ámbito rural. Es decir, son responsables del 4.5% del crédito que utilizan los productores rurales.

141. Cuyo plazo de cierre de operaciones se fija el 30 de junio del 2003.

FINANCIERA RURAL: DATOS GENERALES (2005)

Colocaciones totales:	US\$ 1,056,204,744
Tasa de morosidad:	2.92% (2004)
Patrimonio:	US\$ 1,874,841,103
Utilidad neta:	US\$ 40,300,939
Utilidad sobre activos (ROA):	2.12%
Utilidad sobre patrimonio (ROE):	2.15%

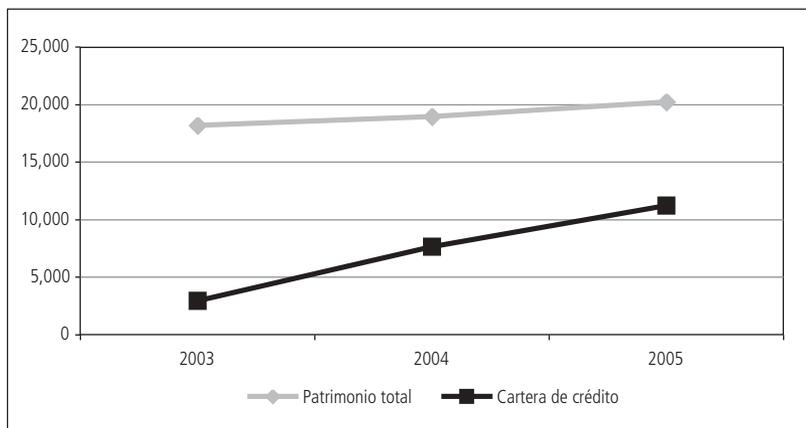
niveles de crédito para el ámbito rural y el agro. De los recursos financieros colocados entre el 2004 y el 2005, sólo el 1,4% se destinó al agro.

La Financiera Rural inició sus operaciones en el año 2003, y en comparación con el antiguo BANRURAL, era una entidad pequeña. Su patrimonio inicial fue de US\$ 1,785 millones.¹⁴² Si bien la ley de creación de esta entidad permite que ella pueda recibir recursos adicionales del sector público, el espíritu de la norma indica que debe cumplir su misión utilizando su propio patrimonio. Este aspecto es importante pues es el que permite a sus directivos imponer el criterio de sostenibilidad como central al definir las acciones que emprenderá la entidad.

En el año 2005 el patrimonio de la Financiera Rural se calculaba en 20 mil millones de pesos. Ese año se colocaron cerca de 12 mil millones de pesos como créditos y el resto se invirtió en valores. Como se aprecia en el gráfico 2.13, las colocaciones vienen creciendo

142. Según la norma de creación de la Financiera Rural, el sector público le transfiere en el 2002, 17,515 millones de pesos, de los cuales 10,944 millones se transfieren directamente como recursos líquidos (9,644 millones se usarán para colocaciones), hasta quinientos millones de pesos son para actividades de capacitación, organización y asesoría a los productores e intermediarios financieros, y hasta ochocientos millones para los gastos iniciales de administración y operación de la Financiera. El patrimonio de la Financiera se completará con 6,571 millones constituidos por activos que le transferirá BANRURAL.

GRÁFICO 2.13
MÉXICO. FINANCIERA RURAL: PATRIMONIO Y COLOCACIONES TOTALES,
2003-2005 (MILLONES DE PESOS)



Elaboración: IEP.

desde que se creó la institución, aunque todavía hay un porcentaje importante (y decreciente) de recursos que no se colocan en créditos, y por ende, para rentabilizarlos se invierten en valores. El porcentaje del patrimonio que se invierte fue en el 2005 cercano al 45%, inferior a casi el 60% que se destinó a ese fin en el 2003 y 2004. Los niveles de cartera vencida se mantienen bastante bajos (2.9% en 2004 y 2.5% en el 2005).¹⁴³ En general, la situación de la Financiera Rural es positiva: baja morosidad, altas provisiones sobre la cartera vencida, crecientes niveles de eficiencia operativa, y desde el 2005, resultados económicos positivos.¹⁴⁴

143. Resultado que se relaciona con el importante número de transacciones de crédito atadas al subsidio de PROCAMPO. La cartera vencida en los créditos ligados a PROCAMPO está por debajo del 1%.

144. Para el 2005 se obtuvo un resultado neto positivo de 428 millones de pesos.

En el 2005 las colocaciones se desembolsaron en cerca de 233 mil operaciones —la mayoría de ellas de manera directa (primer piso)—, que representan casi el doble de las transacciones realizadas en el 2004. El grueso de estas transacciones se entregó a través de créditos simples, en su mayoría dirigidos a beneficiarios del programa Procampo. Las actividades de segundo piso se desarrollan a través de transacciones de crédito con intermediarios financieros rurales (uniones de crédito) y entidades dispersoras de crédito, una figura de segundo piso, pero donde el intermediario no es una entidad financiera: almacenes, asociaciones y grupos de productores, etc. En el 2005 se realizaron transacciones con 33 uniones de crédito por un monto cercano a los 1,300 millones de pesos, a través de algo más de mil operaciones, beneficiando a más de 27 mil clientes.¹⁴⁵ Adicionalmente, se canalizaron 2,600 millones de pesos a través de un variado conjunto de entidades dispersoras de crédito y mediante 1,265 transacciones.¹⁴⁶ Es decir, un tercio de los fondos movilizados por la Financiera Rural en el 2005 se movilizaron a través de terceros, en actividades de segundo piso. Además de los créditos, la Financiera Rural tiene un programa de apoyo a la consolidación de intermediarios financieros rurales y programas para constituir garantías líquidas y para reducir los costos de acceso al crédito. Estas actividades las realiza con fondos que recibe específicamente para ello del sector público, es decir, sin recurrir a su patrimonio.

Como su nombre lo indica, la entidad busca atender las necesidades financieras de los pobladores rurales y no sólo las de los productores agropecuarios. Esta decisión se origina en las conocidas recomendaciones de diversificación entre sectores económicos, y también en la preocupación por apoyar procesos que viabilicen las actividades rurales no agropecuarias y que permitan mejorar la situación de pobreza en el medio rural. Sin embargo, en los tres primeros años

145. De acuerdo a los registros de Financiera Rural, hay cuarenta uniones de crédito que son sujetos de crédito.

146. Que incluyen el programa de entidades dispersoras, el programa cañero, el programa algodonoero y el programa de “otras figuras organizativas de crédito”.

CUADRO 2.8
MÉXICO. FINANCIERA RURAL: COLOCACIONES POR SECTOR, 2005

	Agrícola	Ganadero	Otros	Total
Habilitación o avío	73.0%	20.9%	6.2%	100.0%
Simple	47.1%	19.3%	33.6%	100.0%
Refaccionario	46.4%	26.7%	26.9%	100.0%
Prendario	53.2%	5.4%	41.4%	100.0%
Factoraje	0.0%	0.0%	100.0%	100.0%
Total	56.4%	18.9%	24.6%	100.0%

Fuente: Información proporcionada por Financiera Rural.

Elaboración: IEP.

de operación, las colocaciones se han orientado mayoritariamente a los productores agropecuarios y a los negocios más tradicionales en ese sector. Como se aprecia en el cuadro 2.8, el 56.4% de las colocaciones se destina al sector agrícola y sólo el 24.6% a otros sectores.¹⁴⁷ A pesar de ello, la tendencia hacia las colocaciones no agropecuarias es positiva; en el 2005 se registra un incremento importante respecto al 2004, sobre todo a través de los llamados créditos simples, que además son los que más han crecido en monto colocado.¹⁴⁸ Para lograr el objetivo de destinar fondos a otros sectores (no agropecuarios), resultan importantes las actividades de segundo piso a través de las uniones de crédito, ya que el 52% de las colocaciones realizadas por esos intermediarios con los fondos de la Financiera Rural se destinó a servicios en el 2005 y el 22% adicional a créditos comerciales; el resto, un 26%, se usó en el crédito agrícola.

Como dijimos, con la creación de la Financiera Rural se buscaba tener una entidad que atendiera a los productores rurales de menores recursos de manera viable, no sólo por las limitaciones que esos

147. En el sector agrícola, además, hay una significativa presencia de productores de maíz.

148. A través de esos créditos simples se coloca casi el 60% de los créditos no agropecuarios.

productores enfrentan para acceder a las fuentes financieras, sino porque un grupo importante de ellos era la cartera sana de BANRURAL que se quedaba sin oferta de fondos con la desaparición de esa entidad.¹⁴⁹ Se critica mucho a la Financiera Rural por su limitada capacidad de profundización en el mercado financiero. El crédito promedio otorgado por esta entidad sigue siendo relativamente alto (alrededor de 55 mil pesos).¹⁵⁰ Sin embargo, las colocaciones a través de las uniones de crédito llegan a clientes de menores recursos. Casi el 90% de las transacciones corresponden a créditos promedio de 24 mil pesos (US\$ 2,400),¹⁵¹ muchas de las cuales son transacciones atadas al programa PROCAMPO, el 9% corresponde a créditos promedio de 186 mil pesos, y el resto (1%), a créditos por montos superiores al millón de pesos.¹⁵² Es decir, la Financiera Rural logra llegar a estratos de ingresos bajos,¹⁵³ pero también mantiene transacciones grandes.

La Financiera Rural está dirigida por un consejo directivo compuesto por quince miembros; la administración recae en el director general. El consejo directivo cuenta con nueve miembros provenientes del sector público¹⁵⁴ y seis representantes de los gremios de produc-

149. Hay un consenso claro respecto a que BANRURAL tenía una cartera sana formada por pequeños productores y una cartera vencida muy importante concentrada en los estratos medios y altos de clientes.

150. Cifra superior al crédito promedio que entregaba Banrural, cercano a los 43 mil pesos.

151. Son más de 200 mil transacciones por un monto total de cinco mil millones de pesos (45% de la cartera total).

152. Este 1% de transacciones da cuenta del 20% de la cartera total.

153. Identificados en Financiera Rural como clientes que reciben ingresos anuales inferiores a 46,800 pesos (que equivalen a mil salarios mínimos diarios del Distrito Federal).

154. Asisten el secretario y subsecretario de Hacienda y Crédito Público; el secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; el secretario de Reforma Agraria; el subsecretario de Fomento a los Agronegocios; el gobernador del Banco de México; el director general de Banca de Desarrollo de la Secretaría de Hacienda; el director de AGROASEMEX S. A.; y el director general de Fideicomisos Instituidos en el Banco de México en Relación con la Agricultura.

tores agropecuarios.¹⁵⁵ Este consejo ha operado básicamente por consenso y ha generado una estrecha relación entre los representantes de las organizaciones agrarias y los demás directivos de la entidad. Los gremios representados en él tienen preferencias políticas bastante marcadas, lo que ha permitido que la Financiera Rural obtenga el apoyo de distintos partidos políticos, tanto en el Congreso como durante los procesos electorales.

La Financiera Rural en el marco de las acciones del sector público

La Financiera Rural es una de las entidades e iniciativas del sector público que vienen trabajando con el fin de mejorar la provisión de fondos para financiar actividades agropecuarias y rurales.¹⁵⁶ Viene a ser la quinta entidad creada por el Estado mexicano en toda su historia para apoyar el crédito agropecuario, por lo que debe reflejar las lecciones de las cuatro entidades anteriores.

Si bien los distintos programas están bastante aislados (no coordinan, compiten en algunos espacios, no comparten información ni resultados, pertenecen a sectores distintos dentro del sector público, etc.), hay al menos dos consensos transversales a todos ellos. El primero es la importancia y necesidad de crear, fortalecer y/o consolidar intermediarios financieros privados, sobre todo con interés y capacidad de atender la demanda de servicios financieros en el ámbito rural. El segundo es el reconocimiento de la insuficiente profundización de los mercados financieros en el medio rural. Sobre lo primero, hay un conjunto de programas en marcha que buscan, justamente, resolver

155. Dos representantes de la Confederación Nacional Campesina; uno de la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad; un representante del Consejo Nacional Agrario; otro del Congreso Agrario Permanente; y un consejero independiente designado por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda.

156. Para referirnos sólo a las iniciativas que tienen que ver con operaciones activas (dejando de lado otro conjunto de iniciativas que se centran en operaciones pasivas).

lo segundo a través de lo primero. Pues el mayor desafío es precisamente la limitada profundidad de los servicios financieros rurales.

Adicionalmente, la cooperación internacional y las organizaciones de segundo piso de los propios intermediarios (federaciones, Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social – AMUCSS, etc.) vienen también generando programas de apoyo al desarrollo y consolidación de las instituciones financieras (no sólo rurales, por cierto).

Hay un conjunto de programas que se pueden reseñar. Sin ánimo de ser exhaustivas, algunos temas relevantes que surgen de ellos son útiles para entender las oportunidades y limitaciones que enfrenta la Financiera Rural. Algunos asuntos clave son:

- *No hay suficientes intermediarios financieros sólidos y competitivos operando en México. Si bien esto parece una constante tras las propuestas y diagnósticos sobre el mercado financiero en general, y el rural en particular, es algo complejo de entender. México es un país grande que cuenta con una población que supera los cien millones de habitantes y que posee treinta entidades bancarias, cerca de cien entidades microfinancieras, entre doscientas y 250 cajas (cooperativas), entre veinte y treinta entidades financieras reguladas (SOFOL, SOFIPOS, etc.), más de cien uniones de crédito y otras formas organizativas, cuya magnitud se desconoce, que intermedian fondos (desde las semiformales, como los proveedores de insumos o las casas de empeño, hasta las formas asociativas de propósito múltiple que incluyen actividades financieras).*
- Los programas destinados a promover el fortalecimiento y/o creación de entidades concluyen que *es posible fortalecer a las entidades financieras (incluso rurales) que atienden a los mercados pequeños y/o a aquellas que atienden a la población de bajos ingresos. Pero también señalan que este proceso es costoso, que no se logra sólo con un apoyo puntual (de corto plazo) y que no está exento de complicaciones.*

Por ejemplo, el Proyecto de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural (PATMIR), un programa de la subsecretaría de Desarrollo Rural que se orienta a la creación o fortalecimiento de intermediarios financieros en zonas rurales marginadas, viene apoyando un programa de asistencia técnica especializada y personalizada con 35 intermediarios financieros rurales y un conjunto de subsidios para su expansión.¹⁵⁷ El objetivo es lograr que ellos se conviertan en entidades reguladas. Estas 35 entidades financieras cuentan con 142 sucursales, de las cuales 105 han sido abiertas gracias al subsidio del Patmir. El PATMIR parece ser una iniciativa con logros y metas claros, que ha demostrado que es posible desarrollar intermediarios financieros en el ámbito rural, que estos logran ser sostenibles y competitivos (rentables, eficientes, etc.), pero que para ello requieren una buena dosis de apoyo y subsidios y que el plazo mínimo para lograr estos resultados supera los cuatro años.¹⁵⁸

- *Los programas que apoyan la creación y consolidación de intermediarios financieros enfrentan serias dificultades para identificarlos/encontrarlos, sobre todo en las zonas más alejadas. Por ejemplo, el Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales de México (FOMMUR), que apoya a intermediarios en zonas rurales marginadas que tengan interés en trabajar con créditos grupales para mujeres (bancos comunales), hoy trabaja con 45 organizaciones (en lo que va del programa ha llegado a trabajar con cerca de ochenta). Sin embargo, podría trabajar con el doble de instituciones, pero no ha*

157. De las 35 instituciones, 22 existían y trece fueron creadas con el apoyo de este programa. Estas 35 instituciones financieras atienden (a marzo del 2006) a más de 155 mil clientes, de los cuales cien mil son nuevos.

158. El PATMIR enfrenta también varias críticas. Es un programa de alto costo y con un interesante componente de asistencia técnica dirigido por consultoras extranjeras, a las que se les critica no haber compartido sus estrategias y conocimientos, no haber formado suficiente personal local y no haber establecido una acción coordinada entre las diferentes actividades en las distintas regiones en las que el PATMIR opera.

logrado identificar a más.¹⁵⁹ La directora del FOMMUR señala que hay que hacer una labor de identificación muy intensa a partir de in-formantes locales para poder encontrar a esos intermediarios, y que no siempre ellos existen.¹⁶⁰

En el mismo sentido, la Financiera Rural señala que podría colocar más fondos a través de sus acciones de segundo piso, pero que no cuenta con demandas de intermediarios con solidez suficiente para hacerlo o que los intermediarios con los que ya opera no pueden/quieren crecer más y ampliar su cartera, por lo que sus demandas de recursos para fondeo son limitadas (como en el caso de las uniones de crédito, que sólo pueden colocar entre sus asociados). De ahí la importancia de las entidades dispersoras de crédito, que no tienen que ser intermediarios financieros.

Hay un conjunto de programas que ofrecen servicios complementarios y que vienen promoviendo la creación de nuevos esquemas organizativos. Por ejemplo, el Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural (PAASFIR) de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación de México (SAGARPA), viene apoyando la creación y capitalización de los llamados fondos de inversión y capitalización (FINCAS), que son entidades de propósito múltiple que podrían llegar a convertirse en intermediarios financieros, aunque hay bastante escepticismo sobre su futuro. El Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales de México (FOMMUR) viene apoyando a las entidades que operan con bancos comunales para mujeres. Por su parte, el Proyecto de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural (PATMIR) apoya la expansión (nuevas agencias) y creación de intermediarios. Pero esta es sólo una pequeña muestra

159. El FOMMUR trabaja con entidades muy pequeñas; la más grande de ellas no supera los dos millones de pesos de patrimonio.

160. Además, una parte importante de los intermediarios identificados en el marco de este programa seguramente no se consolidarán como intermediarios financieros una vez concluido el apoyo del FOMMUR.

de las acciones que el sector viene implementando. Adicionalmente, la cooperación internacional también apoya la creación y expansión de intermediarios.

- *Hay muchos programas de apoyo y fuentes de fondeo para los intermediarios financieros.* A diferencia de lo que sucede en la mayor parte de los países, los intermediarios financieros en México enfrentan una amplia oferta de apoyo, sobre todo del sector público. No hay un registro de los beneficiarios de los programas (que no coordinan entre ellos), por lo que es posible que un intermediario financiero pueda estar recibiendo dos o más subsidios de distintos programas, además de fuentes de fondeo de una o más entidades públicas. Aparte de los programas mencionados en el párrafo anterior, destaca el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM), un programa de la Subsecretaría de Economía que apoya con fuentes de fondeo a entidades financieras a muy bajo costo (aproximadamente 8%). PRONAFIM evalúa a las entidades, y de considerarlas sólidas y con potencial, las fondea exigiéndoles el endoso de los pagarés que firman los clientes como garantías.

Algunas entidades financieras señalan que la complejidad para acceder a los fondos y subsidios varía de grado, dependiendo de la entidad pública con que se busque trabajar: desde llenar una solicitud y sólo con eso obtener una línea de crédito sin garantías, hasta tener que hacer un año de trámites para lo mismo en otra entidad; desde pagar costos subsidiados hasta pagar precios de mercado, etc. Es decir, hay de todo y hay intermediarios más y menos expertos en aprovechar las oportunidades que se les presentan. En general, se tiene la imagen de que no hay restricciones en los recursos disponibles para apoyar a los intermediarios financieros y que hay múltiples lugares del sector público donde obtenerlos.

Coincidentemente con lo que venimos discutiendo, Gonzalez-Vega (2004) concluye que el problema central del limitado desarrollo financiero rural en México no es la escasez de fondos

sino la ausencia de intermediarios sólidos y sostenibles. Asimismo, los problemas de financiamiento y de oferta de servicios financieros se dan entre los pequeños productores y pobladores rurales de menores ingresos. Los productores de mayor escala cuentan ya con una oferta bastante amplia tanto del sector público como de la banca comercial, y en algunos casos, con precios y condiciones bastante favorables (sobre todo gracias a varios programas del Estado, como Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura de México - FIRA, el PAASFIR, etc.).

- *Hay un incipiente desarrollo de asuntos básicos para el buen desempeño de un mercado financiero.* La regulación es muy criticada como dura, pero aparentemente es bastante más permisiva que en otros países de la región respecto al manejo de los riesgos, niveles de mora, etc. Las nuevas leyes orientadas a formalizar el mercado han sido modificadas múltiples veces y los plazos prorrogados otras tantas.¹⁶¹ Las centrales de riesgo recién vienen dinamizándose a partir de la entrada de una segunda central que ha logrado ampliar la cobertura y bajar los costos, pero aún enfrentan serias limitaciones de acceso a las fuentes de información. Finalmente, los programas del sector público están dispersos y no se rigen por un objetivo o derrotero común, no parecen articulados a una estrategia ni generan sinergias entre sí (es más, en algunos casos compiten deslealmente entre ellos). Además, muchos tienen ciclos limitados al periodo presidencial de seis años, lo que restringe el alcance de sus planes.

- *La mayor parte de los intermediarios financieros rurales enfrentan limitaciones clásicas:* problemas de gobernabilidad, escaso capital humano, limitado acceso a capital para expandir sus actividades, preferencia o mayor relación con un tipo de servicio (crédito,

161. En el marco de la Ley de Ahorro y Crédito Popular se estimó que había cerca de 250 instituciones que debían formalizarse. De ellas, 45 expresaron su voluntad de hacerlo y hasta hoy sólo una lo ha hecho.

por ejemplo) y/o con un tipo de cliente (del cual se posee información privilegiada, pero que impone también presión), etc.

Tres temas de interés para el debate sobre el rol de las entidades públicas en las finanzas rurales

La experiencia de la Financiera Rural permite abordar un conjunto de temas clave para la discusión sobre la viabilidad de las entidades públicas en las finanzas rurales y para que las propuestas más de corte conceptual del nuevo paradigma de las finanzas rurales aterricen en la práctica. Propongo tres temas ligados a la experiencia de la Financiera para motivar esta discusión:

La economía política en el proceso que da origen a la Financiera Rural: partir de muy abajo para estar siempre mejor

El proceso que da origen a la Financiera Rural resulta importante para entender algunas de las decisiones y opciones de la nueva institución: nos referimos a la situación de Banrural. Para liquidar a ese banco (hubo un consenso al respecto), se requería tener una alternativa a futuro que ofreciera atender, al menos en parte, a los clientes que quedaban abandonados.¹⁶² Hubiera sido mucho más difícil lograr el respaldo para liquidar a BANRURAL si no se hubiera tenido una opción. Este argumento es importante también para la definición del tipo de productos que debiera ofrecer la Financiera Rural. Si bien en el diseño inicial debía orientarse básicamente al segundo piso, para lograr ser una alternativa para los productores que venían trabajando con Banrural, debía ofrecer también productos de primer piso.

Claramente, estas decisiones (contar con una nueva entidad y no limitarla al segundo piso) resultan clave para al menos dos grupos de actores: el Congreso, que debe aprobar la liquidación de BANRURAL,

162. Sobre todo los pequeños productores que eran parte de la “cartera sana” de BANRURAL.

la creación de la Financiera Rural y la asignación de fondos para tal fin; y las principales organizaciones de productores (para asegurar la viabilidad política de este cambio). Por ejemplo, para obtener el apoyo de los agricultores se incorporan representantes de las principales organizaciones de productores agropecuarios en el consejo directivo de la nueva entidad, y para obtener el respaldo del Congreso se da cuenta del gran ahorro que significa el cambio: se clausuran 13 entidades que operaban bajo el paraguas de BANRURAL, se reduce el personal, se cierra el déficit permanente de BANRURAL, etc. Esto último permite atraer a varios congresistas de corte más liberal. Asimismo, los congresistas más progresistas apoyan la moción de cambio, pues junto con otras iniciativas, permitiría desarrollar esquemas en los que el sistema financiero se pudiera acercar a los segmentos más pobres. Es decir, la propuesta de la Financiera Rural resultó atractiva para los congresistas de prácticamente todas las bancadas.¹⁶³

Por ello resulta clave para la creación de la Financiera Rural, el pésimo desempeño y los altos costos de BANRURAL: focalización inadecuada, falta de cultura de pago, alta morosidad, limitada captación de ahorros, altos costos para el fisco, corrupción, etc.

Finalmente, un asunto favorable para la Financiera Rural es que invariablemente se le comparará con lo anterior, es decir, con BANRURAL, con lo cual siempre saldrá bien librada. Basta recordar que BANRURAL tenía una mora cercana al 30% (vs. el 3% de la Financiera Rural), que tenía casi ocho mil empleados (vs. los 1,100 empleados de la Financiera Rural), que el grueso de sus colocaciones provenía de los recursos del presupuesto nacional y que sus gastos de operación equivalían a 4 mil quinientos millones de pesos del 2005 (mientras que la Financiera Rural tiene gastos operativos por 769 millones de pesos).

163. Los congresistas del PRI quedaron satisfechos al ver que la principal organización de agricultores del PRI era invitada al consejo directivo de la Financiera Rural; el PAN veía una oportunidad de mejorar la situación fiscal al pasar de BANRURAL a la Financiera Rural; y el PRD vio una ocasión para favorecer la bancarización de los sectores de menores recursos.

***El segundo piso como una opción ideal,
pero poco factible en el contexto actual***

La Financiera Rural nace con un compromiso político de atender el primer piso, y sobre todo a los buenos clientes del liquidado BANRURAL, pero con un compromiso también de ir fortaleciendo las actividades de segundo piso que permitan a otras entidades llegar a los clientes de menores recursos. Este segundo compromiso, que está muy presente en su cuerpo directivo, aunque no tanto entre sus analistas y personal, haría pensar que sus actividades de primer piso tienen el tiempo contado y que se han de ir reduciendo en la medida en que las de segundo piso vayan aumentando. Es decir, este compromiso encajaría a la perfección con las propuestas y recomendaciones del nuevo paradigma de las finanzas rurales. La Financiera Rural resulta por ello un caso interesante para discutir el rol y potencial del segundo piso.

Hasta ahora, las actividades de la Financiera Rural se mantienen concentradas en el primer piso. El 68% del monto se coloca directamente a los productores, y si bien el porcentaje colocado a través del segundo piso viene creciendo, parecen existir limitaciones fuera de la entidad que impedirán que, aun de darse las condiciones propicias para abandonar las colocaciones de primer piso, se pase a un esquema exclusivo de segundo piso.

Desde el punto de vista de la Financiera Rural, tres temas obstaculizan el desarrollo de sus actividades de segundo piso:

- En primer lugar, hay en México una importante discusión sobre si hay o no suficientes intermediarios financieros con los que trabajar (que explica en parte el desarrollo de esquemas como el de las entidades dispersoras de crédito y la gran atención del sector público a los procesos de creación y fortalecimiento de intermediarios rurales). Actualmente la Financiera Rural trabaja con cerca de 36 instituciones financieras rurales y señala que el proceso de lograr una relación con ellas es largo y bastante costoso (para ella y para el intermediario). De acuerdo a sus

directivos se estima que si todo sale bien, la entidad podría llegar a trabajar con el doble de instituciones (no por restricciones de la Financiera sino por falta de entidades interesadas en trabajar con ella). Es decir, la Financiera Rural ha identificado una suerte de techo en el número de intermediarios financieros rurales con los que podría trabajar. Adicionalmente, la propia dinámica y escala de estos intermediarios hacen poco probables los programas de expansión agresivos en dichas entidades, o al menos en la mayoría de ellas.

- En segundo lugar está el tema de la competencia desde el propio sector público para trabajar con los intermediarios (sobre todo con los mejores). Dado que la Financiera Rural tiene una política que se rige por la necesidad de realizar operaciones sostenibles, está en desventaja frente a otros programas e instituciones del sector público que ofrecen recursos a menor costo y/o acompañados de importantes subsidios.¹⁶⁴
- En tercer lugar está el tema de la rentabilidad de los negocios rurales en un país como México, en el marco de la globalización y los acuerdos comerciales, junto con la presencia de subsidios y remesas que generan una peculiaridad importante, pues el medio rural es bastante líquido y por ende hay una demanda importante de servicios como el ahorro.¹⁶⁵ La pequeña agricultura mexicana, según estimados gruesos, requiere pequeños montos de crédito pues sus niveles de rentabilidad son bajos.¹⁶⁶ Muchos de los

164. FIRA y PRONAFIM, por ejemplo, colocan recursos a menor costo (tasa de interés más costos de transacción) que la Financiera Rural; programas como el PASFIR o el PATMIR ofrecen subsidios importantes, bastante más atractivos que los que puede ofrecer Financiera Rural.

165. Un estudio del Banco Mundial calculó que apenas el 6% de los hogares rurales cuenta con una fuente formal para ahorrar.

166. De acuerdo con I. Cruz, el grueso de la pequeña agricultura comercial necesita entre 10 y 15 mil pesos de crédito como mínimo (los más pequeños) y 43 mil pesos los más grandes de los pequeños.

pequeños agricultores optan hoy por financiarse informalmente o por autofinanciarse. Recordemos que un porcentaje importante de los hogares rurales en México recibe subsidios monetarios (PROCAMPO, Oportunidades), y que además, dado el gran número de migrantes de las zonas rurales a las ciudades y al exterior, hay un flujo importante y continuo de remesas hacia las zonas rurales.

Por estas razones, el segundo piso puede crecer y ganar terreno frente al primer piso en lo que respecta a colocaciones y número de clientes atendidos, y sobre todo en cuanto a alcanzar a productores de menor escala, pero difícilmente esta será la única modalidad de operación de la Financiera Rural. Es decir, la idea de pasar a ser una entidad sólo de segundo piso parece inviable dada las condiciones aquí discutidas, a las que habría que agregar la importancia política de hacer colocaciones directas que mencionamos anteriormente.

La sostenibilidad financiera como un objetivo rector

Si hay algo innovador y distintivo en la Financiera Rural, es su firme compromiso con el objetivo (al menos entre el 2003 y el 2006) de ser una entidad sostenible. Si bien otras instituciones latinoamericanas buscan la sostenibilidad, en el caso de Financiera Rural ese objetivo está por delante de todo el resto y termina rigiendo buena parte de las decisiones.

¿Por qué es tan importante la sostenibilidad en la Financiera Rural?:

- Políticamente la sostenibilidad se convierte en un arma distintiva de esta entidad y en su mayor opción de actuar independientemente. La Financiera Rural no le cuesta hoy nada al Estado mexicano (ni a sus contribuyentes); es decir, recibió recursos públicos y hoy no sólo los mantiene sino que comienza a incrementarlos. En ese sentido, gana legitimidad —sobre todo respecto a Banrural, que requería frecuentes asignaciones del presupe-

to público— y no requiere favores “económicos” del Congreso ni del Ejecutivo, con lo que también gana independencia.

- Financieramente, la sostenibilidad es la condición que asegura su supervivencia. Tal como señala la teoría, la sostenibilidad le permite reconocer las potencialidades y limitaciones de su negocio de manera realista y tomar decisiones en función de ellas. Pero en la práctica, la sostenibilidad se traduce en tasas de interés que permiten cubrir los costos totales y en una política de selección de prestarios (de primer y segundo piso) que busca reducir el riesgo crediticio.¹⁶⁷ Como consecuencia, se obtienen tasas altas (mayores que las que ofrecen otros intermediarios) y políticas de selección más estrictas que se basan en la evaluación de los riesgos y en la capacidad de repago de los clientes.¹⁶⁸
- La sostenibilidad le permite tener un buen argumento para legitimar su estrategia ante sus opositores. La Financiera Rural suele ser atacada por su limitado impacto en el desarrollo y profundización del sistema financiero rural. La entidad aduce que como tiene que ser sostenible, debe avanzar lentamente y sólo puede profundizar y desarrollar mercados en la medida en que existan clientes y condiciones para hacerlo de manera viable

167. La tasa de interés que cobra Financiera Rural se calcula a partir del total de costos operativos más una prima por riesgo, más la inflación (el costo del capital ya que es un patrimonio propio). Es decir, hay un pequeño subsidio pues el costo del capital es cero. En promedio, la tasa de interés que cobra Financiera Rural es Cetes + 5 puntos, es decir, cerca de 13.25%. Para el segundo piso las tasas son de entre 20% y 25%, con una tasa preferencial que oscila entre 12% y 17.5% (bastante superior, por ejemplo, a la que cobra PRONAFIM: entre 7.05% y 10.05%).

168. Financiera Rural define la tasa de interés que cobra en función a los riesgos involucrados en la transacción y los costos operativos de la entidad. La tasa se fija sumando la inflación a los costos operativos que corresponden al monto prestado más una prima por riesgo. De acuerdo a las proyecciones de Financiera Rural, esta tasa no debería superar el 15.5% anual.

financiera y económicamente.¹⁶⁹ Este argumento se complementa señalando que podría ir más rápido (sobre todo en la expansión del segundo piso) si contará con líneas de financiamiento que le permitieran, al igual que a otras entidades, entregar subsidios o subsidiar costos de operación o transacción.

Sin embargo, la Financiera Rural está obligada a mantener un complejo equilibrio, pues la sostenibilidad puede llegar a traducirse en rentabilidad: lo que en una empresa privada sería un éxito, en una entidad como esta podría ser justamente la pieza que anule sus argumentos de legitimidad. ¿Cómo es posible que con recursos públicos obtenga ganancias para ella? ¿Por qué no se destinan esas ganancias a reducir costos, a ampliar la cobertura o a llegar a los clientes más pequeños y costosos? Este es un debate complejo del que no nos ocuparemos, pero que ha de ser clave en el equilibrio entre legitimidad y cumplimiento de la misión de la entidad.¹⁷⁰

- Finalmente, el objetivo de sostenibilidad asociado con el limitado alcance de la Financiera Rural en los segmentos de menores recursos, devuelve la discusión sobre la viabilidad y sostenibilidad de las entidades financieras que ofrecen sólo servicios de crédito y que buscan llegar a segmentos de bajos ingresos. Sobre todo, cuando es evidente que estas entidades responden a una demanda derivada que se origina en el mercado de productos y servicios, y

169. Este argumento es clave en la defensa de las colocaciones que hace Financiera Rural a los preceptores de PROCAMPO, pues resulta una colocación de bajísimo costo y sin ningún riesgo.

170. En esta discusión hay varias aristas que tomar en cuenta. Por un lado, si Financiera Rural es muy exitosa, genera rentabilidad y estos mayores recursos le permiten ampliar sus operaciones hacia nuevos clientes, sus costos operativos y riesgos pueden subir, obligándole a elevar sus tasas de interés (pues debe ser sostenible), haciéndole perder competitividad y perder también mercado en algunos de los segmentos en los que viene operando. Por otro lado, su legitimidad política e independencia caen en un serio peligro una vez que los resultados son muy positivos y la rentabilidad es alta.

que es en estos mercados donde la mayor parte de actores (pequeños) enfrenta serios problemas de rentabilidad, y por ende, de capacidad de repago de sus obligaciones financieras. Es en este marco donde debiera cobrar fuerza el discurso de atender a los clientes rurales y no sólo a los agropecuarios.

Es decir, el adoptar un compromiso explícito con la sostenibilidad está en la base de la permanencia de la Financiera Rural en el mercado, no sólo en términos financieros sino también políticos, pero también tiene consecuencias: mayores costos, limitaciones para una rápida expansión, un manejo más fino, y menos resultados espectaculares. Adicionalmente, este compromiso incentiva a atender a los clientes medianos (de primer y segundo pisos) antes que a incursionar en segmentos de menores ingresos, un incentivo que se ve contrarrestado, según los directivos de la entidad, por la enorme competencia en dichos sectores (con ofertas que cuestan menos), que los obliga a buscar siempre un estrato menor para posicionarse.¹⁷¹

Los desafíos que enfrenta la Financiera Rural

La Financiera Rural está recién iniciando sus operaciones y por ello enfrenta grandes desafíos para llegar a consolidarse como institución y para arraigar su modelo de operaciones. Entre otros retos destacan:

- *La relación con el ciclo político.* Como en casi todas las dependencias públicas mexicanas, el futuro de la entidad está marcado por los cambios políticos. La Financiera Rural no es una entidad independiente del Ejecutivo, por el contrario, depende mucho de él (recordemos que ocho de los quince asientos de su consejo

171. Esto termina siendo una paradoja. La entidad sostenible tiene que irse a los nichos con menores recursos y escala pues los nichos con recursos medianos y grandes tienen acceso a fuentes “preferentes” de fondos. Al final, los clientes más pequeños y de menores recursos atendidos por el sector público tienen que pagar la sostenibilidad de la entidad, y con ello, mayores costos que sus pares más ricos.

directivo corresponden al Ejecutivo, y uno al Banco de México). Todo puede cambiar en la entidad si así lo decide su consejo directivo. En la actual coyuntura este no parece ser un riesgo, pues en el Consejo hay una importante representación de la sociedad civil que está ligada a partidos distintos del de gobierno, lo que asegura un buen debate al interior de la entidad ante cualquier intento de cambio. Sin embargo, nada garantiza que este equilibrio se mantenga en el futuro.

- *La relación con el resto del sector público.* La Financiera Rural depende de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público y enfrenta la competencia de los programas e instituciones de otros sectores (Economía, SAGARPA) y de otras entidades públicas (como FIRA). Pero a la vez que compite con muchas iniciativas y que a menudo lo hace en inferioridad de condiciones, desaprovecha una gran cantidad de oportunidades de complementar sus acciones con esas otras iniciativas: desde articular esfuerzos de manera secuencial —los intermediarios fortalecidos gracias al programa tal son atendidos por la Financiera Rural, por ejemplo— hasta simplemente compartir información sobre quién está atendiendo a quien con qué fin.

En particular, hay una discusión pendiente sobre la relación de la Financiera Rural con el FIRA y sobre las opciones de articular acciones.

- *Una profundización sin sacrificar la sostenibilidad.* La legitimidad de una entidad pública que pretende ser sostenible depende del éxito que logre en su cobertura y profundización en segmentos de mercado menos atractivos. Es fácil plantearse ser sostenible y operar en los estratos medios: el desafío es cómo llegar más abajo manteniendo el compromiso con la sostenibilidad.¹⁷² Para atender

172. Tomemos este enunciado como válido, pero como hemos discutido, en realidad no parece fácil ser sostenible en ningún estrato, dada la competencia “desleal” de otras entidades.

ese desafío parece claro que el camino está marcado por el desarrollo de las líneas de trabajo a través del segundo piso, pero como vimos, este esfuerzo no sólo parece requerir de voluntad al interior de la Financiera sino que enfrenta problemas mayores y de mediano y largo plazo.

- *Un equilibrio entre la rentabilidad y la profundización.* Para demostrar que se es sostenible, hay que tener cuentas en azul y guardar reservas para los años malos. Sin embargo, ello suele interpretarse como un mal uso de los escasos recursos que se tienen para atender las grandes necesidades de financiamiento de la mayor parte de los productores rurales de México (mantener recursos ociosos). Manejarse logrando ampliar la cobertura hacia los más necesitados y manteniendo cuentas positivas, pero no tanto, es un desafío para quienes dirigen esta entidad. El espacio para lo aceptable es más bien estrecho.
- *Convertir en práctica el discurso sobre atender las demandas rurales y no sólo agrícolas.* En la propuesta de la Financiera Rural esto está claro: limitarse al sector agropecuario sería su propia condena. Pero en la práctica, sobre todo en su primer piso, esto no se observa con claridad. De igual modo, los miembros del consejo directivo —tanto los representantes del Ejecutivo como los de la sociedad civil— están mayoritariamente ligados al sector agropecuario. Por ello, el objetivo de ampliar sus operaciones hacia las actividades rurales no agrícolas parece ser clave para el desarrollo institucional de la Financiera Rural.

LÍNEA DEL TIEMPO DE LA POLÍTICA FINANCIERA RURAL DE MÉXICO

- | | |
|-------------|---|
| 1982 | <i>Se promulga el decreto de nacionalización de la banca.</i> |
| 1990 | <i>Se produce una privatización y reprivatización, se reestablece el régimen mixto de servicios de banca y crédito.</i> |

(Sigue...)

(Viene...)

- 1991** *Se forman grupos financieros.*
- 1992** *Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura de México (FIRA) implanta el Sistema de Estímulos de la Banca (SIEBAN) con el propósito de incrementar el interés de la banca en atender créditos de poca cuantía.*
- 1993** *Se promulgan los decretos que reforman los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Mexicanos.*
- 1994-1995** *Crisis financiera: el efecto Tequila. La moneda se devalúa en 90%, aumenta la inflación, cae el PBI y el sistema financiero en conjunto se encuentra a punto de hundirse en la insolvencia absoluta. Se crean los “tesobonos”. Luego del “rescate financiero” implementado por el gobierno mexicano, por el Fondo Monetario Internacional y el Banco de Pagos Internacionales, se cumplen los objetivos de renovar y extender los vencimientos y obligaciones de corto plazo, principalmente de los tesobonos, así como de recuperar el acceso a los mercados internacionales de capital. Al finalizar 1995 la deuda pública cuenta con un calendario de vencimientos más holgado que el que tenía a inicios de ese año, gracias a la sustitución de los tesobonos por deuda externa de mediano y largo plazo. Igualmente, el acceso a los mercados internacionales de capital comienza a recuperarse.*
- 2002** *Se crea la Financiera Rural, que inicia formalmente sus operaciones en el 2003.*
- 2003** *Se da el cierre de operaciones de BANRURAL.*

8. PERÚ: AGROBANCO

AGROBANCO fue creado hace algo más de tres años, cumpliendo una promesa de Alejandro Toledo en los comicios del 2001, una oferta que no respondía al plan de gobierno de Toledo sino que fue forzada por la reaparición de Alan García en la escena política durante el año 2000. La justificación para crear un nuevo banco para el agro era la misma de siempre: luego de la liquidación de la banca de fomento en 1992 (en este caso, el Banco Agrario del Perú), el sector financiero privado no había logrado ni siquiera cubrir la demanda desatendida que había dejado el cierre de esa institución.¹⁷³

AGROBANCO: DATOS GENERALES (2005)

Colocaciones totales:	US\$ 21,886,715
Tasa de morosidad:	0.86%
Patrimonio:	US\$ 33,710,949
Utilidad neta:	US\$ 857,518
Utilidad sobre activos (ROA):	2.34%
Utilidad sobre patrimonio (ROE):	2.54%

Una vez en el gobierno, el equipo del presidente Toledo buscó dilatar el cumplimiento de esta oferta electoral. Sin embargo, la comisión de agricultura del Congreso, muy ligada al APRA (el principal grupo opositor durante el gobierno de Toledo), presionó por el cumplimiento de la misma.¹⁷⁴ Así, un equipo del Poder Ejecutivo diseñó lo que sería el nuevo banco. Se debían enfrentar varios problemas: el desacuerdo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF); las expectativas del Ministerio de Agricultura (MAG); y varios problemas

173. En cifras gruesas se señalaba que el antiguo Banco Agrario atendía en promedio a 230 mil clientes por año, mientras que en el año 2000 los clientes agropecuarios del sistema financiero privado eran menos de 23 mil.

174. Incluso propusieron un esquema de creación alternativo, que aprobarían si es que no se iniciaba el proceso de creación de AGROBANCO.

con la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS), sobre todo por la imposibilidad de aprobar en corto tiempo la creación de un banco y mucho menos uno de capital público y con clara vocación sectorial.

Entre las muchas discusiones que se dieron durante el periodo de diseño de la nueva entidad, dos resultaron fundamentales para la definición de lo que sería AGROBANCO. La primera se relaciona con el carácter de primer o segundo piso que debía tener la institución, sobre todo por ser, al menos inicialmente, una entidad con 100% de capital público.¹⁷⁵ La segunda discusión fue sobre el perfil del cliente que se atendería, lo que a su vez repercutiría en las opciones de tecnología financiera que se pondrían en práctica. Ambos temas se derivaban de uno mayor: la necesidad de definir claramente la relación que tendría AGROBANCO con el resto de los actores en el sistema financiero, que si bien no habían logrado ampliar su cobertura en el sector agropecuario —como hubiera sido deseable—, venían colocando importantes recursos (mayoritariamente propios, privados) en el sector. Cabe recordar que el sistema financiero peruano regulado está compuesto por distintos tipos de instituciones, con una importante y creciente presencia de entidades no bancarias, como las cajas rurales de ahorro y crédito (CRAC) y las cajas municipales de ahorro y crédito (CMAC).¹⁷⁶

Como veremos en las líneas siguientes, las decisiones que se adoptaron en las discusiones planteadas han tenido importantes consecuencias en el desempeño y sostenibilidad de AGROBANCO, en su relación con el resto de intermediarios financieros y en su relevancia

175. En la propuesta inicial, AGROBANCO debía ampliar su capital y recibir accionistas privados. El monto inicial con que el sector público creaba AGROBANCO debía dar derecho al sector público a tres asientos en el directorio (los únicos existentes hoy), mientras que otros cuatro asientos debían estar en poder de los accionistas privados que ampliarían el capital del banco.

176. Las CRAC son entidades privadas que se crearon con apoyo del sector público cuando el Banco Agrario cerró, como un paliativo ante la desaparición de la banca de fomento; las CMAC son entidades públicas, propiedad de algunos municipios: son las entidades reguladas no bancarias de mayor solidez.

CUADRO 2.9
PERÚ. EVOLUCIÓN DEL CRÉDITO PARA EL SECTOR AGROPECUARIO
POR TIPO DE IMF, 1994-2006 (US\$ MILLONES)

	1994	1998	2002	2004	2005	Abr. 06
Bancos	202.7	441.0	333.3	320.2	370.6	364
Financieras	2.0	4.8	2.6	0.003	-	
IMF	3.3	49.4	47.9	59.6	70.7	74.3
- CMAC	0.8	12.0	16.8	24.1	30.0	33.2
- CRAC	2.5	36.8	29.9	28.9	33.4	34.6
- EDPYME	-	0.6	1.2	6.6	7.4	6.5
AGROBANCO	-	-	-	6.5	10.0	13.9
Total	208.0	495.2	383.8	386.3	451.3	452.2

Fuente: SBS.

Elaboración: IEP.

en el marco del desarrollo del sector agricultura. Para situar la discusión, es importante revisar el contexto en el que se crea AGROBANCO y sobre todo en el que se inserta como actor. Luego de revisar el contexto discutimos con mayor detalle las implicancias de las opciones tomadas respecto al tipo de banco que se quería (primer o segundo piso) y al tipo de cliente y la tecnología con que este sería atendido.

El contexto

AGROBANCO ha demostrado una creciente participación en las colocaciones agropecuarias del sistema financiero peruano, pasando de 1.7% a fin de periodo del 2004 a 3.1% en abril del 2006. Sin embargo, este comportamiento de la cartera crediticia no se refleja en el número de clientes, que ha disminuido un 24.5% entre el 2003 y el 2005 (tendencia similar a la que muestran los bancos y financieras en el mismo periodo). Esto se explica sobre todo porque el monto del préstamo promedio se ha elevado en 64% entre el 2003 y el 2005, tendencia que se refleja también en la mayoría de las entidades del sistema.

CUADRO 2.10
PERÚ. NÚMERO DE CLIENTES DEL SISTEMA EN EL SECTOR AGROPECUARIO
POR TIPO DE IMF, 2001-2005

	2001	2002	2003	2004	2005
Bancos	3,851	4,258	3,749	3,338	3,394
Financieras	9	13	7	1	0
IMF	21,976	26,844	29,614	36,905	38,249
- CMAC	11,724	13,579	13,987	17,848	16,926
- CRAC	9,305	11,251	12,729	12,464	13,697
- EDPYME	947	2,014	2,898	6,593	7,626
AGROBANCO	-	-	5,494	3,149	4,149
Total	25,836	31,115	38,864	43,393	45,792

Fuente: SBS.

Elaboración: IEP.

Cabe recordar que luego de la crisis de 1998 por el fenómeno de El Niño, de la crisis internacional y del proceso de recesión en la economía peruana que duró hasta el 2001, muchas entidades financieras redefinieron sus estrategias, en particular aquellas ligadas a colocaciones en el agro. Como se observa en el cuadro 2.9, las colocaciones agropecuarias del sector privado crecieron de manera importante entre el cierre del Banco Agrario (1992), la creación de las cajas rurales de ahorro y crédito (CRAC, 1994) y 1998, año en que se registró un suerte de “pico” histórico. Luego, la crisis y los problemas con el clima marcaron un cambio hacia la baja en la tendencia de las colocaciones en el sector.

La reducción en las colocaciones agropecuarias luego de 1998 se centra en los bancos, que colocan muchos recursos en pocos clientes, y en las CRAC, que optan por reducir su exposición a los riesgos asociados con las colocaciones agrarias,¹⁷⁷ reacción que se explica sobre

177. Nos referimos a los riesgos inherentes al agro (el clima, los precios), así como a la interferencia del sector público ante eventos como el Fenómeno de El Niño a través de programas de refinanciamiento que afectaron sobre todo la cultura de repago de algunos clientes.

CUADRO 2.11
PERÚ. PRÉSTAMOS PROMEDIO DEL SISTEMA EN EL SECTOR AGROPECUARIO
POR TIPO DE IMF, 2001-2005 (US\$)

	2001	2002	2003	2004	2005
Bancos	90,799.3	78,276.2	88,168.0	95,951.3	109,204.2
Financieras	218,000.0	201,769.2	138,484.4	3,353.7	-
IMF	2,520.3	1,784.4	1,697.2	1,616.1	1,848.7
- CMAC	1,528.7	1,237.2	1,311.1	1,353.6	1,770.4
- CRAC	3,854.5	2,657.5	2,257.5	2,320.3	2,437.3
- EDPYME	1,687.4	595.8	1,099.8	995.6	965.2
AGROBANCO	-	-	1,510.7	2,064.1	2,482.5
Total	15,753.8	12,335.6	10,036.9	8,905.4	9,863.1

Fuente: SBS.

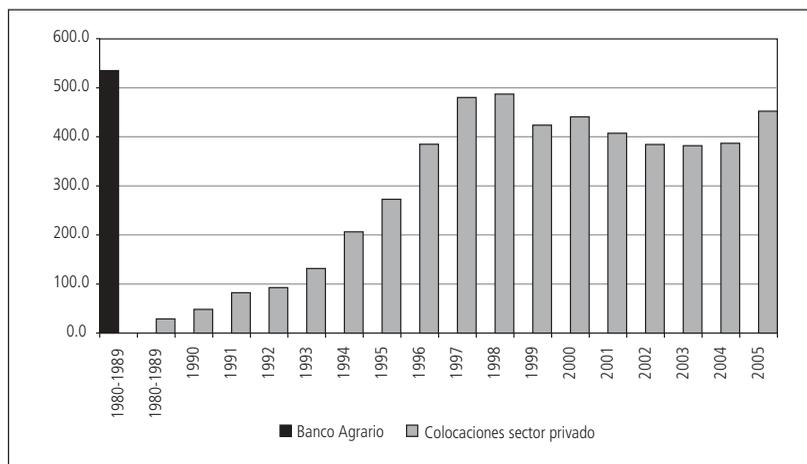
Elaboración: IEP.

todo porque algunas tenían carteras agropecuarias poco diversificadas que representaban más del 60% de su portafolio. Sin embargo, el rápido crecimiento del segmento microfinanciero urbano llevó a que las operaciones de las CRAC, de las cajas municipales de ahorro y crédito (CMAC) y de las recientemente creadas entidades para el desarrollo de la micro y pequeña empresa del Perú (EDPYMES) crecieran mucho, y con ello, a pesar de reducir la importancia de sus portafolios agropecuarios, en términos absolutos los recursos destinados por estos intermediarios no bancarios al agro crecieron.¹⁷⁸

Como se puede ver en los cuadros 2.10 y 2.11, la oferta financiera formal se mantiene muy segmentada. Por un lado, los bancos colocan la mayor parte de los recursos en pocos clientes grandes, y por el otro, las entidades financieras no bancarias colocan créditos pequeños en un importante número de clientes. AGROBANCO se asemeja más a las entidades no bancarias que a los bancos en el monto promedio

178. En todos los casos las colocaciones agropecuarias crecieron a ritmos menores que las colocaciones urbanas.

GRÁFICO 2.14
PERÚ. COLOCACIONES EN EL SECTOR AGROPECUARIO,
1980-2005 (MILLONES DE US\$ CORRIENTES)



Fuente: SBS.

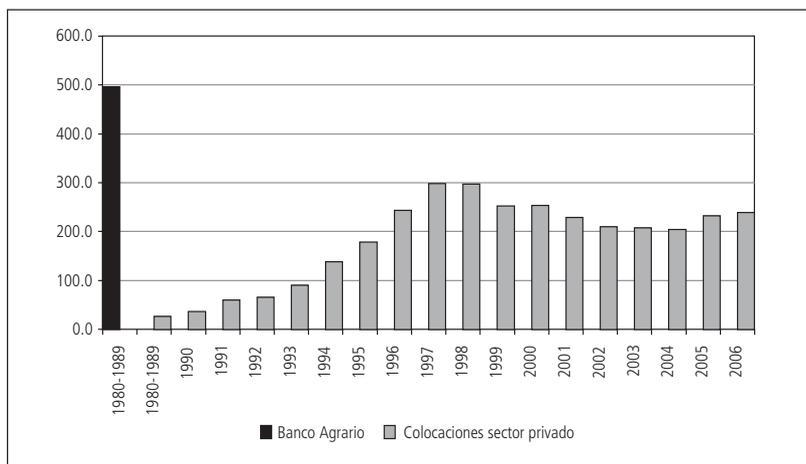
Elaboración: IEP.

que coloca, pero más a los bancos en la escala de sus operaciones (número de clientes atendidos).

Los niveles de colocaciones y sobre todo de clientes atendidos están aún bastante lejos de los niveles del desaparecido Banco Agrario, y de ahí los continuos reclamos por iniciativas públicas para revertir esta situación. Como se aprecia en el gráfico 2.14, el nivel de colocaciones agropecuarias en el 2005 es casi equivalente a lo que colocaba en promedio, en términos corrientes, el antiguo Banco Agrario. En términos reales, como se muestra en el gráfico 2.15, las actuales colocaciones representarían casi la mitad de lo que eran las colocaciones reales del antiguo Banco Agrario.¹⁷⁹ Adicionalmente, si

179. Hay que recordar, sin embargo, que una buena parte de las colocaciones del Banco Agrario iba a clientes medianos y grandes, se concentraba en tres cultivos principales y que más de la mitad de las colocaciones se entregaban en Piura, Lambayeque, La Libertad, Lima e Ica. Ver Valdivia y Silva (1994).

GRÁFICO 2.15
PERÚ. COLOCACIONES AL SECTOR AGROPECUARIO, 1980-2005
(MILLONES DE US\$ CONSTANTES USA 82-84=1)



Fuente: SBS.

Elaboración: IEP.

comparamos el número de prestatarios, los 45 mil clientes agropecuarios actualmente atendidos son significativamente menos que los más de 200 mil clientes que en promedio atendía el Banco Agrario.¹⁸⁰

A pesar de lo señalado, si se observa en el gráfico 2.15 el monto de las colocaciones promedio del sector privado en el agro durante la década de 1980, resulta evidente el aumento registrado a lo largo de la década de 1990 y los primeros años de esta década.

Las características de AGROBANCO

Como se puede observar en el cuadro 2.12, AGROBANCO colocó a junio del 2006 cerca de US\$ 32 millones, según información proporcionada por la SBS. Entre los cultivos financiados a través de la

180. Salaverry (1982).

CUADRO 2.12
PERÚ. INFORMACIÓN GENERAL DE AGROBANCO, DIC. 2002 - JUN. 2006
(US\$ MILLONES Y PORCENTAJES)

	Dic. 2002	2003	2004	2005	Jun. 2006
A. Información del balance y del estado de PPyGG					
Colocaciones netas	0.44	6.54	13.35	21.89	31.93
Colocaciones vigentes Refinanciadas y reestructuradas y atrasadas	0.44	6.60	13.51	21.97	32.08
Provisiones	0.00	0.00	0.00	0.23	0.37
	-0.00	-0.07	-0.17	-0.31	-0.53
Activos totales	27.14	24.71	34.68	36.59	45.25
Fideicomisos y comisiones de cobranza	0.00	24.00	31.31	31.52	33.01
Pasivos totales	0.16	0.29	0.40	2.88	9.62
Patrimonio	26.98	24.42	34.29	33.71	35.63
Ingresos financieros	0.44	1.17	2.00	2.94	1.72
Gastos financieros	0.11	0.04	0.55	0.00	0.25
Utilidad neta	-1.89	-3.45	-1.95	0.86	0.21
B. Indicadores financieros					
Colocaciones netas / Activos	1.61%	26.46%	38.48%	59.82%	70.55%
Pasivos totales/ Activos totales	0.58%	1.17%	1.14%	7.87%	21.25%
Patrimonio total/ Activos totales	99.42%	98.83%	98.86%	92.13%	78.75%
ROE (Utilidad/Patrimonio)	-7.02%	-14.11%	-5.69%	2.54%	0.58%
ROA (Utilidad/Activo total)	-6.98%	-13.95%	-5.63%	2.34%	0.45%
Gastos de personal/ Total de ingresos	193.21%	188.14%	61.36%	47.97%	44.60%
Gastos administrativos/ Total de ingresos	378.93%	297.09%	93.79%	71.52%	67.41%

Fuente: SBS.

Elaboración: IEP.

modalidad de cadenas productivas se encuentran: algodón, café, arroz, paprika, papa, trigo, maíz amarillo y cabezas de ganado para el sector pecuario. Entre los indicadores financieros que se obtienen a partir del balance y de los estados de pérdidas y ganancias, se aprecia que el patrimonio y los activos totales de AGROBANCO, al igual que las colocaciones, han tenido una evolución creciente para el periodo de estudio. Un aspecto que se debe resaltar es que la institución ha obtenido utilidades positivas a partir del 2005, revirtiendo la tendencia que mostraba desde el inicio de sus operaciones, situación que se confirma al analizar los indicadores de rentabilidad y gestión presentados previamente.

AGROBANCO comenzó a operar en junio del 2003, a pesar de que ya tenía autorización para hacerlo en el segundo piso desde junio del 2002. Esta entidad se planteó desde el inicio un rol complementario al de las entidades privadas y de promotora del desarrollo del mercado financiero rural. Durante el diseño de AGROBANCO se propuso un rol preponderantemente de segundo piso. Sin embargo, en la ley de creación de la entidad (ley 27603), se establecía también la posibilidad de atender con colocaciones directas a los agricultores organizados, preferentemente, en cadenas productivas.

AGROBANCO es un banco de derecho privado pero cuyo capital proviene en un 100% del sector público. Originalmente se diseñó el banco de tal modo que luego de demostrar su capacidad y potencial, se buscaran inversionistas privados para que complementaran el capital público y para que fuera el sector privado el que controlara el banco, pues a él le corresponderan cuatro de los siete asientos del directorio. Sin embargo hasta hoy el banco opera con un directorio restringido, formado sólo por tres miembros nombrados por el sector público, y las posibilidades de conseguir uno o varios socios privados no son tan evidentes, sobre todo a medida que se incrementa el patrimonio que el sector público posee en dicho banco.¹⁸¹

181. Se ha hablado de un grupo interesado perteneciente a un banco internacional de desarrollo que podra asociarse con un subsistema de intermediarios financieros no bancarios. Pero no es evidente el deseo de este gobierno de entregar el control de esta entidad al sector privado.

CUADRO 2.13
PERÚ. CRÉDITO TOTAL DE AGROBANCO CON RECURSOS PROPIOS,
DIC. 2003 - ABR. 2006 (US\$ MILLONES)*

	Dic. 2003	2004	2005	Abr. 2006
Créditos directos	8.30	6.53	9.97	13.86
Créditos indirectos	8.40	12.52	17.85	22.25
Total	16.69	19.06	27.82	36.11

(*) No incluye los recursos del FRASA.

Fuente: memoria de AGROBANCO 2003 y 2004; indicadores financieros de abril del 2006.

Elaboración: IEP.

Las operaciones indirectas, de segundo piso, se iniciaron rápidamente tanto con recursos propios como con recursos de terceros, sobre todo tomando ventaja de la existencia del Fondo de Reactivación y Apoyo al Sector Agrario de AGROBANCO (FRASA, en manos de COFIDE inicialmente y transferido a AGROBANCO en el 2005).¹⁸² El objetivo de las acciones de segundo piso era doble: incentivar a las entidades privadas a colocar en el sector agropecuario, y a la vez, colocar fondos en entidades seguras que implicaban un retorno indudable, a bajo costo operativo, y por ende, con rentabilidad. En el cuadro 2.13 se puede ver la evolución de las colocaciones de segundo piso. Estas colocaciones implicaron relaciones con 24 instituciones microfinancieras, entre ellas las CRAC (40%), las CMAC (35%) y las EDPYME (25%).¹⁸³

Las actividades de primer piso demoraron más bien bastante en iniciarse. Por un lado, las indicaciones respecto a quienes podían ser los clientes que se derivan de la ley de creación del banco restringían

182. Fondo revolvente para financiar el sector agrario que a abril del 2006 representó un monto aprobado de US\$ 12.55 millones.

183. Las colocaciones de AGROBANCO como banca de segundo piso con recursos propios representaron en abril del 2006 el 30% de las colocaciones en el sector agropecuario de las instituciones microfinancieras. AGROBANCO cobra por estas transacciones 7.7% de la tasa anual promedio ponderada a las CRAC y CMAC, y 8.6% a las EDPYME.

¿QUÉ ES UNA CADENA PRODUCTIVA PARA AGROBANCO?

AGROBANCO ha desarrollado un mecanismo de préstamo mediante el cual, para acceder a un préstamo, los productores agropecuarios tienen que estar organizados en cadenas productivas (o cadenas agrocrediticias). Estas cadenas están conformadas por una agrupación de productores de un mismo cultivo o actividad agropecuaria, los proveedores de insumos, los compradores de la producción y la institución financiera que en este caso es AGROBANCO. Un elemento clave para el funcionamiento de las cadenas productivas es el operador de crédito, que es una persona seleccionada entre entidades y profesionales especializados en ciencias agropecuarias y acreditados por el Colegio de Ingenieros del Perú. Su labor es intervenir en el proceso de formación de las cadenas, así como vigilar su operatividad y el alcance de los objetivos, e idealmente prestar o favorecer la contratación de asistencia técnica. En el modelo inicial, el Ministerio de Agricultura desarrollaría la labor de formar las cadenas y luego AGROBANCO apoyaría con el financiamiento. En la práctica, AGROBANCO ha tenido que formar las cadenas que luego financiaría (lo que ha retrasado los procedimientos crediticios de manera significativa).

La finalidad de las cadenas productivas es generar economías de escala y consolidar de esta manera el poder de negociación de los productores agrupados para disminuir costos, obtener una provisión de insumos adecuada al menor precio y una venta en las mejores condiciones del mercado. Además, se puede lograr un mayor nivel de productividad y rentabilidad al contar con un mercado cierto para sus productos, reducir el riesgo y asegurar la recuperación del crédito contribuyendo a la capitalización de la unidad productiva y a la viabilidad de cada productor como sujeto de crédito.

A septiembre del 2006, AGROBANCO había aprobado casi 1,800 cadenas productivas en todo el país (86 en el 2003; 366 en el 2004; 615 en el 2005 y 732 en el 2006), que involucraron a más de 18 mil productores agropecuarios, que manejan más de 68 mil hectáreas de cultivos agrícolas y 17 mil cabezas de ganado vacuno. Los departamentos con mayor número de cadenas productivas son Junín, San Martín y Cusco.

las opciones de colocaciones, y por otro lado, obligaban al diseño e implementación de una tecnología costosa (en tiempo y costos de transacción). Complementariamente, para iniciar las operaciones de primer piso, AGROBANCO debía abrir agencias en distintos lugares, oficinas que implicaron altos costos hundidos (que explican en parte el déficit del primer año)¹⁸⁴ y plazos bastante extensos para comenzar a desembolsar recursos.

AGROBANCO prestaría a agricultores, ganaderos, piscicultores y productores forestales, por lo cual estaría expuesto a un elevado riesgo sistémico y sectorial. Su tecnología debía ser bastante exigente para contrarrestar el hecho de que sus colocaciones estuvieran tan concentradas sectorialmente. Los clientes de AGROBANCO debían tener al menos tres hectáreas, no tener deudas impagas o atrasadas (ni con el sector privado ni con dependencias públicas) y estar insertos en una cadena productiva (ver recuadro).¹⁸⁵ AGROBANCO podría prestar a los agricultores pequeños y medianos. A los agricultores pequeños AGROBANCO podría prestarles hasta 15 UIT (es decir, 51 mil soles, unos US\$ 15,790). Para esas colocaciones en pequeñas unidades AGROBANCO obtendría líneas de recursos del tesoro público (del MEF). AGROBANCO también podría prestar recursos a los medianos productores con un tope de 60 UIT (alrededor de US\$ 60 mil), pero esas colocaciones tendrían que hacerse con sus propios recursos. Todo cliente directo de AGROBANCO debía estar organizado en una cadena productiva.

Los clientes directos atendidos por AGROBANCO son alrededor de cinco mil para el 2006, lo que representa algo más del 10% del total clientes atendidos por las instituciones financieras, y por ello constituyen una ampliación modesta de la cobertura del sistema financiero en el sector agropecuario. Además, los clientes de AGROBANCO se dedican al cultivo del algodón, café, arroz y paprika,

184. De acuerdo con AGROBANCO, abrir una oficina implica una inversi3n cercana a los US\$ 280 mil.

185. De acuerdo con AGROBANCO, existen en el pa3s cerca de 280 mil productores que cumplen con tener más de tres hectáreas y no tener deudas.

que constituyen los principales cultivos financiados por el resto del sistema también. Adicionalmente, AGROBANCO estima que sus recursos permiten que las entidades del sistema financiero lleguen a unos siete mil productores adicionales (a través de las colocaciones de segundo piso).¹⁸⁶

La pregunta inevitable que surge es por qué AGROBANCO no logra ampliar su cobertura, sobre todo tomando en cuenta que cobra una tasa de interés bastante menor que los intermediarios privados, incluso menor que las tasas preferenciales que pueden ofrecer algunos bancos a sus mejores clientes.¹⁸⁷ La respuesta está en la combinación de varios factores. En primer término, los altos costos de transacción involucrados en obtener un crédito. AGROBANCO reconoce que sus créditos son de lento procesamiento. Se estima que la aprobación de un crédito toma aproximadamente noventa días, y luego pasan treinta días más para recibir el desembolso.¹⁸⁸ Pero además, hay que hacer trámites y entregar documentación (hipotecas, legalizaciones, fotocopias de los documentos del solicitante y su cónyuge, etc.).¹⁸⁹ Sobre ello, hay que formar una cadena productiva (decidir con quién asociarse, buscar proveedores, etc.), celebrando y firmando contratos, seleccionando un articulador, definiendo planes y metas, etc. Es probable que estos costos —sobre todo los asociados con las demoras en el desembolso— sean tan altos, que a los clientes les resulte igual o más barato trabajar con otra entidad, incluso con una que cobre mayores tasas de interés.

186. Clientes contabilizados como tales en las instituciones que desembolsan estos créditos directamente a los productores (IMF, principalmente).

187. Agrobanco cobra aproximadamente 19% anual como tasa de interés, a lo que hay que sumarle entre tres y cinco puntos que cubren los gastos del articulador de la cadena productiva. Es decir, las tasas efectivas estarían entre 22% y 24% y son inferiores a las ofrecidas por los intermediarios microfinancieros (alrededor de 50%) y los bancos (que como mínimo cobran 27% a sus mejores clientes).

188. Dato obtenido en una entrevista con Carlos Garatea, ex presidente de AGROBANCO, y Richard Hale (noviembre del 2005).

189. Peor en los casos en los que no se tienen saneados todos los documentos o no se tiene el título de la propiedad.

En segundo lugar, muchos de los productores no quieren o no saben cómo asociarse con otros para formar una cadena productiva,¹⁹⁰ situación que se refleja en la limitada sostenibilidad de las cadenas que se apoyaron. Siguen existiendo problemas con los contratos que deberían mantener la cadena articulada. Se encuentra hoy una gran movilidad entre los miembros de esas cadenas y muchos casos en que los contratos se rompen (los dan por terminados tanto los comercializadores o vendedores de insumos como los productores).¹⁹¹ Adicionalmente, la propuesta de las cadenas basaba buena parte de su éxito en la selección de buenos articuladores, como un enlace clave entre AGROBANCO (y otras entidades) y los productores y como un promotor de innovaciones que llevaran a un mejor desempeño (y repago) de los productores articulados en una cadena. Sin embargo, este ha sido un cuello de botella permanente para AGROBANCO, que ha probado distintos tipos de articuladores (ingenieros locales, personal del MAG, comercializadores locales, etc.) con poco éxito, lo que lo ha llevado a plantearse la necesidad de entrenar y formar a sus propios articuladores, contraviniendo la idea original de que estas personas fueran elegidas por cada cadena y no impuestas o sugeridas por la entidad financiera.¹⁹²

En tercera instancia, la demanda efectiva de crédito para agricultura es bastante inferior a la potencial, no sólo por las limitaciones de acceso sino también por las restricciones y preferencias de los clientes potenciales.¹⁹³ Esta situación se traduce también en limitadas

190. Hay un problema importante con el cumplimiento de los contratos, pues los niveles de informalidad son elevados, a la vez que los contratos no logran alinear adecuadamente los incentivos para todos los miembros de la cadena.

191. No se ha logrado diseñar contratos que logren alinear los incentivos para que resulte más beneficioso mantener y respetar la cadena.

192. Hay problemas adicionales, como que los articuladores no lograban cubrir sus costos operativos pues las cadenas eran muy desorganizadas e incluso tenían miembros muy dispersos en el territorio que hacían imposible un buen trabajo de articulación.

193. Para una discusión de las restricciones, ver Guirkinger y Trivelli (2006); Boucher (2001); y Trivelli (2001).

demandas de fondos de segundo piso, pues, por un lado, las entidades financieras cuentan con liquidez para colocar y, por otro, no tienen tantos buenos clientes con los que trabajar.¹⁹⁴ A pesar de ello, AGROBANCO estima que hay mucho espacio para crecer. De acuerdo a sus cálculos, en el Perú hay por lo menos 180 mil productores que ya son sujetos de crédito y unos 220 mil adicionales que luego de procesos de saneamiento de documentos y organización podrían convertirse en sujetos de crédito.¹⁹⁵

En el caso de AGROBANCO, todos estos factores provocan no sólo una limitada cobertura sino altas tasas de mora para algunas operaciones. La mora promedio de AGROBANCO es de 5.2%, bastante baja y aceptable para este tipo de banco (sectorial, público). Sin embargo, este nivel de mora es el resultado de situaciones bastante disímiles en las operaciones del banco. Las actividades de segundo piso, que como vimos representan el 60% de la cartera, tienen una mora igual a cero, mientras que las de primer piso tienen una mora de 3.2% en las operaciones realizadas con recursos del AGROBANCO y de casi 18% en las que se realizan con fondos de terceros (el MAG, el Tesoro, FRASA).¹⁹⁶ Es decir, las operaciones de segundo piso están ofreciendo una suerte de subsidio cruzado a las de primer piso, y a su vez, AGROBANCO está operando con sus recursos de una manera más técnica y eficiente y con más laxitud —y seguramente con una mayor presión política— con los recursos de todos los peruanos.

Los resultados de AGROBANCO no han sido los mejores, pero tampoco los peores (AGROBANCO sigue existiendo). Su capital a fines del 2005 era de US\$ 32.8 millones, cifra 14% mayor que la del 2002 (al inicio de sus operaciones); las colocaciones se han elevado considerablemente en ese mismo periodo; la mora ha bajado de 6.3% en el 2005 a 5.2% en el 2006; y los indicadores de rentabilidad ROE

194. Afirmación que depende de lo que es para cada institución un “buen” cliente agropecuario.

195. Información proporcionada por C. Garatea, ex presidente de AGROBANCO (octubre del 2006, comunicación personal).

196. Cifras de AGROBANCO a julio del 2006.

y ROA han revertido su tendencia negativa a partir del 2005. La mayor crítica que ha recibido es que su desempeño ha sido pobre en lo que respecta a ampliar la cobertura de las finanzas rurales.¹⁹⁷ En cambio, el sistema financiero ha reconocido que en líneas generales AGROBANCO no se ha convertido en un competidor desleal, no ha introducido medidas de corte populista ni ha generado una cultura de no pago, y que en algunos casos, ha logrado acuerdos de cooperación con entidades financieras.¹⁹⁸

Por el contrario, el nuevo gobierno, que ha vuelto a incluir el tema de la expansión del crédito agropecuario como uno de los ejes de su política agraria, ha señalado su inconformidad con los resultados de AGROBANCO y ha decidido nombrar un nuevo directorio, duplicar el capital del banco y buscar una gestión más agresiva. Se ha propuesto colocar 130 millones de soles (aproximadamente US\$ 40.25 millones) hasta la primera mitad del 2007, lo que implicaría pasar a atender de manera directa a más de 16 mil clientes adicionales (casi cuatro veces los clientes con que operó a diciembre del 2005 y más que todos los clientes atendidos en sus primeros años de operación). Sin embargo, es muy probable que estos recursos se concentren en los clientes de mayor escala y que con ello el volumen de las colocaciones crezca más rápido que el número de clientes atendidos. Los resultados de esta nueva estrategia de colocaciones recién los veremos al final de la campaña agrícola, hacia mediados del 2007, cuando venga el tiempo de repago.

Cabe destacar que en diciembre del 2006 se presentó un proyecto de ley que modifica la ley que rige el funcionamiento de AGROBANCO. En dicho proyecto, y tal como ha declarado el actual presidente de AGROBANCO, se contempla la posibilidad de que AGROBANCO atienda también las demandas de financiamiento de los grandes productores (hasta por 300 UIT, algo más de US\$ 300 mil). Asimismo, se estaría considerando la opción de flexibilizar los requisitos exigidos a los

197. Lo que tiene que ver también con su decisión de trabajar sólo ofreciendo crédito y no otros servicios financieros.

198. En especial, en operaciones de segundo piso.

clientes. Estos cambios en la ley revelan que la apuesta de la actual gestión no es ni la de profundizar el segundo piso —que es a todas luces la actividad que mejor hace AGROBANCO— ni la de mantenerse en la lucha por articular y financiar a los pequeños minifundistas. Quizá estemos viendo la semilla de un nuevo viejo Banco Agrario.

Dos temas para la discusión sobre la experiencia de AGROBANCO

Primer y segundo pisos: el primero por compromiso político y el segundo por convicción

Si bien las propuestas de corte más técnico recomendaban crear un banco exclusivamente de segundo piso, la coyuntura política exigía fundar uno de primer piso. Asimismo, resultaba muy atractivo en términos políticos incrementar rápidamente el número de productores con crédito, sobre todo luego de los problemas que habían llevado a los intermediarios privados a reducir su ya limitado interés en el sector agropecuario (incluso en el caso de las CRAC, supuestamente especializadas en este sector).¹⁹⁹ La decisión de operar en ambos niveles, primer y segundo pisos, al parecer era la única opción viable.

Sólo trabajar en el segundo piso era inviable, por varias razones. Entre ellas destacan tres:

- Políticamente, una opción de segundo piso no hubiera logrado el respaldo mínimo requerido en el Congreso, y con ello, se hubiese corrido el riesgo de que surgiera un problema entre el Congreso y el Poder Ejecutivo que hubiera podido pasar a mayores y ser utilizado como un argumento de confrontación entre el Ejecutivo de ese entonces y el APRA (la principal fuerza de oposi-

199. Nos referimos a los problemas climáticos de 1998, pero sobre todo a la incursión del sector público con el decreto 031 del 2001 que promovía una suerte de renegociación de los créditos y la posterior creación del programa de Rescate Financiero Agrario (RFA).

ción), que eran quienes habían introducido el tema de un nuevo banco agrario en la agenda pública. Existía además una propuesta alterna en el Congreso que buscaba crear un banco sólo de primer piso, bastante similar al desaparecido Banco Agrario, que hubiera cobrado fuerza ante la propuesta de una entidad exclusivamente de segundo piso.

- Hubiera podido darse una suerte de *crowding out* de los fondos privados que ya estaban siendo colocados en el agro (sobre todo en las entidades de microfinanzas), generando un efecto mínimo, incluso nulo en el agregado en cuanto a ampliación de cobertura y cantidad de fondos intermediados. Se hubiera acusado al sector público de crear una institución para financiar a las entidades financieras privadas. Además, si esa hubiera sido la opción, hubiera podido hacerse directamente desde COFIDE sin necesidad de crear una nueva entidad.²⁰⁰
- Por otro lado, el problema que inhibe a los intermediarios financieros privados de colocar más en el sector agropecuario no es la falta de fondos. Al momento de la creación de AGROBANCO, la mayor parte de los intermediarios se encontraban más bien en la situación inversa, con una sobre liquidez. Es decir, no colocaban en el agro por decisión propia y no por falta de fondos, con lo cual ofrecer fondos no hubiera cambiado su decisión de colocar pocos recursos en el sector agropecuario. En el mismo sentido, las tasas de interés activas mostraban una tendencia ligeramente decreciente, fruto de la mayor competencia en el sistema financiero, y por ende, unos fondos baratos tampoco parecían cambiar o acelerar dicha tendencia.

200. En opinión del ex presidente de AGROBANCO, C. Garatea, si COFIDE hubiera tenido alguna política de financiamiento agropecuario, no hubiera sido necesario crear un banco nuevo. Sin embargo no la tuvo. Por contradictorio que parezca, hoy, a pesar de no haber impulsado el desarrollo de una banca de segundo piso para el agro, y habiendo tenido los recursos del FRASA para ello, COFIDE viene implementando más bien una estrategia de primer piso a través del PFE.

Por otro lado, trabajar sólo en el primer piso tampoco parecía viable por lo siguiente:

- Hubiera sido sólo competencia para el sector privado y con ello hubiera podido tener un efecto negativo en el interés de los privados en seguir participando en el sector agropecuario; aunque el tipo de cliente y las condiciones de los créditos fuesen distintos, se hubiera dado una fuerte campaña aduciendo competencia desleal. Las actividades de segundo piso son clave para establecer relaciones de cooperación con las entidades del sector privado.
- Dado el carácter sectorial y la fuerte exposición a los riesgos inherentes a dicho sector, resulta clave poder diversificar no sólo entre distintas regiones sino entre diferentes tipos de clientes. Ante un problema climático, por ejemplo, la probabilidad de colusión entre clientes de primer piso es alta (sobre todo tomando en cuenta que el acreedor sería una entidad pública), y por ello, resulta esencial tener una porción de los fondos en manos de clientes de otra naturaleza y lógica (entidades financieras), para evitar un problema mayor de mora.
- Las colocaciones de primer piso exigen altos costos operativos (muchas transacciones pequeñas con altos costos), y como AGROBANCO debía ser no sólo sostenible sino rentable y además no podía hacer colocaciones “grandes” (con lo cual los costos promedio se reducen), resultaba clave poder colocar una parte de sus recursos a bajo costo (y bajo riesgo). Además, recordemos que la tecnología financiera utilizada es altamente costosa en tanto requiere de la formación y formalización de una cadena productiva, con lo que los costos operativos y los tiempos “muertos” sin colocaciones se incrementan.

Siendo así, la opción de trabajar en ambos niveles resultó la única viable. Una vez definido esto, el tema clave fue el de definir cuáles serían las proporciones entre el primer y segundo pisos. Para la rentabilidad de AGROBANCO, resultaba mejor potenciar el segundo

piso, pero para consolidar su posición (y justificar su existencia), lo central era el éxito en el primero.

Como vimos anteriormente, las colocaciones de segundo piso han ganado terreno en los años que lleva operando AGROBANCO. En el 2003, representaban cerca del 50% del portafolio de AGROBANCO, y para fines del 2005, superaban el 60%.

Público objetivo: nuevos y futuros clientes del sistema privado

Como mencionamos, el principal cuello de botella que enfrenta AGROBANCO es el encontrar clientes que cumplan los requisitos y que sean buenos pagadores. Además, la idea de quienes diseñaron esta tecnología crediticia, era justamente trabajar con clientes con una perspectiva de desarrollo y no sólo financiera. Es decir, el crédito brindado por AGROBANCO implícitamente viene acompañado de un proceso de *formalización* de los clientes (trámites, legalizaciones, actualizaciones, subsanación de problemas registrales, etc.); de un proceso práctico de *asociatividad* —que para muchos es costoso, pero que resulta clave para pensar en el desarrollo de la pequeña agricultura, que es el segmento mayoritario en el agro peruano—; y de un posible *acceso a la asistencia técnica* (a través de la cadena y de su articulador).

Todos estos beneficios son cubiertos con los recursos de los propios clientes, es decir, no hay un subsidio directo de AGROBANCO para ocuparse de estos “adicionales”.²⁰¹ Idealmente, en la propuesta inicial, AGROBANCO asumía que para realizar estas tareas “complementarias” claramente identificadas con el desarrollo de la pequeña agricultura comercial, contaría con la colaboración y los recursos (financieros, humanos, logísticos y estratégicos) del Ministerio de Agricultura y sus dependencias. Se esperaba contar con el apoyo de las agencias agrarias, del Programa Especial de Titulación de Tierras (PETT), del Programa Sub Sectorial de Irrigación (PSI) y del Instituto Nacional de Investigación Agraria (INIA) como aliados clave con los

201. Si hay algo de subsidio indirecto pues el personal de AGROBANCO apoya e induce estos procesos. Asimismo, el mayor tiempo que estos procesos imponen a la aprobación y desembolso de los créditos es también una suerte de subsidio.

que, previa coordinación, se apoyaría la creación de las cadenas y principalmente su desarrollo (con una asistencia técnica, sobre todo). Sin embargo, poco o nada de esto ocurrió. Incluso se dieron situaciones en las que el propio AGROBANCO tuvo que pedir al personal del MAG que ya no colaborara más con él, pues su supuesta asistencia estaba marcada por prácticas clientelistas y corruptas, y sobre todo, por una falta de información.

El impacto financiero de aplicar esta tecnología crediticia que busca promover el desarrollo de las actividades que financia no es menor, pues el proceso de selección y aprobación del crédito es costoso y hay un largo periodo de adaptación y desarrollo de la tecnología crediticia. Todo esto se traduce en costos para el intermediario y para el cliente. El impacto mayor que se busca es mejorar la viabilidad económica de los productores, sobre todo de los pequeños, y hacerlos sujetos de crédito.²⁰²

Adicionalmente, el expreso compromiso de no constituir una fuente de competencia desleal, de no afectar negativamente las condiciones bajo las que opera el sector privado (no prestar a morosos, no regalar nada, exigir los mismos documentos y garantías, etc.), y de no afectar la cultura de pago de los clientes, que se traduce en una definición de los clientes con los que AGROBANCO puede trabajar, ha llevado a reducir dramáticamente la demanda potencial de los productos de AGROBANCO²⁰³ y con ello su escala y rentabilidad.²⁰⁴

Es decir, el haber impuesto a AGROBANCO tantos “candados” para no afectar negativamente el desarrollo del mercado privado de colocaciones en el agro, y a la vez, el objetivo de desarrollar el agro y no sólo hacer finanzas rurales, han terminado siendo clave para

202. Basándose en la premisa de que no lo son, ya sea por su reducida escala (minifundista, poco eficiente) o por su informalidad (documentación que no está en regla, etc.).

203. La limitada clientela se explica también por los altos costos de transacción involucrados en las operaciones con AGROBANCO.

204. Que como suele suceder con las entidades públicas, se reducen por el mayor número de casos que optan por no pagar, pues siendo el sector público, se piensa que en algún momento condonará las deudas.

LÍNEA DEL TIEMPO DE LA POLÍTICA FINANCIERA RURAL DE PERÚ

- 1990** *Comienza el programa de ajuste estructural.*
- 1991** *Se promulga el decreto ley 637, Ley de Instituciones Bancarias, Financieras y de Seguros, con el que se da inicio al proceso de liberalización financiera.*
- 1992** *Se cierra el Banco Agrario, junto con el resto de la banca de fomento.*
- 1993** *Se promulga el decreto ley 770 que sustituye al decreto ley 637 y que amplía las facultades de las instituciones bancarias. La banca comercial pasa a denominarse banca múltiple.*
- 1994** *Comienza el proceso de apertura de las CRAC. Entran en operación siete CRAC: las de Camaná; Tumbay (Huánuco); San Martín; Señor de Luren (Ica); Los Libertadores (Ayacucho); valle del Apurímac-Ene; y Quillabamba (Cusco).*
- 2002** *Comienza a operar AGROBANCO como banca de segundo piso. Recién en abril del 2003 empieza a funcionar como banca de primer piso, luego de que un decreto de emergencia le autoriza esa modalidad de operación.*

explicar el limitado desempeño de AGROBANCO. Sin embargo, en opinión de quienes implementaron este esquema, esta es la única opción viable.²⁰⁵

Lo bueno que hizo AGROBANCO fue poner por delante la necesidad de no destruir ni afectar el incipiente desarrollo de un mercado microfinanciero para el agro y las zonas rurales, pero con ello se condenó a una operación limitada y sin mayor impacto en los ámbitos financiero, de cobertura, político o de desarrollo del sector agropecuario. De ahí las voces que ahora piden un cambio y una política de colocaciones directas más agresiva.²⁰⁶ Al parecer, el propio AGROBANCO

205. Comunicación personal con C. Garatea, ex presidente de AGROBANCO (enero del 2007).

206. Desgraciadamente, en este argumento se confunden aquellos que por convicción exigen atender más los problemas de acceso a recursos financieros para el agro y

y su preocupación por no parecer un elefante blanco sentaron las bases para caer en la necesidad de revisar su propuesta y comenzar a evaluar los costos de romper algunas de sus piezas.

9. PERÚ: CORPORACIÓN FINANCIERA DE DESARROLLO S. A. (COFIDE)

La Corporación Financiera de Desarrollo S. A. (COFIDE), de Perú, es una entidad que desde 1992 se desempeña como un banco de segundo piso.²⁰⁷ De acuerdo a su estatuto, es una empresa de economía mixta, es decir, el Estado peruano participa en asociación con terceros. Sin embargo, la participación accionaria del Estado peruano es de 98.2%,²⁰⁸ lo que le garantiza el control de las instituciones. Esta situación se mantendría, incluso, si la participación del sector privado fuera mayor, pues el estatuto de COFIDE sólo exige que uno de los directores sea elegido “[...] a propuesta de los titulares de acciones que pertenecen a empresas y entidades diferentes al Estado peruano”. Además, el directorio puede estar compuesto por seis a once integrantes.²⁰⁹

Esta estructura de gobierno asegura que las decisiones internas estén orientadas a cumplir el objetivo de COFIDE, es decir, “[...] contribuir al desarrollo integral del país, mediante la captación de fondos e intermediación financiera para la promoción y financiamiento de inversiones productivas y de infraestructura pública y privada a nivel nacional”.²¹⁰ Para ello, la institución tiene líneas de crédito que cubren diversos sectores de la economía, así como diferentes escalas de clientes, desde la microempresa hasta la gran empresa.

los que buscan flexibilizar y relajar las políticas financieras de esta entidad pública para sacar provecho personal de ello.

207. Antes de esta fecha COFIDE se dedicaba a intermediar fondos para inversiones, básicamente en infraestructura. Para una detallada presentación de la entidad se puede ver su página web (www.cofide.com.pe) y el documento de Castillo (2005).

208. El resto corresponde a la Corporación Andina de Fomento - CAF, una institución financiera multilateral.

209. Estatuto de COFIDE, artículo 22.

210. Estatuto de COFIDE, artículo 3.

COFIDE: DATOS GENERALES (2005)

Colocaciones totales:	US\$ 254,326,423
Colocaciones agropecuarias:	US\$ 18,600,000 (2004)
Tasa de morosidad:	0.58%
Patrimonio:	US\$ 432,344,818
Utilidad neta:	US\$ 7,490,803
Utilidad sobre activos (ROA):	0.71%
Utilidad sobre patrimonio (ROE):	1.73%

Si bien no tiene el mandato específico para ello, COFIDE se ha preocupado por facilitar procesos de financiamiento para el sector agropecuario de manera intermitente, propósito que ha dependido, por lo general, de las iniciativas de sus directivos. Durante el 2001, periodo en el que se discutía la creación y características de AGROBANCO, se discutió también el rol que esta entidad netamente de segundo piso debía cumplir. Desde los años noventa venía operando con entidades financieras con colocaciones agrarias a través, principalmente, de la colocación de los recursos del Fondo Revolvente de Apoyo al Sector Agrario (FRASA).²¹¹

A pesar de las experiencias de trabajo en el sector, el rol de COFIDE en el financiamiento del agro no ha sido explícito. Por un lado, colocaba los recursos del FRASA, principalmente, en las entidades microfinancieras; y por otro, proponía esporádicamente mecanismos alternativos. En los primeros años de esta década se retomó la idea de crear las uniones de crédito y ahorro (UNICAS),²¹² en tanto el director de COFIDE de ese momento había tratado de impulsar el cierre del antiguo Banco Agrario. Sin embargo, una vez más, esta propuesta no

211. Los recursos del FRASA provenían del Ministerio de Agricultura. La administración y los recursos del fondo fueron transferidos a AGROBANCO en diciembre del 2003.

212. El objetivo de las UNICAS era fomentar el ahorro familiar para crear unidades productivas que inicialmente se autofinancian y que luego acceden al sistema financiero formal. Se calcula que existen más de 110 UNICAS operando.

OPINA EL PRESIDENTE DE COFIDE

“COFIDE apoya proyectos rentables como cualquier banco de desarrollo en América Latina y su contribución se centra en el impulso a cadenas productivas, apoyo al sistema de microfinanzas, innovación en tecnología financiera y programas de desarrollo empresarial”.

Entrevista a Luis Rebolledo en: http://www.alide.org.pe/an_entrev_30Rebolledo.asp

prosperó. Junto a la creación de AGROBANCO, y el traspaso de los fondos del FRASA a dicha entidad, COFIDE decidió desarrollar un nuevo producto en el marco de su apuesta por desarrollar productos financieros estandarizados (PFE).

El producto financiero estandarizado (PFE)

La Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa (ley 28015),²¹³ cuyo objetivo es promover la competitividad, formalización y desarrollo de la micro y pequeña empresa (MYPE), encargó a COFIDE, en su rol de agente de fomento de este tipo de empresa, la investigación y el diseño de productos financieros estandarizados, así como establecer sus normas y procedimientos.

Objetivo del PFE

El PFE está dirigido a financiar de manera integral procesos productivos que involucren a un conjunto de productores. Asimismo, está orientado a atender las demandas de capital de trabajo y de inversión en infraestructura productiva. Se basa, además, en un esquema de supervisión y asistencia técnica permanente y directa que garantiza la aplicación de una tecnología previamente validada. Este producto considera como garantía principal para el repago del crédito la existencia de un mercado comprometido con el producto a través de un

213. Promulgada el 3 de julio de 2003.

contrato de compra-venta de bien futuro (comprador identificado). Asimismo, el PFE contempla la firma de un contrato de fideicomiso de garantía y gestión por parte de los operadores productivos.

Las funciones que ejerce COFIDE en la implementación de este producto son:²¹⁴

- Diseñar metodologías para el desarrollo de productos financieros y tecnologías que faciliten la intermediación a favor de las MYPE, sobre la base de un proceso de estandarización productiva y financiera, haciendo posible la reducción de los costos unitarios de la gestión financiera.
- Predeterminar la viabilidad financiera desde el diseño de los productos financieros estandarizados, que deben adecuarse a los mercados y ser compatibles con la necesidad de financiamiento de cada actividad productiva, de conformidad con la normatividad vigente.
- Implementar un sistema de calificación de riesgos para los productos financieros que diseñen en coordinación con la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS).
- Gestionar la obtención de recursos y canalizarlos a las empresas de operaciones múltiples para que dichos recursos se destinen a las MYPE.
- Colaborar con la SBS en el diseño de mecanismos de control de gestión de los intermediarios.
- Coordinar y hacer el seguimiento de las actividades relacionadas con los servicios prestados por las entidades privadas facilitadoras de negocios, los promotores de inversión y los asesores y consultores de las MYPE, que no estén reguladas o supervisadas por la SBS o por la Comisión Nacional Supervisor de Empresas y Valores (CONASEV), para efectos de un mejor funcionamiento

214. Ley 28015, Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa, artículo 30.

integral del sistema de financiamiento y de optimización del uso de los recursos.

Es decir, COFIDE debería generar un esquema (producto) de crédito adecuado a las normas vigentes, que pueda ser financiado por él mismo o por otros, para luego ser implementado por las entidades financieras reguladas o por las entidades reconocidas por CONASEV y, con ello, facilitar el financiamiento de las MYPE desde fuentes formales.

Características del PFE

Estructura del PFE

En el PFE intervienen varios actores, con roles específicos. Si bien COFIDE es una institución financiera de segundo piso, se encarga de estructurar el PFE, además de proporcionar recursos financieros a través de alguna institución financiera formal de primer piso (bancos, CMAC, CRAC, EDPYME). El PFE se basa en una cadena organizada por un articulador y compuesta por un conjunto de productores, un comprador, un asistente técnico y proveedores de insumos, además de una entidad financiera de primer piso.

La elaboración de un PFE requiere de la participación de un articulador, es decir, una persona jurídica acreditada por COFIDE y encargada de organizar y monitorear el aspecto financiero y el avance del proceso productivo. Participa, también, en la estructuración del producto seleccionando a los operadores productivos (prestarios) e identificando sus necesidades de financiamiento. Define, además, el proceso productivo y selecciona a los proveedores, a los compradores,²¹⁵ y al personal técnico. En la fase operativa, realiza

215. Para la selección del comprador, el articulador solicita a dos compradores una carta de intención de compra, a partir de la cual se selecciona al comprador con la mejor oferta (quedando el segundo como sustituto ante un eventual incumplimiento del primero). Los compradores deben contar con la aprobación de los operadores productivos.

labores de coordinación, supervisión y administración, y elabora informes de seguimiento de los aspectos financiero y productivo de la organización.²¹⁶

El comprador es una empresa que ha de comprar los bienes que se obtendrán del proceso productivo. Para ello, firma un contrato de compraventa a futuro.²¹⁷ El comprador se encarga de definir las especificaciones técnicas del producto final, así como de recibir ese producto de parte de los operadores productivos y de realizar la liquidación de acuerdo al procedimiento establecido en el contrato respectivo. De considerarlo necesario, puede participar en la supervisión del proceso productivo en coordinación con el asistente técnico.

El asistente técnico es la persona natural o jurídica encargada de prestar asistencia técnica a los productores para la correcta implementación de la tecnología con el fin de definir el paquete tecnológico en coordinación con el comprador. También es la encargada de elaborar el plan de asistencia técnica, el plan de manejo con cada uno de los operadores productivos, y los informes de seguimiento según el manual respectivo.²¹⁸

El operador productivo o productor es quien lleva a cabo el proceso productivo siguiendo las especificaciones técnicas establecidas

216. Los requisitos que deben cumplir las empresas para ser articuladores son los siguientes: contar con personal que tenga una experiencia mínima de tres años en la articulación de grupos de productores en el producto en cuestión o en productos con paquetes tecnológicos afines, y al menos un año en la zona; tener una oficina en la zona de trabajo con la logística adecuada para atender la articulación (fax, teléfono, PC, etc.); y tener experiencia en la organización y asesoramiento a grupos de productores.

217. El comprador debe cumplir los siguientes requisitos: contar con una experiencia mínima de tres años en el mercado del producto del PFE (en caso contrario, deberá presentar un mecanismo de cobertura: póliza financiera, carta fianza u otro); tener un buen historial crediticio y solvencia financiera; y contar con un buen historial de cumplimiento de sus compromisos de compra.

218. El asistente técnico debe cumplir los siguientes requisitos: contar con una experiencia mínima de tres campañas en el producto o en productos similares, en la tecnología a utilizar y brindando asistencia técnica a productores en procesos productivos a escala comercial; no registrar antecedentes penales ni tener procesos judiciales en curso; y estar dispuesto a residir en la zona del proyecto.

en el contrato. El operador productivo es quien realiza las actividades propias del proceso productivo, selecciona y contrata al personal de campo necesario para la realización de las actividades programadas, y se encarga de implementar las medidas necesarias a fin de garantizar la seguridad de la infraestructura instalada.

Los operadores productivos, es decir los futuros prestatarios, tienen que cumplir con los siguientes requisitos. Es necesario tener experiencia en el manejo de los cultivos propuestos o similares; no ser mayor de 64 años para los cultivos anuales ni mayor de 60 años para los cultivos permanentes; tener un predio propio o alquilado inscrito en registros públicos; y estar libre de gravámenes. Excepcionalmente, previo análisis, pueden ser considerados predios que no cumplan con este requisito, pero no debe tener deudas mal calificadas en el sistema financiero o con proveedores; los terrenos deben estar, además, ubicados en la misma zona o valle.

El proveedor es una persona natural o jurídica que proporciona los insumos necesarios, como semillas, fertilizantes para llevar a cabo el proceso productivo, etc., en las condiciones de calidad establecidas por el contrato.

La institución financiera intermediaria (IFI)²¹⁹ es un operador crediticio supervisado por la SBS que canaliza los recursos financieros del PFE. Esta institución se encarga de pagar a los proveedores y a los operadores productivos; recibe, además, el pago de los compradores. Los recursos con los que lleva a cabo todas estas tareas son provistos por COFIDE. Para cumplir su misión la entidad financiera recibe una comisión, una porción de la tasa de interés involucrada en el contrato de crédito.

Proceso de elaboración del PFE

El proceso de estructuración del PFE se inicia cuando los productores, compradores o articuladores se acercan a COFIDE con un proyecto de

219. Estas instituciones pueden ser las CMAC, las CRAC, las EDPYME o los bancos.

inversión. De acercarse los dos primeros, se les pide contar con un articulador para que gestione el proyecto.

La siguiente etapa corresponde a la evaluación del proyecto por parte del Área de Desarrollo de COFIDE, la cual está dividida para el caso de las zonas agrícolas en norte, centro y sur del Perú. En esta área se evalúa su viabilidad técnica y económica, para luego proceder a evaluar al articulador de acuerdo a los requisitos ya mencionados y, posteriormente, seleccionar, junto con el articulador ya aprobado, a los operadores productivos o productores, al comprador y al asistente técnico que participarán de este proyecto según los requisitos de COFIDE. Es en esta etapa en donde se establecen las condiciones de pago a los diferentes agentes que intervienen en el proyecto,²²⁰ así como la calidad y el costo de cada insumo de producción, y los plazos y la forma de amortización del préstamo.

Luego de haber seleccionado a los posibles productores, el Área de Desarrollo de COFIDE programa una visita de campo a la zona de producción para conocer las condiciones de las tierras de cultivo e informar sobre las condiciones del financiamiento a las cuales estarían sujetos los productores. Para ello COFIDE asigna a un ingeniero agrónomo que registre y evalúe la calidad de la tierra para el cultivo, las condiciones climáticas de la zona, las fuentes de irrigación, así como las posibles externalidades relacionadas con otros cultivos próximos al área de producción agrícola. Luego se seleccionan a las que mejor cumplan con las condiciones para la puesta en marcha del PFE. Por otro lado, COFIDE asigna también a una persona llamada estructurador que se encarga de visitar a los productores seleccionados para informar sobre las condiciones a las cuales estarían sujetos en caso decidan participar en el proyecto de inversión.

220. El pago para el articulador y el asistente técnico no supera el 4% del valor del proyecto de inversión. Generalmente, el pago al articulador bordea los US\$ 25 por hectárea, mientras que el pago al asistente técnico suele ser de US\$ 10 por hectárea. El pago a la IFI está en función del flujo de caja del proyecto. A diferencia de un crédito tradicional, el cronograma de pagos puede realizarse en diferentes periodos de tiempo acordados en la elaboración del proyecto.

Una vez concluido el proceso de selección de tierras y habiendo seleccionado a un intermediario financiero,²²¹ el proyecto de inversión es expuesto a un comité de riesgos conformado por los gerentes de todas las áreas de COFIDE y por una persona del directorio, quien lo preside, para su aprobación.²²²

Finalmente, el desembolso de dinero para el funcionamiento del PFE lo realiza el Área de Operaciones de COFIDE en coordinación con el Área de Desarrollo, que se encarga de la supervisión del adecuado funcionamiento de este producto financiero. Este dinero se canaliza a través de una entidad financiera hacia las cuentas de los diferentes participantes, como pueden ser proveedores, operadores productivos, articuladores y asistentes técnicos, según requerimientos del articulador, sustentado en el requerimiento de cada uno de los campos.

Como se ha descrito, si bien COFIDE se mantiene en el papel de institución financiera de segundo piso al realizar el financiamiento del proyecto a través de un intermediario financiero, es claro que participa directamente en la formulación y evaluación del proyecto. COFIDE es el responsable tanto de evaluar y seleccionar a los prestatarios organizados en la cadena alrededor del articulador, como de definir y negociar las condiciones de la operación, entre ellas, los montos, plazos, tasas de interés, etc., así como de seleccionar la ventanilla a través de la cual se realizará la operación.

Fase operativa del PFE

Durante la fase operativa del proyecto, el articulador se encarga de dirigir la adecuada implementación de la inversión. Gestiona, es decir, solicita el desembolso del dinero de COFIDE a través de una entidad financiera de primer piso, haciendo los requerimientos de dinero en

221. El intermediario financiero es seleccionado dependiendo de las tasas negociadas por COFIDE para financiar el préstamo.

222. Actualmente, COFIDE está elaborando niveles de autonomía para la aprobación del PFE.

cada etapa de la producción. El asistente técnico indica las diferentes etapas del proceso productivo así como el momento en el que se llevarán a cabo. Elige, junto con el articulador, los insumos necesarios que permitan que el producto final cumpla con los requerimientos del comprador.²²³

El productor se encarga de ejecutar el proceso productivo siguiendo las especificaciones del asistente técnico. Está obligado a entregar toda la producción obtenida al final del proceso productivo al comprador. En caso no se concretara la compra debido a alguna falta cometida por el productor, COFIDE ejecutará el contrato de fideicomiso embargando las tierras de cultivo o haciéndose cargo de la administración hasta que se concrete el pago del préstamo correspondiente.

El comprador seleccionado está en la obligación de cumplir con la compra de los bienes obtenidos por la implementación del proyecto, siempre y cuando este cumpla con las condiciones pactadas durante la elaboración del PFE. En caso de incumplimiento, de acuerdo con el contrato, COFIDE ejecuta las garantías presentadas durante el proceso de elaboración del PFE y se encarga de buscar a otro comprador con el fin de continuar con el proyecto. Por otro lado, si habiendo recibido el producto el comprador incumple con el pago al intermediario financiero, se ejecutará el fondo de cobertura llamado COMYPE y administrado por el Fondo de Garantía para Préstamos a la Pequeña Industria (FOGAPI), para luego ejecutar las garantías que el comprador dio en la gestión del PFE.

Contratos

Para cada PFE se deben firmar sendos contratos entre los participantes. Los contratos que se suelen suscriben son los siguientes:

- El contrato marco de financiamiento del PFE, que es el que regula la canalización de los recursos financieros de COFIDE, para financiar el PFE a través de la IFI seleccionada. En este docu-

223. En caso no cumpla, no existe una sanción específica estipulada en el contrato.

mento, se establecen los procedimientos operativos para la entrega de desembolsos y la recuperación del crédito, así como las responsabilidades de quienes lo suscriben, es decir, COFIDE, IFI y el articulador.

- El contrato de compraventa de bien futuro define, con anticipación, al comprador²²⁴ de los bienes que se obtendrán del proceso productivo, y establece las condiciones de la compra, en términos de precio, volumen, oportunidad y calidad. Este contrato lo suscriben los operadores productivos y el articulador con la empresa compradora.
- En el contrato de suministro, el articulador suscribe con cada uno de los proveedores seleccionados, un contrato de suministro para garantizar la provisión oportuna de los insumos necesarios para el desarrollo del proceso productivo, en la calidad y cantidad requeridas.
- El contrato de prestación de servicios es un contrato privado firmado entre el articulador y el asistente técnico en donde se detallan las responsabilidades y funciones del asistente técnico del PFE.
- El contrato de fideicomiso en garantía y administración del PFE. El fideicomiso es una relación jurídica por la cual el productor transfiere uno o más bienes a COFIDE, que debe utilizar en favor de aquél, o de un tercero, denominado fideicomisario (FOGAPI).²²⁵ Este contrato lo suscriben todos los operadores productivos, el articulador y COFIDE. Su objetivo es constituir un patrimonio

224. El productor está obligado a venderle su producción únicamente al comprador. En caso de existir otro agente que quiera participar como comprador, pero que no participa del PFE, no podrá adquirir los bienes producidos por la ejecución del proyecto.

225. FOGAPI es la institución que brinda cobertura al crédito que otorga COFIDE; es decir, que le garantiza a la IFI el repago de la deuda en caso exista algún incumplimiento por parte del fiduciante.

autónomo que aisle a los predios comprendidos en el proceso productivo de conflictos con terceros; dota al articulador de la capacidad legal para actuar como administrador del proceso productivo, y de esta manera, asegurar que los demás participantes cumplan con sus responsabilidades para culminar con éxito el proceso productivo. En este sentido, ante la eventualidad de un mal desempeño del operador productivo (productor o empresa productora, según sea el caso), este será sustituido por otro en las labores propias de la producción, por el tiempo que sea necesario para el repago del crédito. Por medio de este contrato, los operadores productivos transfieren en dominio fiduciario a favor de COFIDE, los siguientes bienes, derechos y flujos: el predio que será destinado al cultivo materia del financiamiento; los cultivos que se desarrollen en el predio; la infraestructura de riego que ha de instalarse como consecuencia del financiamiento; la maquinaria materia del financiamiento; la posición contractual en los contratos de arrendamiento sobre los cuales los productores tengan derechos; los derechos en el contrato de compraventa suscrito con el comprador para la venta futura del cultivo materia del financiamiento; los flujos que se generen en el proceso productivo sobre los cuales tenga derecho el productor.

Como se desprende de lo anterior, organizar el PFE implica un conjunto importante de contratos, y por ende, significativos costos de transacción, asumidos hoy por COFIDE.

El PFE en números

Hacia fines del 2006 se han aprobado en el ámbito nacional operaciones PFE por un total de US\$ 30 millones (que corresponden a las operaciones aprobadas entre el 2004 y el 2006). Como se muestra en el mapa, estas operaciones corresponden a distintas zonas del territorio; aún no se ha logrado estructurar operaciones PFE en nueve departamentos del Perú. Cerca de 29 de los 30 millones aprobados corresponden a operaciones agropecuarias, la mayor parte de ellas

MAPA 2.1
PERÚ. UBICACIÓN DE LOS PRODUCTOS FINANCIEROS
ESTANDARIZADOS (PFE) APROBADOS



Fuente: COFIDE.

alrededor de cultivos de algodón Hazera, p aprika, espárragos, pimientos y ajíes, alcachofas (con y sin espinas), uva, olivos y maíz gigante.

En el 2004 se aprobaron ocho operaciones de PFE agropecuarias por un monto total de US\$ 5 millones, que involucraron a 119 productores y 860 hectáreas. En el 2005, se aprobaron doce operaciones por un valor cercano a US\$ 9 millones, involucrando a 198 productores y 1,467 hectáreas de cultivo. Finalmente, en el 2006 se aprobaron 28 operaciones por US\$ 15 millones distribuidos en 488 productores responsables de 1,822 hectáreas. Es decir, el proceso de aprobación de los PFE se ha agilizado en tanto el personal de COFIDE ha mejorado los procedimientos y los propios miembros de la cadena, en particular los articuladores, tienen más claro el esquema. Para el 2004 y el 2005, el PFE representaba el 0.8% y 1.15% del total de créditos aprobados por COFIDE, respectivamente. El techo proyectado por COFIDE es colocar US\$ 100 millones a través de ese tipo de productos. Lograr esta meta tomar  aún un tiempo, pues si bien el ritmo de aprobaciones ha crecido, el producto es aún costoso en términos de tiempo y trámites.

Como mencionáramos, una de las particularidades del PFE es que financia una combinación de capital de trabajo e inversión. La inversión se refiere, principalmente, a la instalación de infraestructura de riego y de plantones. Esta combinación, única en el mercado, es clave para hacer del PFE un producto atractivo. Como consecuencia, los plazos de los PFE son muy variados y muy largos en comparación al resto de los productos ofrecidos por el mercado. Los plazos van desde seis meses hasta ocho años y los desembolsos y repagos se distribuyen en dicho periodo de acuerdo al plan de inversiones y cultivo aprobado.

La colocación promedio por productor atendido con el PFE es bastante alta en comparación con las colocaciones del mercado financiero.²²⁶ En promedio, cada productor ha recibido un crédito

226. Los bancos colocan créditos agropecuarios promedio cercanos a US\$ 90 mil por deudor, y las entidades microfinancieras por cifras alrededor de US\$ 2 mil por productor. En el 2006 se registró una interesante caída en el crédito promedio

de US\$ 35 mil, lo que se traduce en colocaciones por hectárea de US\$ 7 mil en promedio.²²⁷

Es interesante notar que en el 2004 y 2005 los productores involucrados en el PFE tenían, en promedio, algo más de siete hectáreas cada uno. En el 2006, el promedio baja considerablemente a 3.7 hectáreas por productor. Esta reducción en el tamaño promedio de las explotaciones se explica por la aprobación de algunos PFE que involucran a pequeños productores que poseen alrededor de una hectárea cada uno (como ocurre con el PFE Maíz Gigante de Cusco).

Lecciones y retos del PFE

Vemos entonces que el esquema del PFE permite a COFIDE actuar directamente como prestamista para el agro sin perder su condición de banco de segundo piso. El PFE está totalmente en manos de COFIDE, en tanto este define la cadena, evalúa y selecciona a los prestatarios, selecciona al operador de crédito, aprueba los montos a desembolsar, proporciona los recursos financieros, establece la tasa de interés y la comisión para la entidad financiera, y facilita igualmente los esquemas para que el íntegro del riesgo de la operación sea asumido por FOGAPI a través de un contrato de fideicomiso. Es decir, es una colocación de primer piso desembolsada a través de la ventanilla de una entidad financiera regulada. Como veremos a continuación, varios temas han de discutirse respecto al PFE y al consiguiente rol de COFIDE:

El PFE como un producto estandarizado

La idea de que COFIDE diseñe, pruebe e implemente PFE es altamente acertada. El proceso de innovación en procedimientos y diseño de

para el agro otorgado por los bancos a cerca de US\$ 30 mil, junto con un incremento en el número de deudores.

227. El monto por productor ha caído de US\$ 42 mil en el 2004 a US\$ 31 mil en el 2006, pero el monto por hectárea ha subido de US\$ 5,800 en el 2004 a US\$ 8,255 en el 2006.

productos es costoso y tiene características de bien público. Justamente por ello suele darse en menor escala que la requerida por una sociedad. COFIDE, en calidad de entidad de desarrollo, puede y debe asumir el costo de esta tarea, apoyando, al mismo tiempo, la generación de este tipo de bienes públicos en favor de los oferentes, entidades financieras; y demandantes, productores agropecuarios.

Varias preguntas se desprenden de lo anterior. La primera pregunta es si es recomendable que COFIDE financie e implemente el diseño de este tipo de productos o metodologías nuevas, o si bastaría con que lo financie y permita a las propias entidades financieras de primer piso acceder a recursos para generar estas innovaciones. Es posible, por cierto, que las entidades de primer piso no estén en capacidad o no tengan incentivos suficientes para emprender el proceso. Sin embargo, eso habría que demostrarlo antes de asumir que no pueden o quieren hacerlo.

La segunda pregunta se refiere a qué tan estandarizado es el producto que se está diseñando. Parece ser, hoy, un producto más *ad hoc* que uno estandarizado, es decir, es tan personalizado, tan adecuado a la estructura de COFIDE, que difícilmente se podrá transferir a otros. Eso explicaría por qué hoy está cambiando la denominación de “estandarizado” a “estructurado” en el nombre del producto. Una de las claves en la generación de innovaciones en productos y esquemas de financiamiento es que las metodologías sean transferibles, que permitan a los intermediarios y prestatarios hacer cosas que no podían hacer antes. El PFE es, hoy por hoy, un producto nuevo, que atiende a clientes nuevos con un producto nuevo de COFIDE en donde los intermediarios no han resuelto ninguno de sus problemas para atender a los productores. Por el contrario, sí ofrece una solución para algún tipo de cliente agropecuario que ahora encuentra una fuente de fondos que antes no existía. Se puede argumentar que es cuestión de tiempo y que con la experiencia el PFE se irá perfeccionando e independizando de COFIDE para justamente estandarizarse como metodología. Es posible, pero no es claro cómo se transitará dicho camino.

Una tercera pregunta es sobre los costos del PFE. De lo descrito en líneas anteriores, el proceso del PFE es caro y ningún interme-

diario podría asumir sus costos. Tampoco parece hoy evidente que los prestarios puedan asumir dichos costos. Sería muy importante tener un estimado de cuál tendría que ser la tasa de interés a cobrar para implementar el PFE desde una entidad financiera en al menos dos escenarios, utilizando líneas de crédito de COFIDE o con sus propios recursos. Los intermediarios más importantes para el financiamiento agropecuario, hoy en día, son las entidades microfinancieras con colocaciones acotadas en el agro. Son entidades inmersas en entornos altamente competitivos que les impiden asumir costos extraordinarios en cualquiera de sus productos, y por ende, han de fijar tasas de interés que cubran la totalidad de los costos.²²⁸

El PFE como un dinamizador de la oferta financiera para el agro

El PFE tiene una característica extremadamente atractiva: ofrece recursos tanto para inversión como para capital de trabajo con un plazo interesante.²²⁹ La incorporación de recursos para inversión y los plazos relativamente largos —medianos, en realidad— de los créditos son dos novedades en el marco de la oferta financiera para el agro en el Perú. Adicionalmente, el uso de FOGAPI para garantizar las operaciones también es parte de las novedades que trae el PFE.

Para potenciar los aportes del PFE debemos preguntarnos cómo aprovecharán los intermediarios estas innovaciones y si podrán asumirlas. La respuesta parece simple: no podrán hacerlo. Los fondos con que colocan la mayor parte de las entidades que atienden a los agricultores son de corto plazo (a lo más de un año), y para evitar riesgos derivados del descalce de plazos, las entidades difícilmente podrán colocar recursos para una inversión que exige, por definición, plazos largos de repago. La solución, por supuesto, es que una entidad de segundo piso ofrezca líneas de crédito para tal fin. Por su

228. Recordemos, sin embargo, que las tasas de interés no pueden subir hasta valores demasiado altos porque generan problemas clásicos, como los de selección adversa.

229. Sobre todo, tomando en cuenta que en el mercado casi no hay oferta de financiamiento para invertir en el agro.

parte, el uso de FOGAPI para colocaciones pequeñas como las que hace la mayor parte de intermediarios en el agro²³⁰ resulta costoso en términos de costos de transacción, al igual que el establecimiento de contratos fiduciarios. El efecto demostrativo del PFE es valioso y hay que aprovecharlo, pero es valioso en particular para que el propio COFIDE encuentre nuevas maneras de trabajar con los intermediarios financieros con el fin de llegar al agro.

Por ello, la pregunta en este punto es si el PFE es superior a una oferta diversa de líneas de crédito para colocaciones agropecuarias, a intermediarios financieros y mejores esquemas de acceso a los fondos de garantía existentes. La pregunta puede parecer retórica si se toma en cuenta que muchos intermediarios no quieren fondeo de COFIDE. Sin embargo, la oferta de fondos de más largo plazo podría alterar la reducida demanda de fondos de COFIDE de las entidades de primer piso.

En esta línea, cabe sin embargo preguntarse por qué las entidades financieras trabajan con el PFE. El PFE no ha sido atractivo para ninguno de los grandes bancos comerciales,²³¹ pero sí lo ha sido para los intermediarios financieros más pequeños. Por un lado, reciben una comisión por hacer poco trabajo —administrar, básicamente, desembolsos y recuperaciones— sin arriesgar nada ni utilizar recursos propios. Por otro lado, las colocaciones del PFE, que en estricto deberían figurar sólo como comisiones (lo que implican para la entidad financiera), hacen que la cartera agropecuaria crezca y ello les permite proyectar una imagen positiva de diversificación sectorial y de compromiso, en general, de buen desempeño, con un sector tradicionalmente visto y entendido como riesgoso. Asimismo, la casi inexistente mora en este programa ofrece una mejora sustancial, dada la escala de los PFE, en los indicadores de resultado de las carteras

230. El crédito promedio de las entidades no bancarias en el agro es de alrededor de US\$ 2 mil por prestatario.

231. Sólo se ha identificado un PFE realizado a través de un banco (el Banco de Comercio); se realizó en el área urbana (PFE urbano).

agropecuarias de estas entidades.²³² Finalmente, los clientes agropecuarios que atienden a los intermediarios financieros con sus recursos propios son distintos, en escala y plazos, a los atendidos con el PFE. Hay por lo tanto pocos riesgos de que algún cliente se sienta tratado en peores condiciones que otros.²³³

El resultado es que el mercado financiero para el agro no parece estar frente a un esquema de aprendizaje, pues no tiene incentivos para desarrollar otros servicios financieros con su capital, en tanto esto sería más riesgoso. No tiene tampoco la tecnología adecuada para el financiamiento agropecuario; COFIDE se encarga de la formulación y evaluación. En respuesta a las críticas, los responsables aducen que una vez que el producto se consolide, comenzarán a cambiar las condiciones y la tasa de interés se ajustará libremente y compartirá el riesgo con el intermediario que hace el desembolso. No queda claro, sin embargo, cuándo ni cómo sucederá esto.

Adicionalmente, el PFE podría servir para identificar soluciones de fallas o ausencias de otros mercados que inhiben el desarrollo financiero rural, como, por ejemplo, el mercado de seguros. En primera instancia, el PFE debería identificar a estos mercados ausentes o incompletos o a las fallas que los afectan y luego proponer soluciones. Actualmente, el PFE parece adoptar soluciones más del tipo *second-best* a partir de los propios recursos de COFIDE, ya sean humanos, financieros o de procedimientos para poder operar; pero no hay una búsqueda de soluciones que beneficien al conjunto de los intermediarios financieros agropecuarios.

232. Actualmente, la mora de los PFE es de 0.75%, muy por debajo de la mora agropecuaria de la mayoría de los intermediarios microfinancieros.

233. Estas colocaciones se concentran en las cadenas productivas de los medianos productores. El crédito promedio entregado por el PFE oscila entre US\$ 30 mil y US\$ 45 mil por productor, cuando el crédito promedio de las entidades microfinancieras en el agro se encuentra en alrededor de US\$ 2 mil y son sólo colocaciones de corto plazo (menos de un año). Sin embargo, hay un potencial problema asociado a la información que pueden recibir los clientes de las instituciones financieras sobre las tasas de interés que cobran en el PFE, menores que la que cobran en sus créditos directos al agro, que los puede llevar a exigir similares tasas.

Es claro, sin embargo, que las soluciones a varias de las fallas que afectan a los mercados financieros están fuera del alcance de las actividades del PFE. Por ello, es clave que el PFE permita a otros actores, sobre todo del sector público, trabajar con miras a enfrentar o reducir estas fallas. En concreto, en su implementación el PFE pone en evidencia algunos problemas que enfrentan las entidades financieras de primer piso con la regulación y los procesos de supervisión de la SBS respecto a operaciones de largo plazo con desembolsos escalonados y periodos de repago variados. Es importante que el desarrollo de estos procesos sirva para mejorar los procedimientos de supervisión y que no haya colisiones. Asimismo, la implementación del PFE ha mostrado las aún severas limitaciones que enfrentan varios de los intermediarios, sobre todos los de menor escala, en términos de plataformas operativas y *software*.

El apoyo a las cadenas productivas: el gran éxito del PFE

Uno de los méritos del PFE es el apoyo brindado a la formación de cadenas productivas. En este aspecto es donde se debe buscar la justificación de su existencia. Todos los diagnósticos sobre la viabilidad de la pequeña y mediana agricultura enfatizan la necesidad de organizar, asociar y consolidar la producción de los agricultores comerciales, además de articularlos con los mercados de productos y factores (asistencia técnica y crédito en particular). Por ello el concepto del PFE es atractivo. Su orientación a financiar procesos productivos completos, sobre todo aquellos que involucran a varios productores o grandes extensiones, y exigir la participación de un asistente técnico y de compromisos de compra, genera grandes oportunidades para el desarrollo del sector agropecuario y del mercado de asistencia técnica y para la implementación de contratos a futuro.

Surge, sin embargo, la interrogante sobre la idoneidad de COFIDE para liderar este esfuerzo —dadas las restricciones que tiene por ser una institución financiera y, además, de segundo piso—, ya que por su perfil de institución financiera, el impulso a las cadenas productivas debe estar ligado al tema del financiamiento. La existencia de

AGROBANCO hace surgir la pregunta sobre si hay duplicidad de funciones entre ambas instituciones. AGROBANCO tiene el mandato de promocionar el sector agropecuario a través del financiamiento de cadenas agrocrediticias, y COFIDE, si bien no tiene un mandato específico, ha desarrollado un producto orientado a dicho sector que requiere un manejo no tan cercano al perfil de un banco de segundo piso. Asimismo, es necesario evaluar si la responsabilidad de promocionar a las cadenas productivas agropecuarias no debe estar en manos de un organismo directamente ligado al sector, como el propio Ministerio de Agricultura, institución que, dicho sea de paso, ya se encarga de promover la formación de esas cadenas, sin que necesariamente deba incluirse el tema del financiamiento.

III. Lecciones y discusiones a partir de las experiencias

1. EL SEGUNDO PISO COMO UNA OPCIÓN PARA LA BANCA DE DESARROLLO CON COLOCACIONES AGROPECUARIAS

Como discutimos al inicio, contar con entidades de segundo piso que desde el sector público dinamicen el mercado financiero rural es una propuesta atractiva y potencialmente más eficiente para el desarrollo de los mercados rurales que el tradicional esquema de entrega de créditos directos. Probablemente, dados estos argumentos y los pobres resultados de la mayor parte de los bancos sectoriales de desarrollo de primer piso, en muchos países se optó por constituir o reconvertir la banca de desarrollo para el agro en entidades de segundo piso.

En América Latina, la modalidad de segundo piso adquirió importancia hace pocos años. Marulanda y Paredes (2005) encuentran que ya para el 2002 el 28% de los activos de los bancos de desarrollo en la región correspondían a entidades exclusivamente de segundo piso. En el caso de la banca de desarrollo que atiende al sector agropecuario y rural, se observa una tendencia creciente en la importancia de las entidades de segundo piso ya que ocho de las 32 entidades de desarrollo que colocan en el agro operan exclusivamente bajo esa modalidad. A pesar de ello, sólo el 6.6% de los activos de las entidades que canalizan recursos hacia el agro está en entidades que operan exclusivamente en la modalidad de segundo piso.¹

1. Según la base de datos de ALIDE a diciembre del 2004.

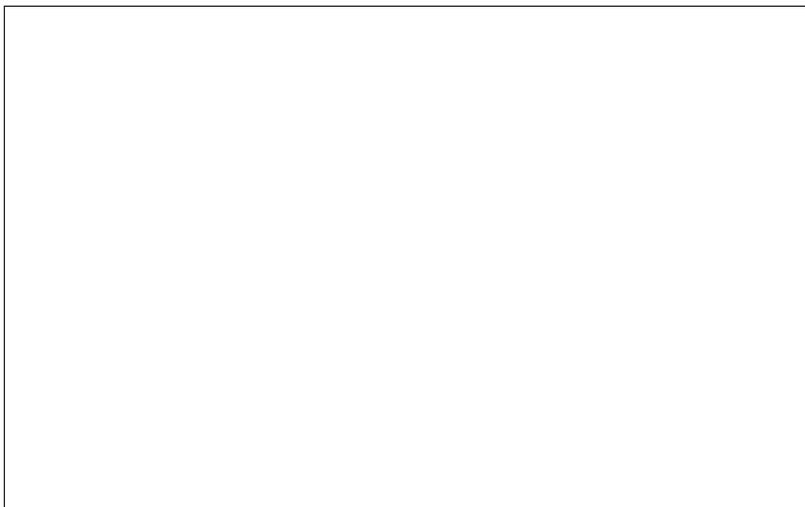
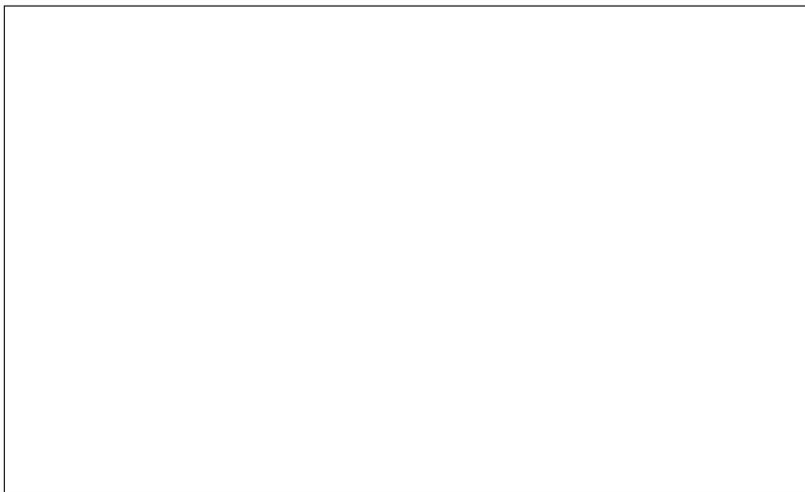
Parecería entonces que la banca de desarrollo de segundo piso gana terreno más rápido en las entidades de desarrollo que no atienden al agro. Sin embargo, esta afirmación debe tomarse con cuidado pues, por un lado, hallamos que el grueso de los activos y recursos que moviliza la banca de desarrollo hacia el agro continúa siendo colocado principalmente a través de actividades de primer piso, pero por otro lado, encontramos que de las diez entidades especializadas en colocar en el agro (con 100% de sus colocaciones en dicho sector), cuatro son de segundo piso y el porcentaje de activos y colocaciones totales que tienen con respecto a los activos y colocaciones de las diez instituciones antes mencionadas es del 83.4% y del 71.7%, respectivamente. Es decir, la modalidad de segundo piso ha ganado importancia sobre todo en las entidades especializadas en colocaciones agropecuarias.

Como señala la teoría, las entidades de segundo piso presentan importantes ventajas. En primer lugar, sus costos son menores que los de primer piso. Requieren menos infraestructura (no necesitan agencias ni personal de atención al público) y soporte, pues trabajan con un número limitado de clientes, todos institucionales (con documentación, representantes legales, patrimonio propio, etc.).² En segundo lugar, suelen ser más rentables, debido a sus bajos costos operativos y a su relativamente menor morosidad (y menor riesgo). En el gráfico 3.1 se observa que entre las entidades que canalizan recursos hacia el agro, el grupo de segundo piso tiene un patrimonio menor que las del primer piso y las mixtas, y mejores indicadores.

A pesar de estos resultados, las entidades de segundo piso en la región enfrentan varios desafíos. Entre ellos se encuentran el lograr una escala adecuada, que depende de la demanda de los recursos ofrecidos que tengan los intermediarios de primer piso; de la calidad de los clientes, lo que a su vez depende de las características y entorno en el que se desarrollan y actúan los intermediarios financieros rurales y

2. Algunos de estos aspectos pueden ser un problema para el “uso político” de estas entidades, no generan mucho empleo ni relaciones masivas con potenciales electores y generalmente son poco visibles.

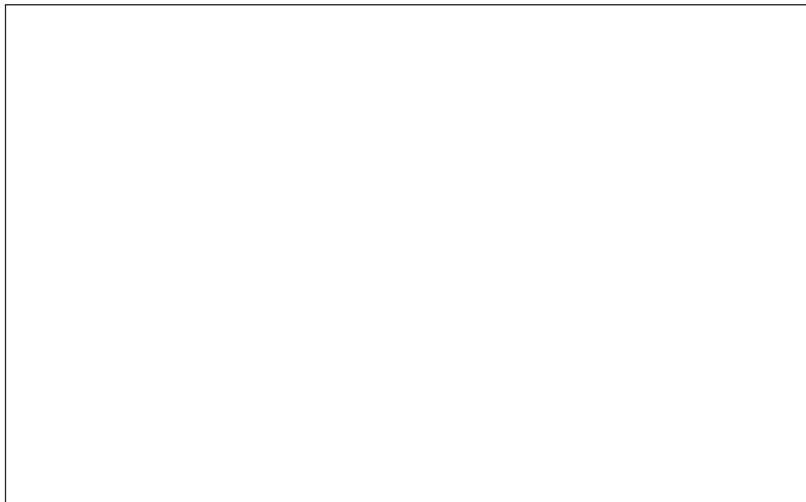
GRÁFICO 3.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. ENTIDADES FINANCIERAS DE DESARROLLO
CON CARTERA AGROPECUARIA POR MODALIDAD OPERATIVA
(29 ENTIDADES), 2004^{1/}



1/ Se ha excluido a la entidad más grande de cada grupo (modalidad operativa), pues son de una escala significativamente distinta a las demás. Las entidades son de Brasil.

(Sigue...)

(...Viene)



Fuente: base de datos de ALIDE.

Elaboración: IEP.

sus redes; de ofrecer productos competitivos en costos y condiciones; y, al ser entidades de desarrollo, de lograr un impacto positivo en el desarrollo, dinamización y profundidad del sistema financiero. Desafíos que no siempre se pueden atender dadas las características y condiciones de los mercados financieros rurales latinoamericanos.

En América Latina, como mencionamos, existen al menos cuatro entidades de segundo piso especializadas en atender al agro. En este documento no las hemos estudiado en profundidad, pero al menos dos de ellas merecen una mención especial: el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO) de Colombia, creado en 1990, que representa un caso relevante no sólo por su especialización sectorial sino por los mecanismos con los que se financia y por su estructura de subsidios;³ y Fideicomisos Institui-

3. Algo de información sobre FINAGRO se presenta en la sección sobre BANAGRARIO en este documento. Una descripción más general puede hallarse en Marulanda y Paredes (2005).

dos en Relación con la Agricultura (FIRA) de México, una entidad de larga trayectoria que ofrece una combinación de fondos de segundo piso junto con un conjunto de instrumentos que buscan reducir las restricciones con las que se enfrentan los prestatarios para acceder al crédito (garantías, seguros, etc.).⁴ Estas dos entidades representan una apuesta especializada de promoción de las finanzas agropecuarias en sus respectivos países, y revelan la preocupación existente por el desarrollo del mercado financiero; consistentemente, son de relativa gran escala. Las otras dos instituciones especializadas en el agro son el Banco Multisectorial de Inversiones (BMI) de El Salvador y el Fondo de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal y Afines (FONDAPFA) de Venezuela, ambas de menor escala que las anteriores.⁵

Además de estos cuatro casos, otros en la región dan cuenta de lo complejo que puede resultar implementar operaciones de segundo piso. Algunas de las entidades que fueron ideadas como intermediarios sólo de segundo piso han terminado operando también en el primer piso, justamente porque no pudieron vencer los desafíos que encontraron en el mercado. Prueba de ello es que varias de estas entidades terminaron generando esquemas complementarios o sustitutos de sus operaciones de segundo piso para seguir operando o para lograr atender a sus clientes objetivo. En varios casos estos esquemas llevaron a las entidades a colocar de manera directa, en algunos casos más explícitamente que en otros. Por ejemplo, la Corporación Financiera Nacional (CFN) de Ecuador decidió incursionar en el primer piso para complementar sus actividades de segundo piso, mientras que COFIDE de Perú optó por un mecanismo que mantiene la forma de segundo piso pero en realidad es de primer piso.

-
4. Para una descripción del FIRA y su trayectoria, ver por ejemplo Del Ángel (2005).
 5. Las colocaciones totales del BMI fueron a diciembre del 2004 de US\$ 184.6 millones, y las de FONDAPFA, de US\$ 99 millones, ambas considerablemente menores que las de FINAGRO, que colocó US\$ 996 millones, y las de FIRA de México, que colocó US\$ 2,611 millones ese mismo año.

En México, al cierre del sistema BANRURAL en el 2003 —la tradicional banca para el agro del viejo esquema (banco sectorial de primer piso)—, se crea Financiera Rural con el objetivo de que opere como banca de segundo piso y canalice fondos hacia el agro, especialmente hacia la pequeña y mediana agricultura a través de distintos intermediarios financieros y microfinancieros operando en las zonas rurales.⁶ En Argentina, a fines de la década de 1990 se crea el Fondo Fiduciario de Capital Social S. A. (FONCAP S. A.) para administrar un fideicomiso que habría de financiar y apoyar el desarrollo de las microfinanzas desde el segundo piso. Financiera Rural se especializa en el financiamiento agropecuario y rural, mientras que FONCAP S. A. es de carácter multisectorial, incluso con un sesgo urbano, e interviene en el ámbito rural como parte de su estrategia de posicionamiento.

Al analizar la experiencia reciente de estas dos entidades creadas como entidades especializadas en el segundo piso, encontramos resultados poco alentadores, tanto para la actividad propia del segundo piso (intermediar fondos hacia otras entidades financieras) como para el dinamismo de los mercados financieros rurales. Lo interesante es que las razones asociadas con estos resultados son variadas, mostrándonos que el conjunto de requisitos que ha de tomarse en cuenta para definir la pertinencia y el potencial de una entidad de segundo piso es amplio y complejo.

Financiera Rural se crea con un patrimonio propio y FONCAP S. A. con un patrimonio delegado (bajo el esquema de un fideicomiso), exigiéndoles ser financieramente sostenibles. Es decir, deben generar recursos suficientes a través de su actividad como para cubrir sus gastos de operación y mantener su patrimonio (e idealmente incrementarlo). Por ende, han de prestar y cobrar eficientemente y fijar tasas de interés que les permitan cubrir todos sus costos.

6. El énfasis en atender a la pequeña y mediana agricultura es relevante al menos por dos razones: en primer lugar, porque en México el FIRA cumple esa función para los agricultores de mayor escala, y en segundo lugar, porque los “buenos clientes” que quedaron de Banrural están justamente en ese estrato.

En el caso de Financiera Rural de México, estas características han significado tener que ir al primer piso, pues no logra colocar más que una pequeña parte de los recursos disponibles.⁷ La fuerte competencia que le imponen otras iniciativas del sector público con tasas de interés más bajas y con menos requisitos que se traducen en menos costos de transacción,⁸ y la existencia de fuentes de fondeo de las propias entidades (financiamiento propio o de sus actividades pasivas), reducen la demanda efectiva de estos recursos de segundo piso. Este limitado volumen colocado en el segundo piso impide que Financiera Rural cubra sus costos y con ello mantenga su compromiso con la sostenibilidad financiera.⁹

Hacia fines del 2005, Financiera Rural colocó sólo el 11% de sus recursos mediante su línea de segundo piso, a través de más de treinta intermediarios financieros rurales. Adicionalmente, un 20% de sus recursos se colocó a través de las llamadas entidades dispensoras de crédito, una figura que se podría ubicar en un punto intermedio entre el primer y segundo piso.¹⁰ Estas limitadas colocaciones de segundo piso no logran generar ingresos financieros suficientes como para cubrir los costos operativos de la entidad, ni se puede esperar incrementos sostenidos de este tipo de colocaciones de modo tal de lograr colocar el total de recursos que posee Financiera Rural. Si

-
7. Durante los primeros años un monto considerable de los recursos recibidos por la Financiera Rural como patrimonio no lograron ser colocados, destinándose a inversiones en el mercado de capitales.
 8. Hay varios programas del sector público que ofrecen fondos a las entidades financieras locales; PRONAFIM es el más importante. Otros programas ofrecen recursos junto con programas de asistencia técnica, subsidios para expansión, etc.
 9. Marulanda y Paredes (2005) señalan que muchos bancos y entidades financieras no bancarias en la región dejan de demandar recursos de las bancas de segundo piso pues prefieren tener sus propias fuentes de fondeo (por seguridad, costos de transacción y tasas de interés).
 10. Son entidades de variado formato que potencialmente podrían volverse intermediarios financieros. Otras iniciativas del sector público apoyan la capitalización de estas entidades con miras justamente a su consolidación y fortalecimiento (por ejemplo, el programa Fideicomiso de Riesgo Compartido - FIRCO de la SAGARPA).

bien su vocación, y mandato original, es ir hacia la especialización en el segundo piso, las posibilidades de lograrlo, al menos en el mediano plazo, parecen limitadas, y totalmente dependientes de la evolución de la demanda de sus recursos (dados sus precios y condiciones).¹¹ Recordemos que Financiera Rural es una entidad relativamente grande, con capacidad de colocar una gran cantidad de recursos cada año.¹²

En el caso de FONCAP S.A. en Argentina, ante su infructuosa búsqueda de intermediarios a quienes financiar a tasas de mercado, optó por ofrecer recursos a algunas cooperativas de productores agropecuarios (que no son intermediarios financieros en estricto). La operación consistía en entregar fondos a una o varias cooperativas de productores agropecuarios para que pudieran operar de manera más eficiente, entregando sobre todo adelantos a los productores cooperativistas, para evitar que estos enfrentaran restricciones financieras que se tradujeran en reducciones de su producción, o que se vieran forzados a acudir al mercado informal. Si bien los resultados obtenidos son mixtos, pues en algunos casos remiten a éxitos muy interesantes (como el de la Cooperativa Agrícola Ltda. de Picada en Misiones)¹³ y en otros a pérdidas considerables, la lección para FONCAP S. A. es que las cooperativas, no especializadas en intermediación financiera, requieren no sólo liquidez, que es lo que se ofrece desde una entidad de segundo piso, sino procesos de desarrollo institucional y de creación de capacidades financieras para poder operar con un intermediario de segundo piso, procesos que no están en el

-
11. En opinión de algunos intermediarios de primer piso, Financiera Rural es demasiado burocrática y lenta y por ello no muy atractiva. Sin embargo, para algunos intermediarios es la única opción de fondeo dadas las nuevas regulaciones mexicanas.
 12. En el 2005, Financiera Rural colocó más de doce mil millones de pesos (algo más de US\$ 1,200 millones) a través de casi 180 mil operaciones, atendiendo a más de 230 mil productores, directamente o a través de las más de treinta entidades financieras rurales y más de 1,200 entidades dispersoras de crédito.
 13. Ver el texto FONCAP S. A. (2004b).

espectro de acción de FONCAP S. A.¹⁴ Adicionalmente, el crédito obtenido de FONCAP S. A. actuaba más como un adelanto del pago de la cosecha que como un crédito que se tradujese en un cambio productivo orientado a mejorar la eficiencia de la producción. La experiencia mostró que para este tipo de operaciones se requería de un equipo de técnicos agrícolas y de un proceso de monitoreo que FONCAP S. A. no posee, y que desvirtuaría su rol de intermediario de segundo piso.

Financiera Rural y FONCAP S. A. son ejemplos de una apuesta basada en las recomendaciones conceptuales. Se rigen por una apuesta de mercado, de competitividad, pero se insertan en entornos que no son asépticos sino que están marcados por otros procesos, como la presencia de ofertas subsidiadas de fondos a través de otras entidades del sector público o privado (algunas fuentes de cooperación externa, por ejemplo) y la ausencia de suficientes entidades de primer piso con quienes trabajar (en número y escala) a través de operaciones de segundo piso (por temas de acreditación, especialización, etc.).

Pero el tema no se reduce sólo a si hay o no otros subsidios o intermediarios suficientes. Los casos peruano y ecuatoriano aportan elementos adicionales. En estos dos países, entidades de segundo piso terminan moviéndose al primer piso por distintos motivos. En el caso peruano, COFIDE, que viene operando desde 1992 como una entidad multisectorial de segundo piso, hoy desarrolla en el caso del agro un producto que lo lleva a un tipo de operaciones muy cercano al primer piso. Por su parte en Ecuador, la CFN, tradicionalmente una entidad de segundo piso, consigue autorización para iniciar operaciones en el primer piso ante la limitada demanda de sus productos. Lo interesante de estos dos casos es que están insertos en mercados financieros donde hay redes financieras y microfinancieras bastante amplias, consolidadas y con presencia en el medio rural.

14. FONCAP S. A. ha terminado brindando estos servicios a las cooperativas, pero con un alto costo en términos de participación de su personal, de contratación de especialistas y de estrategias de monitoreo y acompañamiento fuera de la propuesta de una entidad de segundo piso.

COFIDE en el Perú, a través del producto financiero estandarizado (PFE), termina actuando prácticamente en el primer piso, pagando comisiones a los intermediarios financieros en vez de trabajar con ellos como socios.¹⁵ La CFN de Ecuador se desenvuelve en un entorno marcado por la presencia de un sector financiero rural dinámico compuesto por un número grande de entidades de primer piso. Sin embargo, sus recursos disponibles para trabajar con este sector son pocos y antes de explorar nuevos mecanismos para desarrollar esta relación, opta por abrirse hacia el primer piso directamente. Es cierto que en estos dos casos muchos intermediarios de primer piso tienen otras fuentes de fondeo y/o el perfil de sus clientes no coincide necesariamente con el que buscan los intermediarios de segundo piso, pero en concreto ambos casos nos muestran que incluso cuando hay intermediarios de primer piso sólidos y competitivos, no siempre las entidades de segundo piso logran articularse con ellos de modo tal que logren ampliar y dinamizar las colocaciones hacia el medio rural o agropecuario.

En ese sentido, es ilustrativa la discusión que acompañó a la creación de AGROBANCO de Perú a inicio de la década del 2000. Esta discusión estuvo marcada por el consenso en torno a que AGROBANCO debía ser una entidad de segundo piso, consenso que no se logró imponer ante las presiones —más políticas que técnicas— de determinados grupos que buscaban tener una entidad de primer piso. El resultado fue una entidad de primer y segundo pisos, como muchas otras en la región. A pesar de ello, en estos primeros años AGROBANCO tiene éxito en sus actividades de segundo piso: coloca todos los recursos que le están permitidos a través de esta modalidad (60% de su cartera), mediante más de veinte intermediarios privados (registra una mora igual a cero en estas colocaciones). Los directivos de AGROBANCO señalan que de tener más recursos para colocar en el segundo piso, habría demanda de ellos. Por el contrario, las coloca-

15. A pesar de tener una experiencia en las actividades de segundo piso durante los años noventa a partir de una línea de crédito para financiar el agro a través de intermediarios privados (el FRASA).

ciones directas de AGROBANCO, si bien pueden resultar interesantes en tanto buscan fomentar el desarrollo de cadenas productivas, enfrentan varios problemas: alta mora en los créditos más pequeños (que puede llegar a 18%); altos costos de transacción (aprobar los créditos demora mucho y es un proceso complejo y costoso); y menos clientes que los deseables, sobre todo por la gran cantidad de requisitos que se les exige.¹⁶

Por el contrario, hay también experiencias de entidades de primer piso que generan operaciones de segundo piso para complementar sus actividades. Dos merecen especial atención: el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) de Chile y el Banco de Desarrollo Rural S. A. (BANRURAL S. A.) de Guatemala.

INDAP es una entidad del Ministerio de Agricultura de Chile encargada de promover el desarrollo de la pequeña agricultura a través de créditos directos, asistencia técnica y otros servicios complementarios. INDAP es responsable de más del 80% del crédito de capital de trabajo de la agricultura campesina en Chile y el 100% del capital de inversión de los campesinos en ese país.¹⁷ Luego de un proceso de modernización presenta hoy indicadores financieros alentadores. Desde fines de la década de 1990 inició un proceso de articulación con el sector financiero privado para promover el ingreso de intermediarios al negocio de créditos y brindar servicios financieros a los pequeños productores agropecuarios. El objetivo de INDAP con esas iniciativas era acercar el sistema financiero al ámbito de la pequeña agricultura, con el objetivo de que en el mediano plazo el sistema financiero pudiese financiar al menos a una porción de los pequeños productores y con ello permitir a INDAP atender mejor a los productores más desfavorecidos (más alejados o de menor escala, por ejemplo), sin desatender a sus clientes actuales. Este objetivo no es simplemente el de buscar movilizar recursos del sector privado hacia el segmento de clientes que atiende INDAP, sino el de promover el desa-

16. Además, la tasa de interés que les cobra AGROBANCO no es significativamente menor que la que estos mismos clientes podrían conseguir en el sistema financiero.

17. RIMISP (2005).

rrollo de productos y servicios financieros para dicho segmento, más allá del crédito, y con ello dinamizar la oferta financiera para su grupo meta.¹⁸

Para lograr el objetivo de atraer a los intermediarios financieros formales hacia el segmento de la pequeña agricultura, Indap generó una plataforma de segundo piso con dos instrumentos centrales: un fondo a ser entregado a los intermediarios para que ellos lo coloquen en el agro (el Fondo de Administración Delegada - FAD) y un subsidio directo a los intermediarios para cubrir los costos de transacción en los que ellos incurran al realizar operaciones con el sector de la pequeña producción agropecuaria (el bono de articulación financiera - BAF). El FAD es más que una línea de crédito para intermediarios pues incluye un mecanismo de seguro implícito en caso se presentara una catástrofe climática, por ejemplo. Los recursos del FAD se asignan por periodos relativamente largos de tiempo para permitir al intermediario evitar algunos problemas, como los de calce de plazos.¹⁹

El BAF, por su parte, es un mecanismo interesante por varias razones. En primer lugar, porque busca enfrentar directa y transparentemente una de las limitaciones tradicionalmente esgrimidas por los intermediarios para no atender a los productores agropecuarios de menor escala. El BAF tiene como fin cubrir los costos de transacción en que incurre una entidad al atender a un pequeño productor agropecuario. Idealmente, los costos involucrados en realizar una transacción con un pequeño productor agropecuario menos el BAF deberían ser iguales al costo de colocar los mismos recursos en una

-
18. Es importante señalar que el crédito de INDAP es subsidiado, por lo que siempre representará una suerte de competencia desleal para los intermediarios privados. Sin embargo, los intermediarios financieros pueden ofrecer una gama de servicios financieros mucho más amplia que la de INDAP.
 19. Uno de nuestros entrevistados, miembro de un importante banco comercial, señalaba que este instrumento no era especialmente atractivo para su entidad (que cuenta con recursos suficientes para colocar), y que por el contrario, para las entidades más pequeñas y con fuentes de fondeo limitadas (como algunas cooperativas) sí lo era.

plaza urbana. Para los intermediarios financieros este mecanismo ha sido clave para interesarse en atender a este segmento de clientes; muchos reconocen que sin el BAF no los atenderían. El subsidio recibido sirve para cubrir los costos incrementales en tiempo de los analistas, vehículos, combustible y personal especializado (ingenieros). En segundo lugar, el BAF es interesante por el mecanismo a través del cual se asigna el subsidio. Cada intermediario interesado en el BAF debe participar en una subasta. Este mecanismo hace que a medida que hay más intermediarios interesados y más experiencia en ellos (por ende menores costos para entregar estos créditos), el monto del subsidio por transacción se va reduciendo.²⁰ Finalmente, en tercer lugar, el BAF se financia con una asignación presupuestal propia que es propuesta por el Ejecutivo y aprobada por el Congreso en la discusión presupuestal anual. Los recursos del BAF no afectan el fondo que Indap coloca directamente sino en una asignación extraordinaria que refleja un acuerdo entre el gobierno y la oposición sobre el tema.²¹

Por supuesto que el BAF y el FAD no son perfectos, pero son instrumentos atractivos que en el futuro probablemente verán importantes cambios para volverse cada vez más precisos y eficientes.

El segundo ejemplo de una entidad de primer piso incursionando en el segundo piso corresponde a BANRURAL S. A. de Guatemala, una entidad de capital mixto con cobertura nacional y vocación multisectorial, que si bien tiene presencia en prácticamente todas las cabeceras municipales de Guatemala, no logra llegar a clientes agropecuarios de zonas alejadas geográficamente o con deficiente infraestructura de comunicaciones. Para atender a estos clientes, BANRURAL S. A. maneja una línea de créditos de segundo piso dirigida a entidades microfinancieras que operan en dichos ámbitos (principalmente canalizada a través de ONG y cooperativas de ahorro y crédito). En los

20. Al inicio del programa, el subsidio por transacción superaba los US\$ 300 y en el 2006 llegaba a US\$ 112, cifras bastante razonables, sobre todo si se comparan con las estimadas para otros países como México.

21. En el presupuesto del 2007 se han aprobado casi US\$ 3 millones para este fin.

años que lleva operando esta línea, BANRURAL S. A. estima haber atendido a más de 75 mil clientes rurales a través de más de 150 organizaciones financieras locales.²² Como era de esperarse, las colocaciones que realizan las entidades receptoras de las líneas de segundo piso de BANRURAL S. A. llegan a un tipo de cliente distinto al de BANRURAL S. A. El crédito promedio entregado con los canalizados por el segundo piso es relativamente pequeño, cerca de US\$ 350 por crédito, en comparación con el crédito promedio de primer piso que entrega BANRURAL S. A. a los productores agropecuarios (US\$ 3,400 aproximadamente).

Los ejemplos discutidos aquí dan cuenta de que no siempre es posible o relevante trabajar en el segundo piso exclusivamente. El segundo piso es una buena opción cuando se cumplen algunas condiciones clave, como la existencia de suficientes intermediarios financieros sólidos y económicamente viables; la existencia de intermediarios que enfrentan limitaciones de fondeo; cuando por el perfil de riesgo de las operaciones agropecuarias, los intermediarios no pueden arriesgar mayores recursos captados del público en este tipo de colocaciones; cuando hay sujetos de crédito desatendidos por el sistema financiero rural; cuando no hay otras fuentes de fondeo para ese fin ofrecidas por el sector público o por la cooperación internacional (sobre todo subsidiadas); y cuando los costos de las líneas de segundo piso son razonables. Esto nos muestra que cuando es posible, la modalidad de segundo piso resulta una manera efectiva de apoyar el desarrollo del mercado financiero para el agro sin afectar los incentivos existentes en el primer piso.

Dos temas finales. Uno, que no es menor, y que se desprende de varios de los ejemplos citados, es la necesidad de procesos complementarios de apoyo a los intermediarios de primer piso para llegar a los clientes agropecuarios (distintos de la provisión de fondos), que pueden venir de las entidades de segundo piso o de otras iniciativas del sector público. Este apoyo complementario puede tomar

22. Cifra relevante pues de manera directa BANRURAL S. A. atiende a menos de 25 mil clientes agropecuarios al año.

distintas formas y esquemas y va desde subsidios directos para cubrir los costos de transacción asociados con las colocaciones agropecuarias de pequeña escala (dispersión de los clientes, reducida escala, necesidad de monitoreo, etc.) hasta programas de fortalecimiento institucional (que incluyen el desarrollo de tecnología, plataformas tecnológicas, y procesos de reingeniería y capacitación). Adicionalmente, como veremos después, las entidades públicas de segundo piso o de desarrollo pueden desempeñar un papel importante en mejorar los instrumentos que faciliten las transacciones financieras con los pequeños productores, un aspecto crucial para que los intermediarios de primer piso puedan crecer e incrementar su participación en el sector agropecuario. Nos referimos, por ejemplo, a esquemas de transferencias de riesgos a terceros, programas de desarrollo de seguros agropecuarios, o de subsidios para hacer llegar los seguros a los clientes de menor escala, desarrollo de nuevos productos (de *leasing*, *factoring*, etc.) que puedan complementar los tradicionales productos crediticios, etc.²³

El segundo tema es la relevancia de las asociaciones o redes de intermediarios financieros de primer piso en la rentabilidad y eficacia de las colocaciones de segundo piso. Para buena parte de las entidades que operan desde el segundo piso es altamente costoso acreditar, supervisar y hasta contactar a buena parte de las entidades de primer piso, sobre todo a las de menor escala y a las no reguladas. La dispersión en el territorio, las limitaciones en las comunicaciones (que se vienen reduciendo a medida que avanza el desarrollo e implementación de las nuevas tecnologías de comunicación, sobre todo Internet y telefonía móvil) y el carácter local de la mayor parte de estas entidades encarecen y limitan las relaciones con las entidades centrales pro-

23. Hay una considerable literatura sobre estos temas. Además, hay algunos ejemplos de programas guiados por esos objetivos tanto del sector público (como sucede en México con el PATMIR y FOMMUR y en Guatemala con DACRÉDITO) como de la cooperación internacional (recientemente, con la promoción de nuevos esquemas de seguros para el agro, por ejemplo, o programas de asistencia técnica y fortalecimiento institucional como los que promueve el Fondo Multilateral de Inversiones - FOMIN del BID en varios países de la región).

veedoras de fondos. Una alternativa para reducir, al menos en parte, estos costos y posibles fuentes de exclusión, es justamente que las entidades de primer piso estén organizadas en redes o federaciones. Estas redes y federaciones permiten además una mejor interlocución con los intermediarios de segundo piso y pueden ayudarles a diseñar y probar nuevos productos y servicios en beneficio de ambas partes. En prácticamente todos los países hay redes de intermediarios que cumplen este rol. El desafío es que más intermediarios se adhieran a estas redes, y que todas las redes logren articularse con las entidades financieras de desarrollo.²⁴ El diálogo entre las entidades de primer piso, idealmente agrupadas en redes, y las entidades financieras de desarrollo sólo puede traer beneficios para el sector agropecuario y el medio rural y para el mercado financiero rural.

2. LAS ESTRUCTURAS DE PROPIEDAD Y GOBIERNO: UNA PROTECCIÓN CONTRA EL MAL USO DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS DE DESARROLLO

Una de las críticas recurrentes a las entidades públicas de desarrollo es que sus esquemas de gobierno y toma de decisiones están estrechamente relacionados con el gobierno en el poder, y por ello, están sujetas a presiones e incentivos perversos que las llevan a actuar a favor de acciones de corto plazo orientadas a apoyar al gobierno, antes que a servir a sus objetivos de desarrollo, que naturalmente son de más largo plazo (atravesar varios gobiernos). Asimismo, se argumenta que cada nuevo gobierno modifica y replantea el rol de estas entidades a su gusto y medida, a la vez que se cambia a toda la plana directiva de estas entidades. A esta crítica recurrente sobre la falta de independencia de las entidades públicas de desarrollo, se unen denuncias de corrupción y pago de favores políticos en un buen número de casos.

24. En algunos países estas redes están más consolidadas y son más profesionales que en otros. Cabe destacar la Red Financiera Rural en Ecuador; la Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social (AMUCSS) en México; la Federación de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito en Perú; y la Red de Instituciones de Microfinanzas (REDIMIF) en Guatemala.

El conjunto de problemas vinculados con este mal “gobierno” de las entidades financieras de desarrollo ha sido asociado además con el reducido impacto que estas entidades (y los recursos puestos en ellas) han tenido en mejorar el desempeño de los mercados financieros en los que operan. Existe un conjunto de estudios realizados durante los últimos diez años que busca justamente generar evidencia sobre la perversa relación existente entre la presencia de entidades controladas por el sector público, sus pobres resultados en términos financieros, de profundidad y cobertura, y el limitado desarrollo de los mercados financieros nacionales.²⁵

De estas propuestas se deriva una suerte de sentido común que señala que para mejorar su desempeño, la banca de desarrollo tiene que ser menos susceptible a las presiones políticas o a la injerencia de los gobiernos y gobernantes de turno. Es decir, debe tener un mejor “gobierno”.

El mejor “gobierno” de las entidades financieras de desarrollo ha sido principalmente asociado a la presencia del sector privado en las estructuras de gobierno de dichas entidades. En el extremo, esta búsqueda de un mejor gobierno lleva a las propuestas de privatizar a la banca pública en general, y a la banca de desarrollo en particular.²⁶ Sin embargo, hay poca evidencia que sustente que las entidades del sector público privatizadas en América Latina hayan mejorado sus indicadores financieros.²⁷ Los sectores más críticos de los procesos de privatización de la banca de desarrollo señalan que estos procesos no han generado ganancias ni en la profundización, ni en la

25. Ver por ejemplo el trabajo de La Porta *et al.* (2000). Micco y Panizza (2005) citan un estudio de La Porta *et al.* de 2003 donde a partir de la evidencia en 82 países se concluye que mientras mayor es la importancia de los bancos públicos en un país, menor el es desarrollo financiero.

26. Argumento que además se reforzó en muchos casos con la noción de que las entidades públicas (deficitarias) generan elevados costos a los estados, y por ende, eliminarlas del sector público aliviaría los problemas fiscales y mejoraría su eficiencia.

27. Ver el trabajo de Micco y Panizza (2005) para una síntesis de la evidencia sobre bancos privatizados.

estabilidad de los mercados financieros de la región, y que más bien un conjunto de sectores de la población que eran atendidos por los bancos de desarrollo se han quedado desatendidos luego de la privatización o liquidación de entidades financieras de desarrollo.²⁸

En el caso de América Latina, a diferencia de lo hallado para un conjunto mayor de países analizados (desarrollados y en vías de desarrollo), Micco y Panizza (2005) no encuentran evidencia de que la mayor presencia del sector público en la estructura de propiedad de los bancos se asocie con un menor desarrollo del sistema financiero (medido como la tasa de crecimiento del crédito al sector privado sobre el PBI).²⁹ Complementariamente, hay un conjunto de estudios que identifican algunas ventajas asociadas a la existencia de bancos públicos en las economías en desarrollo, como por ejemplo su potencial mayor compromiso con sectores tradicionalmente desatendidos por la banca comercial (como los agricultores de menor escala, los pobres, las mujeres, los pequeños comerciantes, etc.), su posible producción de bienes públicos (información, registros, contacto con grupos alejados, etc.) y de servicios complementarios (entrega de recursos de ayuda social, etc.), o su carácter menos procíclico que el de la banca privada.³⁰

Como señalamos, la alternativa extrema de reforma de las entidades públicas de desarrollo es la privatización. Pero entre las estructuras típicas de gobierno controlado por el sector público, asociado a los gobiernos en el poder, y las opciones privatizadoras, hay un conjunto de otras alternativas de reforma que buscan introducir cambios en las estructuras de gobierno de las entidades financieras de desarrollo que idealmente han de traer lo mejor de la iniciativa

28. Como ha sido ampliamente discutido para el caso peruano. Ver por ejemplo el crítico texto de Voguel (2005) sobre el cierre del Banco Agropecuario del Perú.

29. En el conjunto de países analizados, la evidencia muestra un relación negativa entre presencia del sector público en la propiedad de los bancos sólo para el periodo 1985 a 2002; en cambio, para el periodo previo (1970 a 1985), la relación no es significativa.

30. Ver Voguel (2005), y Micco y Panizza (2004), entre otros.

privada y mantener los aspectos positivos de las entidades de desarrollo amparadas por el aparato público del Estado (no del gobierno). Es decir, hay un conjunto de opciones para incidir en los procesos de reforma de los bancos públicos de desarrollo que están entre la privatización y los viejos modelos de bancos públicos controlados por quien está en el poder político en ese momento.³¹

En el centro de las reformas que estos bancos públicos de desarrollo requieren está la necesidad de “blindarlas” o protegerlas del poder político y desfasarlas del ciclo político del país (y por ende, de las promesas electorales y de las presiones para mantener a más electores contentos). Como vimos en el marco conceptual, hay una amplia gama de recomendaciones para “proteger” o “blindar” a estas instituciones, tres de ellas clave en la experiencia de las entidades de América Latina. En primer lugar, la opción de contar con la participación de inversionistas privados y de miembros en el directorio que representen a dichos inversionistas; en segundo lugar, la propuesta de que estas entidades no dependan del presupuesto público sino que posean un patrimonio propio o delegado (por el cual respondan sus directorios ante el sector público y la sociedad en general); y en tercer lugar, que existan órganos de control fuertes y esquemas de rendición de cuentas para poder supervisar sus actividades, resultados y procedimientos.

Complementariamente, tanto en la literatura como en las evaluaciones de este tipo de entidades hay recomendaciones concretas sobre cómo independizar a estas entidades del ciclo político. Algunas maneras de lograrlo, por ejemplo, es estableciendo que los directorios sean nombrados con recambios escalonados (por mitades o tercios), que la duración del periodo de un director no coincida con el ciclo político, o que los directores nombrados por el sector público sean elegidos tanto por el gobierno como por el Congreso o que lo sean por el Congreso a partir de propuestas (ternas) del Poder Ejecutivo.

31. Como señalan Seibel *et al.* (2005), hay que cerrar o reformar esos bancos con problemas; entre las reformas figura la opción de privatizarlos, pero también la de reformar sólo aspectos relevantes de dichas entidades, entre ellos las estructuras de gobierno.

Finalmente, una recomendación relevante para los procesos de mayor autonomía e independencia, más bien ausente en la literatura pero muy presente en las preocupaciones de los operadores de este tipo de entidades financieras, es la referida a la estabilidad de los funcionarios. En la mayor parte de los casos, un cambio de gobierno se traduce en cambios en los funcionarios de mayor rango en estas entidades y con ello se pueden introducir cambios en las líneas de trabajo, en las estrategias, etc. Este tipo de acciones impide que estas entidades sean predecibles y con ello se incrementa la incertidumbre en el sistema financiero en general y en los intermediarios rurales en particular. El personal directivo de las entidades debe tener un horizonte lo suficientemente largo como para poder implementar su estrategia y desarrollar sus productos y servicios, horizonte que muchas veces es más extenso que el periodo político que acompaña el nombramiento de los funcionarios. Asimismo, con la salida de este tipo de directivos o funcionarios, se pierde experiencia y conocimientos al interior de la entidad.

La experiencia de varias entidades de la región muestra cómo las tres recomendaciones iniciales —presencia del sector privado en el “gobierno” de las entidades, patrimonio propio o delegado en vez de recursos del presupuesto público, y más y mejores órganos de control—, o algunas de estas recomendaciones, han sido adoptadas por varias de las entidades que operan en la región, tal como se muestra en el cuadro 3.1. Sus experiencias nos llevan a pensar que si bien estas recomendaciones son pertinentes se requiere de todas (o varias de) ellas a la vez para realmente lograr tener entidades “blindadas” que busquen eficiencia y sostenibilidad, a la vez que mantienen su propuesta de apoyar el desarrollo del sistema financiero y de determinados sectores sociales.

Partamos discutiendo algunas experiencias de entidades que actúan en el medio rural y en el sector agropecuario, que han buscado adoptar algunas de las recomendaciones mencionadas. Financiera Rural de México es una entidad que posee un patrimonio propio, por lo tanto debe asegurar ingresos financieros y tasas de recuperación altas para mantenerse. Sin embargo, mantiene una estructura

CUADRO 3.1
AVANCES EN LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS PARA INCREMENTAR
LA INDEPENDENCIA DE PARTE DE LAS ENTIDADES FINANCIERAS
DE DESARROLLO SELECCIONADAS ^{1/}

	Accionistas privados mayoritarios	Directores (no accionistas) del sector privado	Patrimonio propio o delegado	Recibe recursos del presupuesto público	Control y supervisión del sector público (pu), privado (pr) y de sociedad civil (sc)
FONCAP S. A.	+++		+++	•	pu,pr,sc
INDAP	n.a.		+	+++	pu,sc
AGROBANCO	+		+++	++	pu,sc
COFIDE-PFE	•	+(1 de 6)	+++	•	pu
CFN	•	++ (2 de 7)	+++	++	pu
BANAGRARIO	•	+(hasta 4 de 7)	+++	+++	pu,sc
BANRURAL S. A.	+++		+++	•	pu,pr,sc
Financiera Rural	•	++ (6 de 15)	+++	++	pu,sc

^{1/} +++: se cumple totalmente; ++: ha sido adoptado parcialmente; +: está en vías de ser adoptado; •: no ha sido adoptado; n.a.: no aplica.

Elaboración: IEP.

de gobierno dominada por el sector público (nueve de los quince directores son funcionarios del Ejecutivo), con alguna participación de los principales gremios de productores y con un director independiente, designado por el Poder Ejecutivo.³² En Financiera Rural se ha priorizado la búsqueda de la sostenibilidad financiera y la presencia privada en el directorio no tiene poder efectivo por su número minoritario.³³ Sin embargo, los gremios incluidos en el directorio están estrechamente ligados a distintas opciones políticas y poseen conexión con distintas bancadas en el Congreso, con lo que su

32. El detalle se presenta en el cuadro 3.2 al final de este capítulo.

33. Además, los directores buscan supervisar el buen desempeño de la entidad sin que esto tenga una contraparte en sus intereses, dado que no son accionistas sino sólo directores.

poder es mayor, y su impacto está relacionado con la sostenibilidad política y la continuidad de la entidad. Este “poder” de los directores del sector privado es clave, pues los consensos en el directorio se traducen en un apoyo multipartidario; así, las disputas en el directorio pueden trascender el ámbito del mismo y saltar a la esfera pública con relativa rapidez y efectividad (lo que incentiva la búsqueda de consensos).³⁴ Es decir, en Financiera Rural, de las tres recomendaciones mencionadas se recogen la segunda propuesta y parcialmente la primera.

Sobre la tercera recomendación —un mayor control y rendición de cuentas—, se adopta básicamente en términos formales a partir de los órganos de control del propio sector público, que en general no parecen ayudar a generar una cultura de fiscalización y control al interior de las entidades, sino que se asocia con controles para evitar la corrupción o los procedimientos inadecuados. Una manera de incrementar el control desde adentro y de promover una mayor estabilidad en este tipo de instituciones, podría venir de incorporar en la composición del directorio a personas nombradas por el Congreso o incluso por la oposición. Sin embargo, ninguno de los partidos representados en la preparación del diseño de Financiera Rural estuvo interesado en generar estos mecanismos que forzaran este poder compartido en la entidad; muchos, aduciendo que este tipo de composiciones mixtas podrían hacer del directorio un campo de discusión política permanente y con ello inhibir la toma de decisiones en la entidad, otros, seguramente esperando que al llegar al poder tengan control sobre la entidad.

Los resultados que muestra Financiera Rural respecto a su predecesor —BANRURAL— son interesantes, sobre todo en cuanto a la sostenibilidad financiera de la entidad y a los costos de la misma para el

34. Es interesante recordar que la propuesta de crear la Financiera Rural tuvo apoyo multipartidario: para el PAN era la oportunidad de cerrar trece bancos (agrupados en la red BANRURAL); para el PRD era una propuesta interesante pues se centraba en llegar a los clientes pequeños y pobres; y para el PRI la entidad mantendría al sector público en contacto con los principales gremios de productores, hoy representados en el directorio.

Estado mexicano. En promedio, el liquidado BANRURAL tuvo una mora de 30% entre 1991 y el 2002, mientras que Financiera Rural tiene una mora de 2.5%; el rendimiento financiero sobre el capital fue de -71.9% en Banrural para el periodo 1991 a 2002, mientras Financiera Rural obtiene beneficios y los costos de personal y costos operativos se han reducido en más de 86% con el paso de una entidad a otra.³⁵ Sin embargo, en términos de su “independencia” frente al gobierno, no parece haber grandes cambios a pesar de una proyectada imagen de mayor eficiencia.³⁶ Salvo que Financiera Rural está limitada por el compromiso de mantener su patrimonio y no depende de asignaciones regulares del presupuesto nacional.

FONCAP S. A., por su parte, es un caso especialmente atractivo porque recoge las tres recomendaciones: posee capital mixto y la mayoría de sus acciones (51%) están en manos del sector privado (aunque la designación del presidente y vicepresidente le corresponde a los directores del sector público);³⁷ administra un fideicomiso (que deberá devolver al sector público al cabo de treinta años); y es una entidad de derecho privado que administra un fondo público, por ende sujeta a controles por parte del sector público y privado.

En el caso de FONCAP S. A., sin embargo, la presencia del sector privado a través de la mayoría de directores no parece imponer una dinámica estrictamente privada. Por un lado, al ser el accionista privado una entidad sin fines de lucro y sin un papel directo en el manejo de la entidad, los directores privados terminan actuando más como una suerte de representantes de la sociedad civil, que velan por el buen desempeño de la entidad en general más que por los intereses del inversionista privado. Por ende, el control efectivo que este inver-

35. Información extraída de la presentación de Juan Manuel Valle, director de Programas y Productos de Financiera Rural, en el seminario Economías Campesinas, Banca de Desarrollo y Microfinanzas Rurales, organizado por FOROLACFR en Quito, Ecuador, septiembre de 2006.

36. Por ejemplo, el grueso de sus colocaciones directas continúa atado al programa de subsidios públicos para el agro, PROCAMPO.

37. Son nueve directores: cuatro designados por el sector público y cinco por el accionista privado (Acción Internacional).

sionista privado ejerce es difuso. Por otro lado, FONCAP S. A. es percibida como una entidad del sector público, toda vez que administra recursos públicos y que sus autoridades son designadas por el Poder Ejecutivo.³⁸ Por eso, el propio sector público, los intermediarios financieros y los clientes de FONCAP S. A. esperan que opere como una entidad del sector público tradicional, es decir, que sus pérdidas no sean asumidas más que por el sector público, limitándose así las posibilidades de capitalizar los beneficios del marco privado en el que se manejan.

Financiera Rural de México y FONCAP S. A. de Argentina son una muestra de cómo en el diseño institucional se ha buscado atender algunas de las recomendaciones propuestas para mejorar el desempeño de las entidades a partir de diseños que dejen menos espacio a la discrecionalidad frecuentemente encontrada en las entidades públicas de desarrollo. En el caso mexicano, sin sacrificar el dominio del sector público, y en el argentino, tratando de hacerlo, pero sólo parcialmente. En ninguno de los dos casos esto ha sido suficiente para evitar los clásicos problemas que enfrentan las entidades del sector público (presiones políticas, por ejemplo). Pero sí se ha logrado una mayor independencia que los tradicionales bancos de desarrollo agropecuarios que ejemplificaron el viejo paradigma de las finanzas rurales. Asimismo, estos modelos han logrado acotar en gran medida el impacto y la probabilidad de malas gestiones. Sin embargo, no basta con contar con la presencia del sector privado en los órganos de decisión, hay que agregar mínimos niveles de compromiso del sector privado como accionista y de los directores que representan a dichos accionistas con el fin de asegurar que su presencia introduzca un cambio real en la estructura de gobierno de la entidad. Asimismo, hay que generar mecanismos para incluir directores que no sean designados por el gobierno de turno, estructuras de control que permitan hacer efectivo el compromiso de los directores y/o un sector público con mecanismos de control sofisticados y eficientes, para evitar los conocidos excesos del sector público en este tipo de entidades. Adicionalmente, como veremos más adelante, la prensa puede desempeñar un importante papel en el proceso de fiscalización.

Finalmente, en ambos casos, lo que sí resulta un mecanismo de evidente importancia, sobre todo en el marco de las estrategias de “prevención” o “control de daños”, es el hecho de que estas entidades cuenten con un patrimonio propio o delegado, fuera del cual no pueden actuar. Este asunto no es menor. De hacer una pésima gestión, no pueden perder más allá de su patrimonio, a diferencia de lo que sucedió en los años setenta y ochenta en varios países donde las entidades públicas de desarrollo desencadenaron peligrosos procesos de dependencia continua de las inyecciones de recursos del sector público. Incluso, en el caso de estas figuras de delegación de patrimonio, como en el caso de FONCAP S. A., de perderse el patrimonio recibido, se genera una deuda con el fisco.

En esta misma línea de propuestas, se insertaría el caso de Agrobanco del Perú, donde se parte de la noción de una entidad público-privada con mayoría del sector privado.³⁹ Sin embargo, a cuatro años de su creación sólo opera la parte pública de dicha entidad pues la propuesta aprobada no ha logrado implementarse. El banco ha tenido que enfrentar un conjunto de problemas para lograr implementar sus actividades y poder buscar un inversionista privado que haga un aporte de capital y tome el control de la entidad. Sin embargo, a medida que pasa el tiempo y esta entidad se consolida como un banco del sector público y va recibiendo recursos adicionales para ampliar su patrimonio, el inversionista privado requiere ser de mayor escala y asumir mayores riesgos, y por ende, es más complejo de encontrar.⁴⁰ En este caso en particular se sugirió en algún momento buscar un esquema con los gremios de productores, pero su capa-

38. Por el Ministerio de Desarrollo Social.

39. Se propone un directorio de siete miembros, de los cuales tres serían representantes del sector público y cuatro del sector privado.

40. Como señalamos, en la última campaña electoral una de las pocas medidas que se ofrecieron para el agro fue la de incrementar el capital de AGROBANCO para que el Estado pueda apoyar a los agricultores. El incremento de capital se hizo efectivo pocos meses después de que el presidente García asumiera el cargo. Este incremento eleva la valla para el inversionista privado, a la vez que reduce el flujo de otros fondos públicos hacia el banco, pues ahora cuenta con más recursos.

cidad y voluntad de invertir en el banco era limitada. Hoy se sigue buscando al inversionista privado, lo cual genera incentivos para mostrar logros en cuanto a resultados financieros, que aun cuando no se logre la inversión redundarán en beneficios para el banco.

Un caso de naturaleza totalmente distinta es el de INDAP de Chile, organismo de línea del Ministerio de Agricultura. Este caso es una contraposición a las recomendaciones y los casos anteriores. Indap, por un lado, posee una suerte de patrimonio delegado para financiar sus colocaciones directas, que se asemeja a un fondo revolvente.⁴¹ Por otro lado, si bien no tiene un directorio con miembros del sector privado (ni público), pues es un órgano de línea que depende del ministro de Agricultura, se inserta en un contexto institucional y político particular. A partir de fines de los años noventa se inicia un continuo proceso de vigilancia por parte del Congreso, la bancada de oposición y la prensa, difícil de sobre llevar, por cierto. A fines de la década de 1990 estalla un conjunto de denuncias sobre el mal uso de los recursos, entrega de créditos sin sustento, falta de compromiso en la recuperación (que se observaba ya en los altos índices de morosidad que Indap venía reportando), uso político de los fondos, etc., que derivaron en múltiples investigaciones y acusaciones directas a los líderes del sector y en pedidos para que el propio presidente Lagos interviniera para poner orden en INDAP. Todas estas acusaciones vinieron acompañadas de investigaciones congresales que se tradujeron en un proceso de recambio y reestructuración en el brazo financiero del INDAP.⁴²

-
41. Fondo que figura en el presupuesto de la República como un ingreso (a través de las recuperaciones que hace INDAP de sus colocaciones directas) y como un egreso (a través de las colocaciones que hará), quedando en equilibrio. Es decir, si INDAP recupera más créditos de los estimados, tendrá un exceso de recursos en su presupuesto. En estricto, estos fondos son del sector público.
 42. Con bastante éxito, pues la tasa de recuperación creció de manera importante (la mora se redujo de más de 20% a 4%), lo que generó excedentes sin precedentes en INDAP e índices de satisfacción de los clientes financieros de la entidad bastante altos.

Sin presencia del sector privado, Indap muestra cómo un entorno favorable, con una oposición política fiscalizadora⁴³ y una prensa atenta a los asuntos de interés público (como el manejo de las instituciones públicas donde se entregan subsidios que se cubren con los impuestos de los ciudadanos), termina mejorando el manejo y eficiencia de las entidades.⁴⁴

En el caso de Indap, si bien su instancia financiera no cuenta con un patrimonio propio, el mecanismo de esta suerte de fondo revolvente, que se inserta como entrada y como salida en el presupuesto, logra un efecto similar al del patrimonio delegado que hemos mencionado antes. Es decir, pone incentivos en la recuperación como condición clave para seguir operando e introduce el objetivo de la sostenibilidad financiera en la entidad. El riesgo con este tipo de mecanismos que no entregan la propiedad o que ceden los recursos públicos a una entidad por un periodo determinado,⁴⁵ es que un cambio político drástico puede alterar lo ganado y abandonar el objetivo de sostenibilidad. Pero dado el contexto institucional y político donde se desarrolla esta experiencia, esto parece poco probable (al menos en el corto plazo).

En la región hay otros casos de entidades del sector público que han ido generando mecanismos para protegerse de la interferencia del poder político y sobre todo de la perversidad de atar la toma de decisiones al ciclo político. En el Perú, la intervención del ente regu-

43. Es clave la unidad de la oposición política en Chile, donde hay en la práctica dos coaliciones, —una de derecha (la oposición) y otra de centro izquierda (el gobierno)—, que comparten prácticamente en partes iguales las preferencias electorales. Esta es una diferencia significativa respecto a la dispersión política que hay en la mayor parte de los países andinos, donde es poco probable que la oposición ejerza una fiscalización como un mecanismo efectivo de control.

44. Recordemos que Indap subsidia la tasa de interés que cobra a los préstamos para el segmento de la pequeña agricultura y que además brinda un conjunto de servicios adicionales a ese segmento.

45. Especialmente cuando están unidos al organismo de línea de un ministerio y no a una entidad independiente (aun en casos de directorios sólo con miembros del sector público).

lador (SBS) ha sido importante en varios casos. Como se resalta en el recuadro que figura unas páginas después, las cajas municipales de ahorro y crédito —intermediarios regionales líderes en el mercado microfinanciero peruano— son de propiedad de los gobiernos locales (provinciales). Estas Cajas operan con directorios de independientes y han generado un esquema de gerencia que ayuda justamente a mantener protegida a la entidad de las presiones políticas. Asimismo, las cajas municipales de ahorro y crédito, al igual que varias otras entidades públicas de la región, han aprendido que es más fácil mantener directorios comprometidos con la eficiencia de las entidades (y por ende con poco o nulo espacio para la discrecionalidad y la interferencia política), en la medida en que las entidades generan utilidades y estas se comparten directa o indirectamente con el directorio (en este caso, las cajas municipales de ahorro y crédito entregan parte de sus utilidades al municipio provincial para obras en la localidad).

Finalmente, el ejemplo probablemente más interesante de la región en cuanto a esquemas de gobierno y diseño institucional a favor de la sostenibilidad e independencia de las entidades de desarrollo es el de BANRURAL S. A. de Guatemala. Como vimos, BANRURAL S. A. es un caso particular entre las entidades de desarrollo en la región. No sólo su historia y sus resultados justifican esta particularidad, sino sobre todo el ejemplo que constituye como expresión de un nuevo concepto de banca de desarrollo.

Como se recordará, BANDESA —el tradicional banco agropecuario de Guatemala— generaba grandes pérdidas, enfrentaba serias dificultades (altos costos de transacción, procesos largos, discrecionalidad, etc.) para innovar y atender adecuadamente a sus buenos clientes, que como suele darse en estos casos, eran los pequeños y medianos productores, mientras que los clientes de mayor escala eran los que ponían a la institución en problemas.⁴⁶ La creación de una nueva entidad financiera debería además cumplir todas las regulaciones impuestas por el ente

46. Para 1997, BANDESA reportaba una morosidad superior a 65%, una concentración en colocaciones agropecuarias (más de 85%) y bajas tasas de captación de ahorro.

regulador, lo que garantiza un sistema de manejo de riesgos basado en criterios técnicos y estándares internacionales.

En el marco de los procesos de ajuste se decidió acabar con esta situación, y como explicamos, hubo un gran debate sobre si liquidar o privatizar el banco. Fruto de dicho debate se propuso una opción de privatización parcial innovadora y arriesgada.⁴⁷ La propuesta consistía en generar una nueva institución que mantuviese lo bueno de Bandesa, visto sobre todo como su red de oficinas y relación con clientes de pequeña escala con un buen record de repago, y que tomara de otras experiencias de la región características atractivas orientadas a generar un entidad independiente y financieramente sólida. Por ejemplo, se aceptó la necesidad de tener una amplia cobertura en el ámbito nacional como un objetivo prioritario para la nueva entidad a partir de la experiencia colombiana; se adoptó un sistema de accionariado que no permitiera a ninguno de los grupos de accionistas tomar el control total de la entidad, como sucede en el Banco Latinoamericano de Exportación (BLADEX) de Panamá; y se optó por una apuesta multisectorial en vez de continuar con la especialización en un único sector productivo.

En el momento del diseño se identificaron también varios “nichos” donde un banco podría tener espacio para crecer. Para lograr aprovechar esos “nichos”, la nueva entidad debía tener presencia a nivel nacional (en todos los municipios), ofrecer varios servicios financieros en diferentes sectores económicos (tanto con fines productivos como de consumo), colocar y captar recursos fuera de la ciudad de Guatemala donde se concentran todos los demás bancos, trabajar más en el segmento de clientes de pequeña escala que en el estrato corporativo donde hay mucha competencia, utilizar innovadores sistemas de garantías y tomar ventaja de las tecnologías crediticias

47. Algunos organismos multilaterales que estaban a favor de la privatización no vieron con entusiasmo estas propuestas, mientras que otras entidades de cooperación bilateral sí apoyaron el experimento (en particular la GTZ de Alemania, que en ese momento tenía un trabajo importante en el Salvador con Financiera Calpiá).

basadas en la recopilación y análisis de información sobre sus clientes (para determinar la capacidad de endeudamiento, para diseñar nuevos productos y servicios y para recabar las demandas de los clientes ya atendidos).⁴⁸

La propuesta buscaba decididamente entregar el control del banco a los accionistas privados, pero a un conjunto de ellos y no a un accionista en particular. Así, se buscó a grupos de inversionistas que estuvieran dispuestos a colocar capital y asumir el experimento. Para ello se partió por contactar a grupos que tuvieran en sus planes futuros crear un banco o entidad financiera, como las cooperativas de ahorro y crédito, algunas redes de ONG haciendo microfinanzas y algunos otros grupos sociales.⁴⁹ El resultado fue mixto: muchos de los consultados señalaron preferir crear su propia entidad antes que ser parte de una entidad grande con presencia del sector público, otros expresaron dudas respecto a la viabilidad de esta propuesta de banco que operaría fuera del centro de Guatemala y, otros sí recogieron la invitación y buscaron articularse al proceso. No fue fácil, hubo como es de esperar mucha desconfianza e incertidumbre. En este aspecto fue muy importante tener un equipo consolidado tras la propuesta: en una convocatoria amplia, se reclutaron equipos técnicos de primer nivel (en su mayoría provenientes del Banco Central de Reserva) y ellos estuvieron presentes durante todo el proceso de diseño e implementación.⁵⁰

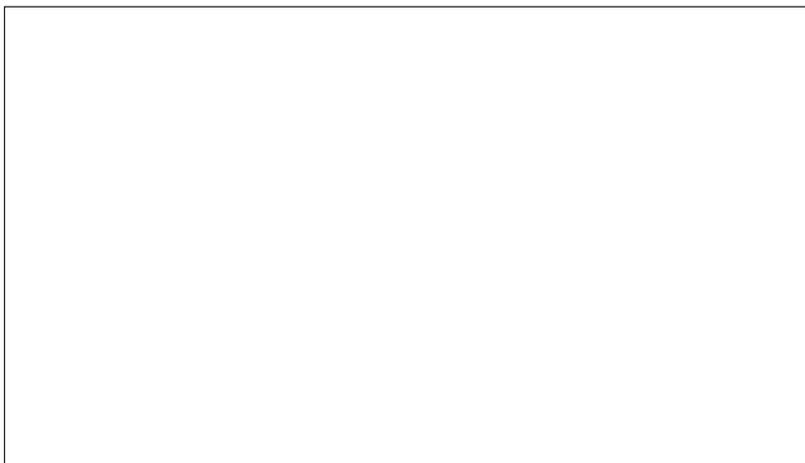
Como resultado de la búsqueda de accionistas, BANRURAL S. A. se logró consolidar como un banco de capital mixto, donde el sector público inicialmente poseía 30% de las acciones y los actores priva-

48. Si bien en el segmento de pequeña escala también hay competencia, ésta está marcada por entidades locales o localizadas de pequeña escala, salvo algunas ONG y cooperativas más grandes.

49. Es interesante recordar que en ese momento el movimiento de cooperativas de ahorro y crédito no se interesó por el proyecto, pues decidió apostar por uno propio, a diferencia de la Federación de Cooperativas Agropecuarias (la FENACOAC) que sí lo hizo.

50. Algunos de ellos se mantienen en altos cargos directivos de BANRURAL S. A.

GRÁFICO 3.2
GUATEMALA. DISTRIBUCIÓN DE LOS DIEZ ASIENTOS
DEL DIRECTORIO DE BANRURAL S. A.



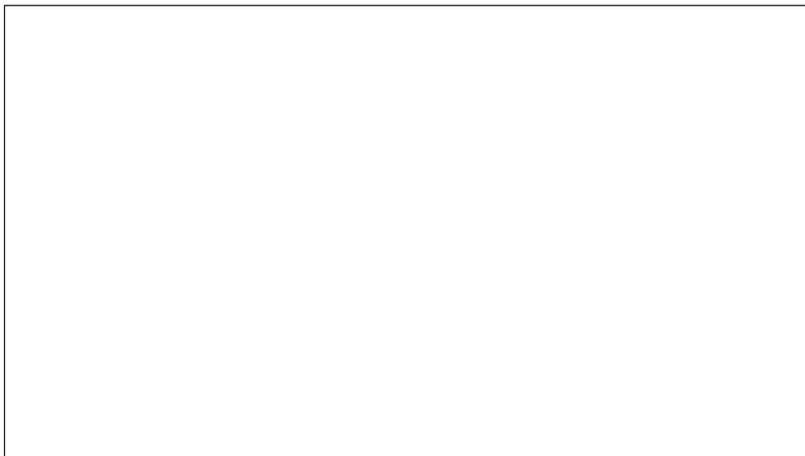
Elaboración: IEP.

dos el resto.⁵¹ De esta forma, el 20% pertenece al movimiento cooperativo, otro 20% a organizaciones campesinas, y el 30% restante está distribuido entre otros propietarios (ver gráfico 3.2). Este modelo permite que cada tipo de accionista elija a sus directores en asambleas homogéneas y que el directorio mantenga una composición representativa de los distintos tipos de accionistas, lo que obliga a una negociación y consenso permanente entre los accionistas. Para contar con mayoría en este directorio, al menos tres o cuatro de los seis grupos de accionistas deben estar de acuerdo.

Adicionalmente, cada grupo puede decidir reinvertir sus utilidades o parte de ellas, salvo el sector público, a quien no se le permite dicha operación. Dados los resultados de BANRURAL S. A., se vienen

51. Según la ley de creación de BANRURAL S. A., el Estado no podrá tener una participación superior al 30% del capital social del banco. Este 30% de capital equivalía al valor de los activos que recibió BANRURAL S. A. del liquidado BANDESA.

GRÁFICO 3.3
GUATEMALA. EVOLUCIÓN DEL PATRIMONIO Y UTILIDADES
DE BANRURAL S. A., DIC. 2001-JUN. 2006



Fuente: Memorias de BANRURAL S. A.

Elaboración: IEP.

repartiendo utilidades equivalentes al 40% del monto invertido, la mitad del cual es reinvertido en el banco y el resto se destina a las organizaciones de los distintos grupos de accionistas. Con este proceso de reinversión de utilidades de los accionistas privados, el sector público posee hoy sólo el 19% del patrimonio del banco. El patrimonio de Banrural ha crecido por ende lentamente, fruto de los resultados del banco, tal como se puede ver en el gráfico 3.3.⁵²

Como mencionamos, BANRURAL S. A. permitió (y convenció) a varios grupos organizados de la sociedad civil a invertir en este nuevo Banco y con ello les abrió un espacio nuevo en la sociedad y economía de Guatemala. Para estos grupos de la sociedad civil, la relación con BANRURAL S. A. y su calidad de accionistas han significado cambios y nuevas oportunidades: oportunidades de capacitación, de información y de capitalización, pero también oportunidades de

52. Además, sus accionistas no cuentan con recursos para hacer aportes de capital.

empoderamiento y reconocimiento en la esfera pública (hoy son consultados y considerados opiniones clave en los procesos públicos en temas de desarrollo rural y otros) y dentro de sus grupos de referencia.

Estas características de BANRURAL S. A. lo hacen una entidad sólida, con potencial de desarrollo y con capacidad de competir con cualquier alternativa financiera que busque entrar en su nicho de mercado.⁵³ La propuesta de gobierno y propiedad de esta entidad contribuye a su estabilidad y sostenibilidad, además de lograr transformaciones en la sociedad guatemalteca y en la economía de los sectores pobres, fortaleciendo los procesos de integración económica de los mismos.⁵⁴ Este es quizá uno de los aportes más interesantes de BANRURAL S. A. a Guatemala: consolidar organizaciones de base y abrirlas un espacio en esferas de la economía, política y sociedad que antes les eran ajenas. Hoy en día las organizaciones accionistas de BANRURAL S. A. ganan dinero, contribuyen a dirigir las acciones del tercer banco más importante del país y comienzan a ser reconocidas por el resto de actores como parte de quienes deciden el futuro del país, todo por supuesto de a poco y con moderación, pero en un proceso marcado por el aprendizaje de ambos lados, por la capacitación y experiencia de una nueva manera de convivir e interactuar, que esperamos se traduzca pronto en una mayor integración y desarrollo para la población (pobre y rural) de Guatemala.

La principal crítica que ha recibido BANRURAL S. A. es que para ser rentable, se ha alejado de los pequeños productores y de los clientes más pequeños, con lo que se estaría alejando de los objetivos de desarrollo planteados en su misión institucional. Dos indicadores grafican el origen de esta crítica. Primero, que el crédito promedio pasó de cerca de US\$ 900 en 1998 a cerca de US\$ 3,400 en el 2005.

53. Los indicadores de BANRURAL S. A. no sólo muestran altos niveles de rentabilidad sino también de ganancias en eficiencia operativa a través de las reducciones en sus costos operativos y en las tasas de interés cobradas. BANRURAL S. A. tiene además un importante volumen de captaciones de depósitos del público (posee más de un millón de cuentas de ahorro con un promedio de saldos de US\$ 450 por cuenta).

54. Casi la mitad de clientes de crédito de BANRURAL S. A. son mujeres.

Segundo, que la cartera agropecuaria, que era casi el 50% de las colocaciones al inicio de las operaciones de este banco, hoy es menos del 12% de la cartera total. Las respuestas a ambas críticas son contundentes. Respecto al incremento en el crédito promedio, hay que señalar que al 2005, el 17% de los créditos corresponde a montos de menos de US\$ 650 y 48% son colocaciones por montos que oscilan entre US\$ 650 y US\$ 2,600.⁵⁵ Adicionalmente, como hemos mencionado en otro apartado de este texto, BANRURAL S. A. mantiene una línea de crédito de segundo piso para intermediar fondos, a través de entidades locales, hacia clientes más pequeños y alejados (cada cliente final recibe créditos promedio de US\$ 350 aproximadamente).⁵⁶ Respecto a lo segundo, si bien la participación de la cartera agropecuaria habría caído, en términos absolutos el monto intermediado para el agro por BANRURAL S. A. se ha triplicado entre 1998 y 2005. Además, el grueso de colocaciones se mantiene fuera de la capital, en lo que para muchos es la Guatemala rural, y en algunas regiones como en Petén y Quiché, las colocaciones de BANRURAL S. A. representan el 80% de las colocaciones del departamento.⁵⁷ Adicionalmente, la apuesta multisectorial de BANRURAL S. A. es parte de su fortaleza.⁵⁸

Hay mucho que hacer aún, pero la experiencia de BANRURAL S. A. nos demuestra que sí es posible crear bancos de desarrollo independientes y eficientes sobre la base de propuestas de organización, diseños y manejos inteligentes, creativos, comprometidos y pausados,

55. La moda de las colocaciones es US\$ 1,860.

56. En su ponencia "El fenómeno BANRURAL" (en el Seminario Regional Políticas Públicas para Servicios Financieros Rurales organizado por SERFIRURAL y RUTA en diciembre del 2006 en Ciudad de Guatemala), Luis Noel Alfaro señaló que otra razón que explicaría este crecimiento sería la mejora económica que vienen experimentando los clientes de BANRURAL S. A., pero no hemos encontrado evidencia de que eso suceda.

57. En promedio, BANRURAL S. A. es responsable del 50% de las colocaciones del sistema formal fuera de la ciudad de Guatemala.

58. Ver por ejemplo las conclusiones del trabajo de Trivelli y Tarazona (2007) sobre manejo de riesgos en entidades financieras con carteras agropecuarias.

sin que esta independencia y eficiencia tengan que implicar abandonar los objetivos de desarrollo. BANRURAL S. A. es hoy el resultado de cerca de quince años de trabajo. Trabajo que parte justamente por recoger lo aprendido de los fracasos anteriores, las lecciones del sector privado y sus éxitos financieros, bancarios y sobre todo microfinancieros y cooperativos, y que sobre todo deja de lado la soberbia de que las finanzas son un tema técnico, económico, pues requieren política, institucionalidad, gobernabilidad y soporte para desarrollarse.

Los casos descritos y discutidos dan cuenta de que el abanico de opciones para “blindar” o “proteger” a las entidades de desarrollo es amplio. Las entidades con mejores resultados financieros o de cobertura y profundidad no necesariamente pueden atribuir su éxito a la adopción de esos mecanismos, pero es cierto que las entidades que los acogen sí parecen marcar una diferencia en sus resultados, sostenibilidad y apuesta de desarrollo. Es decir, hay procesos formales para proteger a las entidades que parecen quedarse sólo en discursos y normas, en oposición a procesos con una cesión real de poder de parte del sector público a las entidades financieras (en tanto empresas u organizaciones) y sus accionistas (cuando los hay, aunque siempre debería haberlos); y a la vez, una toma de ese poder por parte de los actores privados, ya sea como accionistas, como directores o como entidades externas (por ejemplo, la prensa), respecto a las decisiones y necesidad de pedir cuentas.

Hay que destacar dos temas para cerrar este capítulo. El primero es el éxito recurrente, en sus distintas modalidades, de generar patrimonios propios o delegados para la operación de estas entidades en comparación con los viejos esquemas de pugna por una porción del presupuesto público.⁵⁹ Por un lado, este esquema provoca una ma-

59. Barrantes (2007) señala, sin embargo, que si bien este tipo de mecanismos de creación de fondos protege a los recursos para fines determinados (les asegura sobre todo continuidad), también limita la capacidad del sector público de asignar recursos a fines estratégicos. Este tipo de mecanismos reduce la capacidad de redistribuir o focalizar la acción del sector público pues le recorta la libertad de asignación de su presupuesto.

yor independencia de la entidad para manejar sus recursos, y por ende una plana directiva y gerencial comprometida con ella, lo que logra protegerla. Por otro lado, este esquema genera incentivos para la incorporación de objetivos de sostenibilidad financiera que inhiben las colocaciones sin sustento, el relajamiento de las políticas de recuperación, etc. Finalmente, como señalamos líneas arriba, este tipo de esquemas define un límite máximo para las pérdidas que estas entidades de desarrollo pueden tener (igual al monto total del patrimonio recibido) y con ello limitan el impacto de las malas gestiones en el presupuesto público.⁶⁰

El segundo tema que se debe recoger es la necesaria distinción que hay que hacer entre accionistas privados y directores del sector privado. Aquellos que marcan la diferencia en la toma de decisiones de una entidad son los directores elegidos por los accionistas privados para que velen por sus intereses (de su inversión), mas no necesariamente los directores que representan al “sector privado” o a la “sociedad civil”, donde el compromiso con el representado es difuso y donde no se ponen en juego los recursos o el patrimonio de los directores o accionistas. En este sentido, habría que añadir a la recomendación sobre la participación del sector privado en los órganos de decisión y dirección de las entidades de desarrollo, que esta participación debe involucrar inversión y compromiso directo y no sólo representación.

Para cerrar, resulta interesante destacar que los mecanismos de renovación de los directorios no cuentan en su mayoría con dispositivos que eviten el riesgo de los fuertes vaivenes ante los cambios de gobierno (además de “blindar” a las entidades de la intromisión directa del sector público). En este sentido, no se suelen utilizar mecanismos para generar recambios parciales y escalonados en los directo-

60. Este punto puede ser discutible en el caso de las entidades que captan ahorros del público, pues ahí generan una obligación con los ahorristas que puede superar el patrimonio. Por ello, entre otras razones, es que es tan importante que estas entidades que captan ahorros estén sujetas a la supervisión del ente regulador y a los estándares internacionales (Basilea I y II).

rios, con el fin de asegurar la continuidad y estabilidad, ni se delega en otros poderes del Estado la designación de directores que representan al sector público. Recordemos que la participación del sector público en estas entidades no es del gobierno de turno, sino del conjunto del aparato público del Estado. Por ello, sanos mecanismos de conformación de directorios,⁶¹ incluso aquellos totalmente conformados por servidores públicos, podrían ayudar a mejorar el desempeño, estabilidad, continuidad y sostenibilidad de estas entidades e independizar estos resultados del ciclo político del país.

LAS CAJAS MUNICIPALES DE AHORRO Y CRÉDITO EN PERÚ

Las cajas municipales de ahorro y crédito (CMAC) son instituciones financieras reguladas creadas a mediados de los años ochenta con el fin de promover la descentralización, el desarrollo económico regional y ampliar el financiamiento a los sectores de menores recursos. Las CMAC fueron creadas como empresas públicas cuyo principal accionista es el concejo municipal provincial de la región donde operan. Además, están normadas por la Ley General del Sistema Financiero. Para fines de 1997, como un primer paso para poder incorporar accionistas privados, la Superintendencia de Banca y Seguros promovió el reglamento que las obligaba a convertirse en sociedades anónimas.

Para fines del 2006 las CMAC han alcanzado una sostenibilidad y cobertura destacables en comparación con otras instituciones de microfinanzas en el mercado. Las CMAC se han constituido como las líderes de la industria, con una alta participación del mercado de colocaciones del sector microfinanciero (49.5%, del cual el 90.8 % se coloca fuera de Lima) y depósitos (57.7 %). Con un total de doce instituciones y 178 oficinas en los 24 departamentos del país, las CMAC han mantenido su orientación hacia

(Sigue...)

61. Como los utilizados para conformar los directorios de los bancos centrales o los mecanismos donde un poder selecciona a los directores a partir de una terna propuesta por otro poder del Estado, etc.

(Viene...)

el segmento de clientes de bajos recursos, financiando a un total de 624,729 prestatarios a fines del 2006, con un total de 675,905 depositantes y un crédito promedio de US\$ 1,760.

El éxito en la gestión de las CMAC se debe a un conjunto de factores, que aunados a un buen desempeño de la actividad económica en el país en los últimos años, han facilitado el buen desarrollo de estas entidades. Algunos de estos factores han sido:

- En el nivel normativo, el diseño institucional de las CMAC creó, durante una primera etapa, incentivos para su desarrollo y una estructura de gobierno caracterizada por un equilibrio de fuerzas y un control de la influencia del municipio. El directorio de las CMAC está conformado por diferentes instituciones: el concejo municipal, COFIDE, la Cámara de Comercio, el clero, el Banco Central, y la Asociación de Microempresarios. Además, las gerencias han sido concebidas como un conjunto de poderes distribuidos entre tres personas, formando así una gerencia mancomunada (Gerencia de Créditos, Gerencia de Ahorros, y Gerencia de Administración).
- Las CMAC son importantes empresas municipales que tienen un impacto significativo en la economía regional, y proveen fondos considerables al presupuesto de inversión de las municipalidades a través de la distribución de utilidades. Esto asegura el apoyo constante del gobierno local, facilita la estabilidad de los puestos gerenciales y mantiene el compromiso de las CMAC con su misión social y orientación regional.
- Las CMAC contaron con un amplio apoyo de la cooperación internacional desde sus inicios, recibiendo capacitaciones y asistencia técnica por más de diez años (GTZ e IPC) que profesionalizaron a sus cuadros de gerencias y funcionarios, y promovieron el desarrollo de nuevos productos y servicios y el uso de nuevas tecnologías financieras.
- Las CMAC han basado su crecimiento de cartera sobre todo en la captación de depósitos del público, lo que ha reducido su dependencia de fuentes externas.

(Sigue...)

(Viene...)

- Las CMAC han adoptado desde sus inicios un esquema profesional de selección de personal siempre mediante concursos públicos transparentes. Asimismo, se ha creado un esquema de carrera profesional, en el que se prioriza y asciende al personal más destacado.
- Por último, las CMAC se han desempeñado desde sus inicios como entidades reguladas y supervisadas.

A pesar de este atractivo esquema de incentivos que ha permitido el desarrollo de las CMAC, también existen ciertos riesgos latentes. El primero es el riesgo de interferencia política, el cual se puede manifestar con cambios o nuevas designaciones de funcionarios y gerencias, más aún ahora que son entidades de gran envergadura en sus respectivas provincias y se vuelven más *atractivas* para sus accionistas. A pesar de que se ha promulgado la ley que permite la incorporación de nuevos accionistas privados, las CMAC han avanzado poco o nada en este aspecto, debido a una serie de factores que dificultan la privatización. En segundo lugar, las CMAC tienen que superar la rigidez normativa a las que están sometidas en su operación por ser entidades públicas, lo que limita la respuesta ágil que deberían tener ante la cada vez más agresiva competencia (por ejemplo, respecto a temas de remuneraciones). En tercer y último lugar, las CMAC deberían superar las limitaciones que puede traer a futuro el no contar con accionistas que puedan realizar aportes frescos de capital, ante el contexto actual de reducción en las tasas de interés y márgenes de rentabilidad en las microfinanzas.

Elaborado a partir de F. Portocarrero (2002).

CUADRO 3.2
CARACTERÍSTICAS DE LOS DIRECTORIOS DE LAS ENTIDADES FINANCIERAS DE DESARROLLO SELECCIONADAS

Características	Institución		
	Argentina – FonCAP S. A.	Chile – ImdAP	Colombia – Banagrario Ecuador – CFN
Composición del accionariado	49% acciones clase A (sector público) y 51% acciones clase B (organizaciones sin fines de lucro de los sectores social y empresarial y organismos y fundaciones internacionales comprometidos con el desarrollo de la microempresa de menores recursos, hoy en manos de Acción Internacional)	Es una dependencia del Ministerio de Agricultura	93,75% (15 millones de acciones) corresponde a Fogafin, 6,25% (999,997 acciones) corresponde al Ministerio de Hacienda, y tanto la Bolsa Nal. Agropecuaria, Corabastos, y Mercar tiene cada uno 0.00000625% (1 acción c/u)
Tipo de entidad	Sociedad anónima con el objeto único de actuar como sociedad fiduciaria administradora del fondo fiduciario de capital social	Organismo público descentralizado	Sociedad anónima Institución financiera pública autónoma
Patrimonio	n.a.	n.a.	US\$ 232 millones (año 2005) US\$ 233,843,443 (año 2006)
Utilidades	n.a.	n.a.	US\$ 88 millones (año 2005) US\$ 19,899,124 (año 2006)
Número de directores	Entre nueve y trece	No tiene directorio	Siete Siete

Composición del directorio	<p>El presidente, el vicepresidente ejecutivo y los demás directores que correspondan elegir a las acciones clase A, son designados por el secretario de Desarrollo Social. Uno de los directores es propuesto por el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y otro por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Las acciones clase A que suscriba el Estado a través de la Secretaría de Desarrollo Social tienen derecho de veto respecto de ciertas decisiones asamblearias de la Sociedad. El resto de directores es nombrado por los accionistas poseedores de acciones clase B</p>	<p>No tiene directorio</p>	<p>La junta directiva está conformada por el ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado, el ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, el director del Fondo de Garantías Financieras, el Fogafin o su representante designados por el presidente de la República</p>	<p>Un representante nombrado por el presidente de la República, quien presidirá el directorio y la Corporación; el ministro de Economía y Finanzas o su delegado; el ministro de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad o su delegado; el ministro de Agricultura y Ganadería o su delegado; el ministro de Turismo o su delegado; un representante principal elegido por las cámaras de la producción de la Sierra y el Oriente; y, un representante principal elegido por las cámaras de la producción de la Costa y Galápagos</p>
Designación del presidente de la entidad	<p>Ministro de Desarrollo Social</p>	<p>Ministro de Agricultura</p>	<p>Presidencia de la República</p>	<p>Presidencia de la República</p>
Periodo de duración del directorio	<p>Tres años. Los directores se renuevan en forma escalonada anualmente, por tercios</p>	<p>No tiene directorio</p>	<p>El estatuto no indica nada al respecto</p>	
Frecuencia de las sesiones	<p>El directorio se reúne como mínimo cada tres meses</p>	<p>No tiene directorio</p>	<p>Una vez al mes la junta directiva y una vez al año la asamblea de accionistas</p>	

Nota: cifras convertidas a US\$ utilizando el Tipo de Cambio del 31 de diciembre de cada año, en <http://www.economist.com/markets/Currency/> (Sigüe...)

Elaboración propia

(...Viene)

Características	Institución		
	Guatemala – BANRURAL S. A.	México – Financiera Rural	Perú – AgroBANCO
Composición del accionariado	El Estado posee como máximo el 30% de las acciones. El 70% restante corresponde a acciones en manos de grupos de accionistas privados	Financiera Rural es una entidad dependiente de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público	El 100% del capital es del sector público, pero la Ley de Creación del Banco indica que el AGROBANCO buscará accionistas privados para completar su capital
Tipo de entidad	Entidad bancaria de capital multisectorial, sociedad anónima	Organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, sectorizado en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con personalidad jurídica y patrimonio propio	Persona jurídica de derecho privado, de capital mixto
Patrimonio	129,783 miles de US\$ (año 2006)	1,933 millones de US\$ (año 2006)	80,009 miles de US\$ (año 2006)
Utilidades	44,702 miles de US\$ (año 2006)	44.2 millones de US\$ (año 2006)	-2,770 miles de US\$ (año 2006)
Número de directores	El consejo de administración tiene diez miembros	El consejo directivo está compuesto por quince miembros	11,601 miles de US\$ (año 2006)
			Siete, aunque actualmente sólo hay tres
			No menos de seis ni más de once

Perú – Corfide (PFE)

98.56% pertenece al Estado peruano, el resto a la Corporación Andina de Fomento (CAF)

Sociedad anónima de capital mixto

469,008 miles de US\$ (año 2006)

11,601 miles de US\$ (año 2006)

No menos de seis ni más de once

<p>Composición del directorio</p>	<p>Tres representantes del sector público (nombrados por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, el Ministerio de Finanzas Públicas y el Ministerio de Economía); dos de las cooperativas; mayas, garifunas, xincas y campesinas; uno de las organizaciones no lucrativas; uno de los grupos de medianos, pequeños y micro empresarios; y uno de las entidades no comprometidas en las series anteriores, público en general y ex trabajadores de BANDESÁ.</p>	<p>El consejo directivo cuenta con la asistencia del secretario y subsecretario de Hacienda y Crédito Público, secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, secretario de Reforma Agraria, subsecretario de Fomento a los AGRONEGOCIOS, el gobernador del Banco de México, el director general de la Banca de Desarrollo de la Secretaría de Hacienda, el director de AGRORSEMEX S. A. y el director general del FIRA, dos representantes de la Confederación Nacional Campesina, uno de la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad, un representante del Consejo Nacional Agrario, un representante del Congreso Agrario Permanente y un consejero independiente designado por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda</p>	<p>Si bien de participar el sector privado le corresponderían cuatro de los siete asientos del directorio, los tres directores que existen actualmente son nombrados por el sector público (Ministerios de Economía y Finanzas y Agricultura)</p>	<p>Por lo menos uno de los directores (y su suplente) deben ser elegidos a propuesta de los titulares de acciones que pertenecen a empresas y entidades diferentes al Estado Peruano</p>
<p>Designación del presidente de la entidad</p>	<p>Directorio</p>	<p>Directorio</p>	<p>Directorio</p>	<p>Directorio</p>
<p>Período de duración del directorio</p>			<p>Cinco años los directores designados por el Poder Ejecutivo y un año los elegidos por los accionistas privados</p>	<p>Tres años</p>
<p>Frecuencia de las sesiones</p>			<p>Por lo menos una vez al mes</p>	<p>Por lo menos una vez al mes</p>

Nota: cifras convertidas a US\$ utilizando el Tipo de Cambio del 31 de diciembre de cada año, en <http://www.economist.com/markets/Currency/>

Elaboración propia

3. LA BANCA DE DESARROLLO Y LA ATENCIÓN DE LA DEMANDA FINANCIERA DE LA PEQUEÑA AGRICULTURA

El mayor desafío que enfrentan las finanzas rurales y las entidades financieras rurales es generar mecanismos, productos y servicios competitivos para atender las demandas financieras de la sociedad rural en general, y de los pequeños productores agropecuarios en particular. Como vimos en las secciones introductorias, es justamente en los entornos rurales donde las entidades financieras tienen menor presencia, donde las microfinanzas han demostrado menores avances y donde tradicionalmente se concentran los bolsones desatendidos de clientes viables (es decir, rentables).

En los últimos años el contexto económico de la mayoría de los países latinoamericanos ha sido relativamente favorable, como ya hemos visto. Las tasas de crecimiento de los países han sido positivas, a pesar de que la tasa de crecimiento media per cápita en la década pasada fue reducida, pero la pobreza continua afectando a importantes porcentajes de la población y en todos los países presenta mayor incidencia en el medio rural.

El sector agropecuario, donde se originan la mayor parte de los ingresos de los pobladores rurales, representa porcentajes variados de la economía de los países, pero en casi todos los países este sector continúa siendo uno de los sectores que más empleo genera.⁶² A pesar de esto, en casi todos los países de América Latina analizados, el porcentaje del crédito total al sector agropecuario (respecto al total del crédito) es menor que la contribución del sector agropecuario a la economía (visto como el porcentaje del PBI nacional que viene del agro).⁶³ Es decir, el sector agropecuario y sus productores son financieramente subatendidos respecto a otros sectores de la economía.

62. Empleo con bajos niveles de productividad.

63. Tres excepciones: Paraguay y Nicaragua, donde el porcentaje del crédito al agro sobre el crédito total es mayor que la contribución del agro al PBI, y Honduras, donde ambos porcentajes son iguales.

Un porcentaje importante de las colocaciones que van al agro lo ofrecen las entidades de desarrollo. Si bien la importancia de estas entidades varía de país a país, en buena parte de ellos la banca de desarrollo representa más del 30% del total del crédito al sector agropecuario (en once de los 18 países para los que presentamos información en las secciones iniciales).

Las restricciones financieras que enfrentan los pequeños productores agropecuarios están directamente relacionadas con los mayores niveles de pobreza que estos registran y con sus menores oportunidades de salir permanentemente de la pobreza.⁶⁴ Diversos estudios muestran cómo estas restricciones financieras se traducen en menores niveles de producción, en mayores riesgos y más vulnerabilidad,⁶⁵ y cómo suelen ser mayores o más intensas en los segmentos con menores recursos y dotaciones de activos clave (como la tierra, educación, buena localización, acceso a servicios públicos y privados, etc.).

Como se puede apreciar en el cuadro 3.3, el porcentaje de hogares rurales con crédito de cualquier fuente (formal y no formal) es bastante bajo en la región, y si bien las fuentes formales han ganado terreno, el grueso del financiamiento recibido por los pobladores rurales sigue viniendo del sector informal. Es claro que al interior de cada país existe una gran variabilidad dependiendo de la zona, cultivo o crianza, y del segmento de agricultores que se analice, pero en conjunto las cifras revelan que aun el uso del crédito en el medio rural, en tanto servicio financiero más común, es restringido. Por ejemplo, en Argentina un estudio en dos regiones de pequeña agricultura, en el Chaco y Tucumán, encontró que el 43.3% de los encuestados en el Chaco y el 21.5% de los visitados en Tucumán tuvieron crédito el último año, y en ambos casos existía una fuerte

64. Hay una vasta literatura sobre el tema. Para una síntesis sobre la relación entre restricciones financieras y pobreza ver los trabajos de Boucher, Carter y Guirkinger (2005); y Boucher y Carter (2001).

65. Por ejemplo, Guirkinger y Boucher (2006) estiman que la producción de un valle costeño en el Perú podría incrementarse en 25% de eliminarse las restricciones financieras de los pequeños productores.

CUADRO 3.3
AMÉRICA LATINA. ACCESO AL CRÉDITO DE LOS HOGARES RURALES
SEGÚN PAÍS (OCHO PAÍSES)

País	Prestatarios como porcentaje de la población de referencia			Fuente de información
	Cualquier fuente (formal/informal)	Sólo fuentes formales	Sólo fuentes informales	
Bolivia	6.3% ^{1/}	41% ^{2/}	59% ^{3/}	Encuesta de Hogares (MECOVI) 2002.
Chile	33% ^{4/}			Encuesta de Caracterización de Usuarios de INDAP.
Ecuador	7.4%	41.3% ^{5/}	58.7%	III Censo Nacional Agropecuario 2000.
Colombia	Al menos 8%	8% tienen acceso al sistema bancario.		Banco Mundial ^{6/} .
México	32% ^{7/}	6.2%	93.8%	Banco Mundial 2000. Estudios en zonas rurales marginadas de México.
Guatemala	12.6% ^{8/}	35.2%	64.8%	Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI) 2000.
Argentina	37%			Aproximado a partir del Censo Nacional Agropecuario 2002 INDEC.
Perú	17.9% ^{8/}	24.9%	75.1%	Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNV) 2000.
	15.4% ^{8/}			Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2004.

1/ Porcentaje respecto a los hogares del sector rural.

2/ Incluye banca privada, fondos financieros privados y cooperativas de ahorro y crédito.

3/ Incluye préstamos de familiares, amigos y Pasanaku.

4/ Si bien esta encuesta está dirigida a clientes de Indap, incluye un grupo de control de clientes no atendidos por dicha institución, que es el porcentaje de crédito de corto plazo.

5/ Se hace la hipótesis de que todas las cooperativas de ahorro y crédito son formales (un tema muy discutible pues aproximadamente el 30% son informales, pero no hay forma de captarlo en el censo).

6/ Banco Mundial (2003).

7/ De unidades productivas del sector rural. Bouquet y Cruz (2002).

8/ Porcentaje de hogares del sector rural.

Elaboración: IEP.

presencia del sector informal (aproximadamente responsable del 60% de los casos).⁶⁶ De igual modo, en el caso peruano se encuentran valles con cerca de la mitad de los pequeños productores con crédito y otros donde menos del 20% tiene crédito.⁶⁷

El ámbito rural y el sector agropecuario pueden verse gruesamente como la reunión de al menos tres grandes grupos de potenciales clientes financieros: un primer grupo integrado a los mercados nacionales que logra satisfacer sus demandas financieras en los centros urbanos y a través del sistema financiero privado, que en muchos países corresponde a un estrato reducido de productores agropecuarios de mayor escala y capitalización;⁶⁸ un segundo segmento conformado por pequeños productores agropecuarios con limitados activos que suele ubicarse en las inmediaciones de la pobreza (por encima de la línea y por debajo, pero siempre cerca de esta) y que suele tener limitado acceso a servicios financieros;⁶⁹ finalmente, el tercer segmento corresponde al grupo más afectado por la pobreza (pobreza extrema), donde los pobladores agropecuarios tienen muy poca tierra o no tienen tierra y/o producen básicamente para la subsistencia.

De estos tres grupos, el primero trabaja con los intermediarios privados y resuelve sus demandas financieras con relativa holgura. Para este grupo la pregunta relevante es cómo mejorar los productos y servicios para permitir incrementos en eficiencia y mayores inversiones. Es decir, cómo el sistema financiero puede atenderlos mejor.

El tercer segmento, en general, no posee acceso a opciones financieras y no siempre es evidente que posea una demanda legítima de

66. Rofman *et al.* (2005).

67. Trivelli *et al.* (2004).

68. Con marcadas diferencias, pues en países como Argentina este segmento es más bien de gran escala, y se asocia a la agricultura pampeana, mientras que en países como Perú es un sector relevante en términos de producción pero reducido en número.

69. Este segmento, aun cuando puede ser como pequeño, es numeroso. En Chile se estiman en 270 mil los hogares de pequeños productores, en Argentina son unos 200 mil y en Perú entre 700 mil y un millón.

crédito, para la producción agropecuaria al menos.⁷⁰ Este tercer grupo suele estar relacionado con programas de asistencia social o lucha contra la pobreza y con iniciativas financieras muy locales y por montos muy pequeños. En este segmento es probable que otros servicios financieros, distintos del crédito, sean los más importantes, como sería el caso del ahorro.

El grupo intermedio, que estaría compuesto por pequeños productores independientes, dueños o posesionarios de las tierras que trabajan, estrechamente relacionados con la producción agropecuaria no sólo en tanto actividad generadora de ingresos (el agro sigue representando alrededor de 50% de los ingresos de estos hogares rurales)⁷¹ sino también como una forma de vida, suelen ser unidades de producción y consumo en las cuales es complejo separar ambas esferas. Estos productores poseen conexiones con los mercados de productos y factores y tienen la capacidad de insertarse en procesos propios (privados) de generación de ingresos, agropecuarios y no agropecuarios. Este segmento, como mencionamos, es el que está en las inmediaciones de la pobreza y el que de lograr viabilizar sus actividades agropecuarias y no agropecuarias, conseguiría también mantenerse fuera de la condición de pobreza e idealmente capitalizarse.

Pues bien, este segmento de la pequeña agricultura es clave de ser atendido por la banca de desarrollo porque puede contribuir al desarrollo económico y social de los países por un conjunto de razones: de lograr consolidar sus estrategias económicas, podría mantenerse por sí solo fuera de la pobreza, limitando las presiones migratorias hacia las ciudades; podría llegar a ser cliente de las entidades financieras privadas, dinamizando un conjunto de mercados (locales sobre todo) con su producción, así como con su demanda de factores (mano

70. Demanda legítima en el sentido propuesto por González-Vega, es decir demanda para un proyecto viable que genera capacidad de repago.

71. Reardon *et al.* (2001) recopilan información para varios países y encuentran, por ejemplo, que en Nicaragua el ingreso agropecuario representa el 58% del ingreso total de los hogares rurales, en Perú y Colombia representa un 50% y en México un 45%.

de obra, asistencia técnica, etc.); podría mejorar la eficiencia en el uso de los recursos naturales que controla (básicamente tierra y agua), etc.

Entonces, la pregunta que nos hacemos es si la banca de desarrollo que atiende al agro ha logrado generar productos y servicios para atender a ese segmento, y si además cumple con su papel de entidad de desarrollo, promoviendo el crecimiento del mercado financiero rural.

Para responder a estas preguntas, conviene revisar brevemente algunas de las razones que inhiben a las entidades de otorgar más recursos y nuevos productos y servicios a los productores rurales. Estas razones pueden resumirse en cuatro grandes grupos. En primer lugar, la escala y la limitada dotación de activos de los pequeños productores. Son características de este segmento de pequeños productores el extendido minifundio (que en algunos casos hace que cada productor controle menos de una hectárea), la baja productividad (en algunos casos atribuida a la reducida escala), la dispersión de los clientes en el territorio y los altos costos de atenderlos (costos de supervisión, por ejemplo, o de hacerlos acercarse a las ventanillas), y la limitada tenencia de garantías reales (título de las tierras, otros activos valiosos, etc.), etc. En segundo lugar, está la falta de información sobre los clientes agropecuarios, su conocimiento del negocio, su esfuerzo, etc. En tercera instancia aparecen las razones relacionadas con los riesgos asociados con el sector agropecuario, tanto aquellos vinculados con los problemas climáticos como los que se derivan de los mercados (variabilidad de precios), sobre todo de los productos perecibles y de consumo humano directo. En cuarto lugar está el desconocimiento de la dinámica de los negocios rurales no agrícolas y de las demandas financieras (de crédito y de otros productos y servicios) con fines no agropecuarios.⁷²

Estos cuatro grupos de razones, usualmente mencionados para explicar los problemas que estarían en la base de la limitada capacidad de los sistemas financieros para atender a la pequeña agricultura, han generado un conjunto de servicios complementarios, innovaciones y nuevas tecnologías para tratar de sobrellevarlos. Por ejemplo,

72. En particular, los servicios financieros demandados con fines distintos a los productivos, como el ahorro familiar, el financiamiento de emergencias, etc.

para enfrentar los problemas de las variaciones en los precios de los productos, se vienen promoviendo esquemas de cadenas de valor o cadenas productivas para que los compradores y productores puedan “suavizar” los vaivenes de los mercados de productos. Además, las cadenas de valor permiten manejar la atomización presente en este segmento. Para mejorar el acceso a la información sobre los clientes potenciales, las entidades financieras han desarrollado innovadores tecnologías para recoger información local a la vez que se han desarrollado *bureaus* de crédito para almacenar la historia crediticia de los clientes y poder compartirla con las entidades financieras en beneficio del mercado financiero y de los propios clientes. La introducción de nuevas tecnologías de información y comunicación desempeña un papel importante aquí (PDA, telefonía móvil, bases de datos en la web, etc.). Asimismo, vienen poniéndose a prueba distintos esquemas de manejo de riesgo, desde los seguros tradicionales o los llamados seguros indexados hasta nuevos esquemas de fondos de garantías, y de manera más limitada, nuevos esquemas para transferir el riesgo a terceros (a través del mercado de capitales, por ejemplo).⁷³

Complementariamente, se observa un aún insuficiente pero valioso desarrollo de nuevos productos y servicios, sobre todo de las microfinanzas y las entidades financieras locales (cooperativas de ahorro y crédito en particular), para atender las demandas financieras no relacionadas con el agro de los hogares rurales. Este es un proceso todavía lento pero muy valioso para complementar los esfuerzos en el desarrollo de las finanzas agropecuarias.

Si bien ninguna de estas innovaciones soluciona todos los problemas señalados, el conjunto de ellas hace (o puede hacer) que varios de los problemas que se mencionan puedan ser enfrentados y sobrellevados por los propios intermediarios. Diseñar, poner a prueba

73. Desgraciadamente, estos desarrollos aún son más promesas que realidades. Wenner *et al.* (2007) muestran cómo el grueso de los operadores exitosos en América Latina continúa basando sus estrategias de manejo de riesgos en instrumentos privados, propios de sus entidades, como son tener una buena tecnología crediticia, diversificar entre regiones, cultivos, sectores, etc., y establecer provisiones para eventuales pérdidas (en varios casos más de lo requerido por el ente regulador).

CUADRO 3.4
ADOPCIÓN DE CONSENSOS CLAVE DE LAS FINANZAS RURALES
EN LAS ENTIDADES SELECCIONADAS^{1/}

	Orientación rural (o multisectorial) y no sólo agropecuaria	Ofrece otros servicios financieros (clientes rurales) y no sólo crédito	Busca la sostenibilidad operativa y financiera (tasas de recuperación altas (+90%), tasas de interés de mercado)
FONCAP S. A.	+++	•	+++
INDAP	•	•	++
AGROBANCO	+	•	++
COFIDE-PFE	+	+	++
CFN	+++	•	++
BANAGRARIO	++	+++	++
BANRURAL S. A.	+++	+++	+++
Financiera Rural	+	•	+++

1/ +++: el consenso ha sido totalmente adoptado; ++: el consenso ha sido adoptado parcialmente; +: el consenso está en vías de ser adoptado; •: el consenso no ha sido adoptado.

Elaboración: IEP.

y validar estas y muchas otras innovaciones y propuestas de solución a los problemas usuales para atender a la pequeña agricultura, son unas de las tareas clave que han de emprender las entidades financieras de desarrollo, ya sea directamente o financiándolas.⁷⁴

Para hacer viables estas innovaciones se requiere de entidades modernas, ágiles y con diseños que se adecuen a las peculiaridades de cada contexto y a las demandas del sector agropecuario que busca atender. Hay que resaltar que las entidades analizadas en este texto vienen incorporando en su diseño y orientación varios de los nuevos consensos en las finanzas rurales de los que hemos hablado en la sección conceptual. En el cuadro 3.4 se ve que una buena parte de

74. Dado el carácter de bien público de las innovaciones, una vez logradas estas suelen generarse por debajo de lo socialmente eficiente. De ahí que se justifique la intervención del sector público.

las entidades que hemos estudiado ha adoptado, en diferentes grados, los tres consensos más difundidos y aceptados. En lo que menos acuerdo hay es en la necesidad de ofrecer un conjunto de servicios financieros y no sólo crédito, pero esto tiene que ver en muchos casos con diseños institucionales heredados o con apuestas muy centradas en la prestación de un único servicio.

Veamos a continuación algunos de los aportes de los casos analizados en este texto a la expansión de los servicios financieros para los pequeños productores agropecuarios, con el fin de discutir el tipo de problema que buscan solucionar (con o sin éxito).

Las instituciones financieras de desarrollo y la pequeña agricultura

En el cuadro 3.5 se resumen algunas de las características de seis de las entidades analizadas en este documento.⁷⁵ Tres de ellas se dedican exclusivamente al financiamiento rural, mientras que las otras tienen coberturas en distintos ámbitos y sectores. Como se puede ver, en promedio cuatro de las seis entidades colocan créditos promedio menores de US\$ 3,500 por productor y las seis entidades tienen importantes porciones de sus actividades en el segmento de la pequeña agricultura. De todas ellas, INDAP es la que coloca créditos de menor escala y COFIDE a través del PFE el que otorga montos mayores, sobre todo explicados porque son créditos que incluyen fondos para inversiones además de recursos para capital de trabajo. La amplia red de agencias es clave para lograr atender a los productores agropecuarios de pequeña escala de distintas regiones, pero también lo es para conservar una presencia en múltiples regiones y con ello mantener diversificados los riesgos asociados con el clima y las variaciones de precios.⁷⁶

75. Hemos excluido a Foncap S. A. de Argentina y a la CFN de Ecuador porque sus actividades directamente asociadas con la atención de la pequeña agricultura son limitadas y siempre, por su naturaleza de segundo piso, intermediadas por otro agente financiero.

76. En general, se valora poco el contar con una amplia red de agencias. Agrobanco en el Perú ha visto lo costoso que es organizar y articular una red de ese tipo. De ahí

Las tasas de interés son menores, como era de esperarse, en las dos entidades que expresamente señalan subsidiarlas (INDAP y BANAGRARIO). Las entidades con mayores tasas efectivas resultaron las dos entidades peruanas, cuyas tasas altas se explican por sus relativamente mayores costos pero también por la presencia de significativas comisiones a los articuladores de las cadenas agrocrediticias en el caso de AGROBANCO y a la entidad financiera de primer piso en el caso del PFE de COFIDE.

Es interesante destacar que las entidades analizadas, a pesar de tener una importante presencia en el segmento de los pequeños productores, presentan relativamente bajos niveles de mora. Este aspecto es clave pues debemos recordar que estas entidades deben mantener sus niveles de recuperación como una pieza fundamental de su sostenibilidad financiera y con ello de su permanencia en el tiempo, toda vez que poseen patrimonios propios o delegados que no serían reemplazados por el presupuesto público si perdieran una parte de ellos.

El cuadro 3.5 da cuenta del rol que cumplen estas entidades en atender a los pequeños productores. En cada uno de los países, el trabajo de estas entidades implica colocar varias decenas de millones de dólares en un sector y estrato muy riesgoso y costoso de atender, en la mayor parte de los casos con buenos resultados (una mora aceptable) y cubriendo sus costos.⁷⁷

Sin embargo, siempre se señala que estas colocaciones son insuficientes. Se discute el limitado impacto de las entidades de desarrollo en las condiciones financieras de los pequeños productores. En la arena política se critica el poco éxito de estas entidades para resolver los problemas de acceso a crédito de los productores. Sin embargo, cuando se ofrece apoyo para este fin, este siempre termina consis-

que debe revisarse el alto costo en que incurrió el Perú al cerrar el antiguo Banco Agrario en 1992 eliminando una importante red de agencias ya establecida.

77. En la mayor parte de los casos de entidades mayoritariamente propiedad del sector público, estas asumen un costo del capital igual a cero (una especie de donación o préstamo sin costo del sector público), lo que ya implica algún tipo de subsidio. BANAGRARIO e INDAP tienen una política expresa de subsidio en la fijación de tasas de interés.

CUADRO 3.5
CARACTERÍSTICAS DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS DE DESARROLLO SELECCIONADAS 1/

	BANRURAL S.A.	INDAP	BANAGRARIO	Financiera Rural	AGROBANCO	COFIDE – PFE
% de cartera en rural	87%	100%	92%	100%	100%	1%
% de cartera agropecuaria	12%	100%	87%	75%	100%	1%
Crédito promedio (aprox. US\$)	3,400	1,000	2,960	5,500	2,500	36,000
Tasa de interés aprox.	16%	8% a 10%	7% a 13%	13.25%	19%+3%	13%+2.5%
Total de coloc. agropecuarias directas, 2004 (mill. de US\$)	60 (más de 100 en 2006)	100	278	683 (en el 2005 fue casi el doble)	13	5 (en el periodo 2004 a 2006 se aprobaron 30 PFE)
Núm. de agencias	+300 (hoy +400) + de 900 cajeros automáticos	+110	+700 (520 localidades)	98	12	n.a.

Cobertura	Nacional	Nacional	64% del territorio	Nacional	67% del territorio	Nacional
Mora – 2004	1.4%	11% (4% corresponde a mora, el resto a incobrables que no se pueden castigar)	4.2%	2.9%	6.2% (en el primer piso mora baja, 3.2% en colocaciones a medianas, 18% en colocaciones a pequeños)	0.75 (mora sólo relativa a los PFE)
% de clientes rurales pequeños	El 17% de los créditos corresponde a montos de menos de US\$ 650 y 48% son colocaciones por montos entre US\$ 650 y US\$ 2,600	Todos son clientes pequeños, en promedio tienen 5 ha con riego. No pueden tener más de 12 ha	90% recibe menos de US\$ 4,160	90% de créditos directos por menos de US\$ 2,400	Colocaciones a pequeños dependen de asignación del MEF (por ley)	6 de 23 PFE (2004 y 2005) con créditos de menos de US\$ 10,000 por productor (capital de trabajo + inversión); en promedio, cada prestatario atendido tiene 5.15 ha

1/ Datos para el 2005 a menos que se especifique lo contrario.

Fuente: información proporcionada por las entidades directamente o procesada por el ente regulador y base de datos de Auid.

Elaboración: IEP.

tiendo en más recursos y nada más. En ese sentido, es una buena noticia que los recursos del sector público destinados al financiamiento agropecuario se estén utilizando bien (que no se pierdan) y que estén llegando al sector de la pequeña agricultura.

En la medida en que estas entidades se consoliden, bajo supuestos mínimamente competitivos y esquemas transparentes y con un buen gobierno, transitaremos hacia una mejor y mayor atención al segmento de la pequeña agricultura, pero es claro que desde instituciones como las descritas no se resolverá el problema de financiamiento de este sector. Lo que debemos esperar, y exigir, es que estas entidades sean pioneras en el desarrollo de nuevas tecnologías, procedimientos, productos y servicios para atender a ese segmento de la agricultura;⁷⁸ que ayuden a que las regulaciones favorezcan el desarrollo de los mercados financieros rurales (a partir de su experiencia y su capacidad de llegada a los entes reguladores, bancos centrales, etc.); que promuevan un diálogo y alianza con las demás iniciativas del sector público orientadas a este segmento de productores (sobre todo los ministerios de bienestar o desarrollo social y de agricultura); y que logren sumar esfuerzos con los intermediarios privados, tanto desde una sana competencia como definiendo alianzas en las que el objetivo sea atender a los clientes de la mejor manera y mejorar las posibilidades de que el sistema financiero se involucre en el negocio de prestar a este segmento de productores de menor escala.

Productos y servicios desarrollados para enfrentar los problemas comunes de prestar a la pequeña agricultura

Los casos analizados dan cuenta de un limitado conjunto de productos, diseños y servicios que las entidades de desarrollo vienen

78. Para lo cual tienen que experimentar, poner a prueba y ajustar diseños, y volver a probar, un proceso que muchas veces criticamos por su lentitud o por sus escasos resultados, o condenamos cuando los experimentos demuestran que la buena idea no era tal.

implementando y que buscan justamente enfrentar algunos de los problemas que discutimos al inicio de la sección. Asimismo, permiten revisar las lecciones que han extraído de su experiencia, de sus éxitos y de sus fracasos. Revisemos a continuación algunos de estos progresos, aunque hay que reconocer que es un poco frustrante ver lo poco que se ha avanzado en lo que se refiere a nuevas formas de atender a los clientes de la pequeña agricultura. El grueso de entidades ha aprendido a prestar mejor (evaluar mejor a los clientes, prestarles adecuadamente y cobrar), pero no posee nuevos esquemas para atender a los que no logran ser atendidos con la tecnología desarrollada.

La apuesta por las cadenas de valor

Este no es un tema nuevo. Las propuestas que proponen articular el financiamiento a la creación de cadenas de valor han sido ampliamente discutidas, documentadas y promovidas por entidades financieras y otras instancias del sector público y privado (en particular los gremios de productores). Sin embargo, es interesante que las dos entidades públicas peruanas que se ocupan de las finanzas rurales apuesten por el desarrollo de cadenas productivas. Tanto AGROBANCO, con sus cadenas agrocrediticias, como COFIDE, con el PFE, apuestan por un esquema de financiamiento que, por un lado, presente menos riesgos al contar con productores (prestatarios) con un contrato de compra de sus productos, con un mínimo de asistencia técnica y con proveedores de insumos competitivos, y por otro lado, fomente los esquemas de colaboración entre los productores de pequeña escala para mejorar sus capacidades productivas, de negociación, etc.

Plazos más largos

BANRURAL S. A., por ejemplo, tiene créditos agropecuarios que son en promedio entregados a un plazo de seis meses. Este plazo promedio es el resultado de dos situaciones comunes: por un lado, los

CUADRO 3.6
ESTRATEGIAS O PRODUCTOS DE LAS ENTIDADES DE DESARROLLO SELECCIONADAS
PARA LLEGAR A MÁS CLIENTES AGROPECUARIOS

	Instituciones que lo ofrecen	Problemas que soluciona	Otros efectos
Cadenas productivas	AGROBANCO, COFIDE	Reduce el riesgo al tener comprador identificado (contrato de compra por adelantado, potencial garantía); fomenta la colaboración entre los prestatarios; y permite atender a productores pequeños individualmente con un mecanismo grupal.	Promueve a las organizaciones de productores; promueve el establecimiento de contratos a futuro; puede generar nuevos tipos de garantías (contratos de compra a futuro).
Financiamiento a cooperativas de productores	FONICAP S. A.	Un solo cliente, con garantías reales propias o con garantías de sus asociados. Uso de fideicomisos.	Fortalece a las organizaciones de base.
Créditos con plazos más largos	BANRURAL S. A., COFIDE	Se aprueba un crédito para un periodo largo (en el que hay más de un ciclo productivo) con repagos escalonados y con ello se evita crear un nuevo expediente para cada nuevo crédito y se reducen los costos de transacción.	Ofrece una mayor estabilidad en el financiamiento y con ello el productor puede planificar mejor varios ciclos productivos seguidos.
Créditos para capital de trabajo e inversión	COFIDE	Permite mejorar la productividad y con ello la rentabilidad del producto y ofrece un mayor horizonte temporal de financiamiento.	Capitaliza al productor y eleva su rendimiento.
Créditos con garantías no convencionales	BANRURAL S. A., Financiera Rural	Evita restringir el acceso a quienes no tienen o no quieren hipotecar su tierra. Esquemas de garantía sobre la cosecha (BANRURAL S. A.) o sobre cheques de apoyo social (Financiera Rural).	Elimina una de las restricciones de acceso clásicas, clave en entornos con insuficientes sistemas de titulación y de <i>enforcement</i> .

Fuente: entrevistas a entidades.

Elaboración: IEP.

tradicionales créditos de campaña de corto plazo (cuatro meses)⁷⁹ o créditos de cosecha de muy corto plazo, y por otro, los créditos a doce meses para dos o tres ciclos productivos (de cuatro meses cada uno) en una misma parcela. Este segundo tipo de colocaciones se otorga a clientes con una relación más larga con la entidad y evita evaluar tres veces al año al mismo cliente. Asimismo, permite al productor tener un plan mayor al de la campaña con un financiamiento asegurado. Se asignan las fechas de pago de intereses de acuerdo a los flujos (en cada una de las cosechas) y al final el pago del capital. A través del PFE, COFIDE tiene un sistema similar, al aprobar un financiamiento recurrente para capital de trabajo mientras dure el convenio PFE (que puede llegar hasta seis años).

Inversión y capital de trabajo juntos

El PFE de COFIDE combina en una sola operación crédito recursos para inversión y para capital de trabajo, con el objetivo de rentabilizar las inversiones: con el capital de trabajo mejora el rendimiento de las parcelas; con los recursos para inversión, permite el financiamiento de inversiones (sobre todo en infraestructura de riesgo) que mejoren la producción.

Los créditos con garantías no convencionales

Este es un tema largamente estudiado en las finanzas rurales. BANRURAL S. A. ha desarrollado una tecnología crediticia que siendo acorde con la legislación vigente, permite a la entidad suscribir créditos con pequeños productores utilizando el valor de la cosecha como garantía. Actualmente, el 70% de los créditos agropecuarios que tiene BANRURAL S. A. utiliza la cosecha como prenda o cuenta con fiadores.⁸⁰

79. Recordemos que una buena parte de los pequeños agricultores de Guatemala produce vegetales de ciclo productivo corto.

80. Un detalle de la tecnología y del tipo de evaluación que hace BANRURAL S. A. a sus clientes agropecuarios puede encontrarse en Trivelli y Tarazona (2007).

COFIDE, a través del PFE, busca también incidir en este tema. En su práctica la operación financiera incluye la creación de un fondo fiduciario que permite obtener cobertura de riesgo de FOGAPI (un fondo de garantía), que estipula que COFIDE podría, en caso de incumplimiento, tomar la conducción de las parcelas del deudor o exigir su traspaso. Sin embargo, lo más interesante del modelo de Cofide en el tema de garantías es el iniciar procesos que permitan, en el futuro, utilizar los contratos entre el comprador del producto final y los productores como una garantía.

FONCAP S. A. por su parte ha puesto a prueba interesantes mecanismos para colocar a través de las cooperativas de producción agropecuarias. Entre 1999 y 2002 FONCAP S. A. trabajó con la Fundación Fortalecer, una entidad vinculada a la Federación Agraria Argentina, a través de un fondo fiduciario para atender a treinta cooperativas. Como discutimos, se encontraron problemas para la fase de primer piso que requerían apoyo adicional, pero el mecanismo sigue siendo interesante para ofrecer recursos al segmento, sobre todo en entornos donde los productores están agremiados.

Incursionando en las microfinanzas rurales

BANRURAL S. A. desde su fundación optó por un esquema de atención a sus clientes basado en una estrategia abierta: ofrecer todos los servicios financieros que los clientes demanden y apoyar todas sus actividades de producción y consumo. Implícitamente, esta apuesta ha generado el desarrollo de un conjunto de servicios microfinancieros, créditos de libre disponibilidad, créditos de consumo de corto plazo, etc. BANRURAL S. A. señala buscar “ganar poco muchas veces” y por ello la diversidad y complementariedad de sus productos y servicios es una de las claves. Para lograrlo, BANRURAL S. A. conoce muy bien a sus clientes y por ende basa su tecnología de atención y desarrollo de productos en sus analistas de crédito y en la información que ellos recogen. Para BANRURAL S. A. las operaciones crediticias agropecuarias son sólo una parte de los servicios, financieros y no financieros, que brindan al productor agropecuario. Además, le ofrecen sistemas de

ahorro,⁸¹ recepción y envío de pagos y remesas, y un variado conjunto de servicios no financieros (atención médica de bajo costo, servicios de desarrollo comunitario, becas escolares, etc.). Estos últimos son clave para mantener un buen nivel de fidelización con los clientes.

Banagrario, por su parte, viene desarrollando un esquema de microfinanzas rurales que busca complementar la nueva propuesta colombiana de la Banca de las Oportunidades y ofrecer esquemas de bancarización a pobladores rurales que quieren emprender o desarrollar negocios rurales no agropecuarios (comercio, servicios, etc.). Como mencionamos en la discusión sobre el caso de Banagrario, este programa es un piloto que cuenta con recursos del Banco Mundial y la asesoría de Acción Internacional. A mayo del 2006, el programa contaba con colocaciones por US\$ 3.7 millones en 6,260 clientes; el crédito promedio era de US\$ 680 (mucho menor que el promedio canalizado para el agro); y la mora era de 0.7%. Se espera que a fines del 2008 se tengan más de 99 mil clientes y el programa funcionando en 546 oficinas. Además, se espera formar 290 asesores de crédito especializados en este tipo de productos. Entre noviembre del 2006 y marzo del 2007 se colocaron cerca de US\$ 3.2 millones con ese programa buscando cumplir las metas planeadas, y se fijó un tope cercano a los US\$ 640 por prestatario sobre la base de un conjunto de estimaciones y estudios sobre el monto máximo que este programa debía colocar, cambios que seguramente obedecen al crecimiento de la mora (que en marzo del 2007 llegó a 10.46%). A diferencia de otras líneas ofrecidas por BANAGRARIO, este programa opera con tasas de mercado (una tasa cercana al 30.5% efectiva anual), exige un codeudor y complementa las garantías con la garantía automática del Fondo Nacional de Garantías. Adicionalmente, el programa exige la apertura de una cuenta de ahorros para recibir los desembolsos y con ello ofrece servicios adicionales a los clientes.

Además de estos aportes, como se muestra en el cuadro 3.7, las entidades vienen buscando complementar sus actividades en el sec-

81. Que son su principal fuente de fondeo. BANRURAL S. A. posee más de un millón de cuentas de ahorro, con saldos promedio de US\$ 450.

CUADRO 3.7
OTROS SERVICIOS Y PRODUCTOS COMPLEMENTARIOS AL CRÉDITO AGROPECUARIO OFRECIDOS
POR LAS ENTIDADES DE DESARROLLO SELECCIONADAS

Servicios	Institución que los ofrece	Problemas que solucionan	Externalidades u otros efectos
Productos			
Microfinanzas rurales	BANAGRARIO, BANRURAL S. A.	Diversifican el riesgo de las colocaciones rurales y ofrece servicios complementarios al crédito agropecuario.	Mejoran los niveles de ingreso, permiten diversificar el ingreso y con ello reducir la vulnerabilidad.
Programas articulados con ayuda social	Financiera Rural	Generan información sobre flujo de ingresos, sin riesgo.	Permiten ofrecer créditos a personas sin ingresos productivos.
Remesas	BANRURAL S. A.	Generan información sobre flujos de ingresos, ayudan en la evaluación de riesgo de clientes.	Permiten ofrecer créditos a personas sin ingresos productivos.
Acceso a través de otras entidades	BANAGRARIO	Corresponsales bancarios, agentes que acercan el banco a los clientes. Reduce los costos de transacción.	Una mayor accesibilidad, equivale a expansiones en agencias pero a muy bajo costo.
Apoyo al desarrollo local	CFN, INDAP	Créditos de mayor escala que permiten mejorar la infraestructura local y con ello mejorar la eficiencia de los habitantes del lugar.	Mejora el entorno para el desarrollo productivo y fortalece la gobernabilidad local.
Productos complementarios (como vivienda rural)	BANAGRARIO, BANRURAL S. A.	Financian procesos de valorización de activo fijo, generan relaciones de largo plazo (información).	Mejoran las condiciones de vida y valorizan los activos.

Fuente: entrevistas a entidades.

Elaboración: IEP.

tor agropecuario ofreciendo nuevos productos y servicios financieros. Estos son de muy variada naturaleza y tienen mucho que ver con la definición institucional de cada entidad. Por ello, INDAP por ejemplo invierte recursos en apoyar el desarrollo local dado que es una entidad del Ministerio de Agricultura que está crecientemente comprometida con una propuesta de desarrollo territorial en Chile. Asimismo, el desarrollo de nuevos productos, como los créditos para mejorar la vivienda rural en Guatemala y Colombia, es particularmente interesante, ya que además de permitir mejoras en la calidad de vida de los pobladores rurales, implica un proceso de capitalización importante. En ese sentido, estas entidades de desarrollo ofrecen una importante gama de productos y servicios.

Otros aportes de estas entidades al desarrollo

Las entidades analizadas en este texto ofrecen un amplio conjunto de servicios complementarios (a sus clientes o a otras entidades públicas o privadas), y a la vez, buscan dinamizar otros aspectos de las finanzas rurales o de los mercados relevantes para sus clientes rurales o agropecuarios. Algunos de esos servicios y actividades se presentan en el cuadro 3.8 y son una muestra del potencial de estas entidades no sólo como operadores financieros sino como articuladores de actividades y promotores del desarrollo local.

En esta línea de apoyar el desarrollo del mercado financiero y ampliar la participación de los pequeños productores en él, las entidades de desarrollo analizadas utilizan y comparten la información de sus clientes con el resto del sistema financiero. Esta actividad es una de las condiciones para que los productores agropecuarios puedan mejorar sus opciones de trabajar con otros intermediarios a partir de su historia crediticia. Asimismo, es una garantía para las entidades de desarrollo el poder conocer la historia crediticia de los productores que aplican a sus líneas de crédito. Resulta interesante destacar que en varios de los países de la región existen centrales de información, *bureaus* de crédito, tanto en manos del sector público como del sector privado, y que la mayor parte de las entidades reportan y consultan ambas.

CUADRO 3.8
EJEMPLOS DE SERVICIOS Y ACTIVIDADES COMPLEMENTARIOS OFRECIDOS POR LAS ENTIDADES
DE DESARROLLO SELECCIONADAS

Institución	Actividad/servicio	Descripción
INDAP (Chile)	Seguro agrario	INDAP exige que se tome el seguro agropecuario. Se han entregado 10 mil pólizas de seguros, 6 mil de ellas dirigidas a clientes de Indap. Este seguro es de algo más de 5 años y aún pocos intermediarios lo usan.
Corporación Financiera Nacional –CFN (Ecuador)	Metodología de calificación de riesgos	Metodología que se aplica a las IFS con las que intermedian recursos. Este sistema, que recoge una serie de indicadores cuantitativos, permite determinar el nivel de riesgo, el cupo de endeudamiento y el porcentaje de garantías que se exigirá a cada institución y que ha servido de referente técnico para otras calificaciones.
BANAGRARIO (Colombia)	Servicios complementarios	Al ser en muchos lugares la única entidad representativa del Estado, se ha visto obligada a prestar una serie de servicios como remesas, giros, recaudo de impuestos y servicios bancarios a los entes territoriales (gubernaciones y alcaldías).
BANRURAL S.A. (Guatemala)	Red de más de cien cajeros automáticos multilingües	En el 2005 se pusieron en operación cajeros automáticos en las lenguas kiche, q'eqchi, mam, kanjobal, kachiquel y castellano. El sistema brinda a los usuarios monolingües y analifabetos los servicios de cajeros utilizando identificación biométrica (huella digital) e instrucciones en el idioma del cliente.

Sigue...//

//... Viene

ANRURAL S.A. (Guatemala)	Apoyo a la educación y salud	Una de las estrategias del banco es el apoyo a la educación rural, mediante un programa llamado Repasando con BANRURAL y Emisoras Unidas. Además, apoya la continuidad de los niños en las escuelas por medio de un programa de becas escolares y ofrece consultas médicas de bajo costo.
FONCAP S.A. (Argentina)	Servicios de apoyo técnico y transferencia tecnológica para instituciones de financiamiento a microempresas	Servicios provistos directamente por FONCAP S.A. , orientados a consolidar las capacidades de gestión de otras instituciones en temas relacionados a mejorar las operaciones financieras, que incluyen material didáctico y otros recursos pedagógicos.
AGROBANCO (Perú)	Uso del registro de predios rurales y certificado de posesión como alternativa al título de propiedad de la tierra	Agrobanco es la única institución que acepta un certificado de posesión o la inscripción en el registro de predios rurales como una alternativa al título de propiedad.
	Formalización de clientes	Asiste a clientes que siendo potenciales sujetos de crédito, no tienen la documentación completa para solicitar un crédito. Hay entre un 8% y 10% de clientes de AGROBANCO que después de formalizarse, solicitaron un crédito a otra institución crediticia. ^{1/}
COFIDE (Perú)	Uso de un fondo de garantía	El esquema del PFE incluye el uso de un fondo de garantía del Estado (FOGAPI).

1/ El porcentaje de clientes con posibilidades de obtener crédito de otras instituciones podría ser mayor. Sin embargo, prefieren seguir siendo clientes de **AGROBANCO** por la diferencia entre la tasa de interés de esta institución y la de los demás intermediarios financieros.

Fuente: entrevistas a entidades.

Elaboración: IEP.

CUADRO 3.9
USO DE LAS CENTRALES DE RIESGO DE PARTE DE LAS ENTIDADES
DE DESARROLLO SELECCIONADAS

Institución	Nombre de la central de riesgo	Propietarios de la central de riesgos	¿Reportan y consultan a la(s) central(es) de riesgo?
Corporación Financiera Nacional (CFN)	Al ser de segundo piso, reporta las entidades financieras morosas a la Superintendencia de Banca y Seguros, quien manda esta información a las distintas centrales de riesgo que trabajan en Ecuador. Entre ellas tenemos a MULTIBURÓ S. A., CALITEC, CREDIT REPORT C.A. y ACREDITA S. A. Posee además CINFOCREDIT con información sobre clientes (sólo hasta el 2006).		
BANAGRARIO	DATACRÉDITO (http://ciudadanos.datacredito.com.co/home/index2.html)	COMPUTEC S. A. Sociedad snónima, sujeta a control exclusivo de la Superintendencia Financiera.	Sí reporta Sí consulta
Financiera Rural	CIFIN – Central de Información de ASOBANCARIA (http://cifin.asobancaria.com/cifin/index.jsp)	Servicio Privado de Asobancaria (Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia).	Sí reporta Sí consulta
	Buro de Crédito (www.burodecredito.com.mx)	Empresa privada de tres socios internacionales: a) TRANS UNIÓN de México; b) Dun & Bradstreet; y c) FAIR ISAAC CORPORATION, y la Banca Mexicana. Única central de riesgos con información financiera y de tiendas hasta el 2005.	Sí reporta Pide autorización a los clientes para consultar

Signe...//

// ... Viene

	Círculo de Crédito (www.circulodecredito.com.mx)	Empresa privada que opera desde el 2005.	Pide autorización a los clientes para consultar
BANRURAL S. A.	Crediref – Corporación de Referencias Crediticias S. A. (http://www.crediref.com.gt/index.asp?pgid=2)	Entidad privada de la que BANRURAL S. A. es socio fundador, con el Banco del Café, REDIMIF y CONFECOOP. Especializada en microfinanzas.	<p>Sí reporta</p> <p>Sí consulta</p>
AGROBANCO	<p>Central de Riesgos de la SBS (https://extranet.sbs.gob.pe/docs-rcd/informacion_cro.htm)</p> <p>Infocorp(www.infocorp.com.pe)</p>	<p>Entidad estatal, dependencia de la Superintendencia de Banca y Seguros del Perú.</p> <p>Entidad privada con el respaldo de la Multinacional EQUIFAX Inc., Banco de Crédito del Perú y SCOTIABANK.</p>	<p>Sí reporta</p> <p>Sí consulta</p> <p>Sí reporta</p> <p>Sí consulta</p>
	Ministerio de Agricultura – Registro de Clientes de los Fondos Rotatorios	Entidad estatal. No es una central de riesgo, pero es un registro consultado por AGROBANCO y las CRAC.	<p>Sí reporta</p> <p>Sí consulta^{1/}</p>

1/ En ese caso, si tiene una deuda de menos de S/. 500 o US\$ 156, AGROBANCO puede otorgarle un crédito de arrastre para que pague la deuda del MAG.

Fuente: páginas web de las entidades y entrevistas a ellas.

Elaboración: IEP.

Finalmente, otra tarea relevante que cumplen estas entidades de desarrollo —además de prestar más y mejor a los pequeños productores y de desarrollar, probar y difundir innovaciones para que mejore la cobertura, profundidad y pertinencia de las colocaciones en el medio rural—, es la de promover mecanismos, reformas y procesos que mejoren las condiciones en las que operan los mercados financieros rurales. Un ejemplo de ello es el proceso de diálogo con los entes reguladores sobre adecuaciones o conflictos legales y regulatorios que podrían estar inhibiendo el desarrollo de productos y servicios agropecuarios.

Este papel de facilitación y diálogo es de la mayor importancia, ya que generalmente los entes reguladores no identifican fácilmente este tipo de cuellos de botella. Sin embargo, este proceso no es ni tan fluido ni tan sencillo como parece. Las entidades de desarrollo señalan, en su mayoría, que los entes reguladores avanzan a paso más lento en el proceso de adecuación que los intermediarios, en muchos casos inhibiendo los procesos de innovación. Asimismo, otras entidades del sector público que influyen en las actividades de las entidades financieras de desarrollo parecen no ser especialmente receptivas a las recomendaciones de estas entidades.

Por ejemplo, COFIDE señala que la implementación de los PFE a través de los intermediarios microfinancieros ha abierto un conjunto de complicaciones derivadas del tipo de supervisión al que estas entidades están sujetas. Una muestra sencilla de ello es que la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) exige que un crédito aprobado por un monto grande (cerca de US\$ 35 mil por productor) deba sustentarse, entre otros, en los estados financieros del prestatario. COFIDE señala que el PFE justamente es innovador porque al basarse en un conjunto de contratos asegura el buen fin del negocio y con ello la capacidad de repago. Prácticamente ningún agricultor con cinco hectáreas posee estados financieros.

De manera similar, para iniciar sus operaciones de primer piso, AGROBANCO debía constituir un conjunto de agencias en provincias, agencias costosas que son poco importantes en la estructura de AGROBANCO ya que este podía operar en cualquier ventanilla de otra enti-

dad (pública o privada), porque el grueso de su trabajo es el de articular las cadenas agrocrediticias. Sin embargo, la apertura de agencias es un requisito en la Ley de Bancos y había que cumplirlo. En su primer año, y a cuenta de su patrimonio, AGROBANCO tuvo que abrir agencias y con ello sus resultados en cuanto patrimonio empeoraron (las agencias representaron un costo efectivo pero sin generar ganancias, al menos en el primer año). Hubiera sido un éxito que permitieran a AGROBANCO operar sin agencias; esto le hubiera dado más holgura para trabajar en distintos lugares, hubiera abaratado sus costos y hubiera fomentado alianzas con otros actores. El ente regulador en este caso parece no estar en la línea de estas opciones que hubieran podido beneficiar al conjunto del sector.

Por su parte, las cadenas agrocrediticias de AGROBANCO demoran meses en consolidarse, pues las normas para establecer hipotecas sobre los predios se han modificado, encareciéndose y complicándose, y con ello, reduciendo la demanda de este tipo de financiamiento, que como señalamos, además de los aspectos financieros busca consolidar distintas formas de organización en el segmento de la pequeña agricultura.

En el primer y segundo caso, la solución parece más sencilla en tanto COFIDE y AGROBANCO son interlocutores de la SBS. Sin embargo, el proceso de discusión está poco estructurado y se traduce muy lentamente en cambios que ayuden a dinamizar las colocaciones o que eliminen las barreras al desarrollo de un sistema financiero rural sólido. En ese sentido, debería existir una suerte de comisión entre el ente regulador y las entidades que operan en el agro para ir resolviendo este tipo de inconvenientes menores con celeridad. En el tercer caso, la situación es más compleja pues el interlocutor pertenece a otro sector (no financiero), y AGROBANCO no tiene poder suficiente (ni político al interior del sector público, ni mediático) para emprender una campaña con el fin de modificar las reglas sobre inscripciones de hipotecas.

Otro ejemplo en esta línea viene dado por el caso de Guatemala, donde BANRURAL S. A. (principal oferente de fondos para el agro) no participa de la iniciativa gubernamental para promover una mayor

oferta de fondos hacia el agro: el programa DACRÉDITO. BANRURAL S. A. señala haber participado en las discusiones sobre el programa y haber presentado sus puntos de desacuerdo; sin embargo, el programa mantuvo sus planteamientos iniciales y BANRURAL S. A. decidió no trabajar con él.⁸² La pregunta que queda es por qué se desperdicia una oportunidad de colaboración así entre el sector público y el principal prestamista rural.

Un último caso para ilustrar el limitado poder de las entidades de desarrollo, sobre todo de las del sector público, es el de FONCAP S. A., que opera bajo el paraguas del Ministerio de Desarrollo Social. Si bien su mandato es promover el desarrollo de las microfinanzas en Argentina, el propio sector público aprobó recientemente la llamada Ley del Microcrédito, destinada a colocar recursos públicos para impulsar el desarrollo de las entidades de microfinanzas (es decir, la misma misión que FONCAP S. A.). La pregunta obvia es por qué estos fondos no se canalizan a través de FONCAP S. A. La respuesta, seguramente, es más política que técnica y revela una apuesta similar a la que encontramos en México con el Pronafim y las otras instituciones que apoyan el desarrollo de entidades financieras (entre ellas Financiera Rural) y que buscan colocar recursos desde el segundo piso para financiar a las entidades de primer piso.⁸³

Estos son unos pocos ejemplos de la desconexión de estas entidades de desarrollo con otros actores clave en el entorno del sector público. Esta desconexión se traduce en sobre costos y en inhibiciones a procesos de innovación y exploración de nuevos instrumentos y productos para atender a un sector riesgoso, complejo y costoso de atender. Al parecer, el costo de coordinar, de escuchar y trabajar juntos es muy alto. Desgraciadamente, este mayor costo se convierte en un menor desarrollo del mercado financiero y con ello perdemos todos. Establecer mecanismos, espacios y canales para este tipo de intercambios debería ser una prioridad en los más altos niveles de gobierno.

82. Entre otras razones, porque sus clientes no lo necesitan.

83. En ambos casos, PRONAFIM y la Ley de Microcrédito, no se presta a tasas de mercado como se les exige a Financiera Rural y FONCAP S. A.

IV. Conclusiones

ESTE ESTUDIO ha buscado presentar un panorama general de la actual banca de desarrollo que atiende al sector agropecuario en América Latina, partiendo tanto de la discusión conceptual como de la información sobre 32 entidades de desarrollo que financian a ese sector en la región. Complementariamente, analizando la experiencia de ocho de estas entidades, se pone en discusión un conjunto de ideas sobre este tipo de bancos y se realza su heterogeneidad en lo que respecta a modelos, formatos y estrategias.

El estudio es extenso; por ende, no pretendemos resumirlo en esta sección. Más bien, hemos organizado las conclusiones como una selección de mensajes clave que se derivan de la investigación. Probablemente ellos no sean los únicos mensajes que se desprenden de este estudio, pero son importantes para avanzar en la discusión sobre el rol, el potencial y los mecanismos de reforma de la banca de desarrollo, para que ella logre mejorar su desempeño y con ello el de los mercados financieros rurales.

- 1. La banca de desarrollo (pública sobre todo) que atiende al sector agropecuario, es importante en América Latina y está aquí para quedarse**

Como vimos, si hay un sector donde la banca de desarrollo es importante, es en el sector agropecuario. En once de los 18 países analizados, más del 30% de las colocaciones del sistema financiero en el

agro provienen de esa banca.¹ En América Latina hay al menos 32 entidades de desarrollo que colocan en el sector agropecuario, de las que diez se especializan en él. En total, estas 32 entidades canalizan cerca de US\$ 23 mil millones en créditos al agro.² Operan tanto directamente, en el primer piso, como a través de otras entidades financieras, en el llamado segundo piso. Sin embargo, cada vez más recursos han pasado a ser colocados desde el segundo piso, lo que permite y fomenta una valiosa relación entre la banca de desarrollo y algunas entidades financieras privadas. El grueso de las entidades de desarrollo que atiende al sector agropecuario sigue concentrando sus actividades en la oferta de crédito, y son menos las que ofrecen otros productos y servicios financieros a los pobladores rurales. Si bien los indicadores de desempeño de estos bancos son bastante alentadores, sería necesario profundizar más para afirmar que en general les va bien. Preferimos decir que a la mayoría no les va mal.

Guste o no, la banca de desarrollo es en muchos países de la región el principal prestamista del agro, sobre todo de los productores de menor escala. Por ello, al margen de las preferencias y opiniones sobre su importancia, su papel y desempeño, hay que partir del hecho concreto de que existe y es importante, y buscar mecanismos para que esta banca —que está aquí para quedarse y que incluso cuenta con renovadas fuerzas y con un creciente respaldo en varios países—, perfeccione su trabajo y logre mejorar las condiciones de los agricultores e insertarlos en el sistema financiero (sobre todo a los de menor escala), para que este sector tenga más oportunidades de desarrollo y sea menos vulnerable.

-
1. En cinco países más del 50% del crédito al agro proviene de bancos de desarrollo.
 2. Si se excluye al Banco do Brasil, esta cifra baja a 13 mil millones, que sigue siendo una cifra importante.

2. Como la teoría recomienda, la banca de desarrollo (sobre todo la pública) es hoy más de segundo piso y multisectorial, a diferencia de la de la década de 1980, que era más de primer piso y especializada en un sector

La banca de desarrollo que atiende al agro en América Latina ha cambiado significativamente en los últimos años. Se ha pasado de esquemas especializados en este sector, con tasas de interés subsidiadas y una alta dependencia de los recursos públicos —que no lograron desarrollar ni los sistemas financieros rurales ni los sectores agropecuarios— a esquemas de instituciones viables financieramente, sostenibles en el tiempo y que a la vez han de promover el mercado financiero rural (o por lo menos no desincentivar el desarrollo de intermediarios privados). Como mostramos en este texto, en la presente década tenemos no sólo más bancos de desarrollo sino con un perfil distinto al de los bancos que operaron en la década de 1980. Hoy hay menos bancos especializados en el agro y operando directamente y más bancos multisectoriales y de segundo piso (o de primer y segundo pisos a la vez).

Si bien el grueso de los fondos canalizados hacia el agro a través de estas instituciones sigue entregándose de manera directa (desde el primer piso), se reconoce que de ser posible, es mejor realizar operaciones desde el segundo piso.

Este estudio nos demuestra que, en términos generales, le va mejor a las entidades de mayor escala, a las multisectoriales y a las de segundo piso. Asimismo, las entidades exclusivamente públicas presentan indicadores inferiores que las de capital mixto (público y privado).

Sin embargo, como se discute en extenso en el documento, el segundo piso puro no es sencillo de adoptar y requiere de un conjunto de condiciones, generalmente ausentes en nuestros países. Por ejemplo, una banca exitosa de segundo piso requiere de un primer piso sólido capaz de llevar los recursos que recibe de la entidad de desarrollo al productor agropecuario. Hay casos interesantes en la región: Ecuador con un fuerte sistema cooperativo rural; Bolivia con un desarrollo microfinanciero importante; y Perú con un esquema

de entidades microfinancieras reguladas muy dinámico y solvente. Esos serían países donde los esquemas de segundo piso podrían “sumar” esfuerzos con estas entidades; sin embargo, esta ventaja no se aprovecha en todos ellos. Para lograr esta relación virtuosa hay que tomar en cuenta las características del sistema financiero de primer piso y sus necesidades. En la región tenemos casos de entidades sobre líquidas que más que recursos para fondearse, requieren de otros servicios de la banca de desarrollo, que van desde programas de innovación y fortalecimiento institucional hasta mecanismos complementarios, como seguros, esquemas de garantías, etc. Por el contrario, en México, el primer piso está aún en construcción y es todavía muy heterogéneo; por ende, resulta complejo operar exclusivamente desde el segundo piso. En el extremo opuesto tenemos el caso argentino con aislados intermediarios financieros privados de primer piso que operan en las zonas rurales.

3. La banca de desarrollo que atiende al agro en América Latina es heterogénea, no hay un modelo sino respuestas a contextos agropecuarios y financieros particulares. Hay también propuestas tradicionales y otras innovadoras

Esta es quizá una de las principales conclusiones a las que se ha llegado luego de analizar la situación de la banca de desarrollo que financia al agro en América Latina: cada contexto (país, sector agropecuario, sistema financiero, sector público) genera una respuesta distinta al tema del financiamiento agropecuario. En algunos casos se adoptan más fácilmente los consensos de la teoría —como promover entidades de segundo piso, ofrecer una amplia gama de servicios financieros y no sólo crédito o brindar servicios para el medio rural y no sólo para el agro—, mientras que en otros las propias características del contexto impiden adoptarlos.

Las características del sistema financiero que atiende al medio rural y las del sector público (sobre todo el agropecuario) son clave para definir el tipo de banco de desarrollo que puede operar en un país. En este trabajo hemos visto casos que parten de propuestas moder-

nas y que terminan implementándolas sólo parcialmente porque eso es lo que su contexto les permite.

Otra variable para definir las características de estos bancos es el entorno político y de operación del sector público. Los sectores públicos más fuertes y con más recursos suelen preferir mantener el control de los bancos de desarrollo, mientras que los más débiles prefieren involucrar al sector privado en el manejo y propiedad de estas instituciones. Los casos en los que hemos encontrado mayor autonomía en los bancos son aquellos en los que el sector público comparte el control de los mismos con el sector privado y en los que las entidades de desarrollo poseen un patrimonio propio o delegado y no dependen del presupuesto anual del sector público para sus operaciones.

Es decir, no hay un modelo o recomendación sobre cómo deben ser los bancos de desarrollo que atienden al agro, sino que según cada contexto, se debe definir las características. Sin embargo, hay un conjunto de recomendaciones o de “buenas prácticas” que son deseables y que han de adoptarse en la medida de lo posible. Listamos algunos de estos consensos en el mensaje siguiente.

- 4. Hay un consenso sobre lo que se esperaría encontrar en un “buen” banco de desarrollo: sostenibilidad financiera, más segundo piso que primero, una oferta diversa de servicios financieros, y operaciones en varios sectores y no sólo en uno**

Listaremos las recomendaciones más relevantes, tanto las que figuran en las propuestas conceptuales como las que se derivan de los casos analizados:

- *Las entidades de desarrollo tienen que ser viables financieramente.* Si bien estas entidades deben cumplir objetivos de desarrollo, y eso puede implicar que asuman tareas poco o nada rentables, en sus operaciones estrictamente financieras tienen que ser sostenibles financiera y operativamente. Este es uno de los pilares de la actual discusión sobre la banca de desarrollo y hay suficiente

evidencia en el ámbito mundial y en la región de que esta recomendación no sólo se puede alcanzar sino que impone un conjunto de incentivos positivos para las instituciones.

La crítica a esta recomendación es que las entidades pueden terminar abandonando sus objetivos de desarrollo por la presión competitiva del sistema financiero. Sin embargo, la composición de los directorios y la fuerte presencia del sector público en las decisiones de estas entidades deberían ser un contrapeso suficiente. En el extremo, esta crítica pone en cuestión casos en los que la banca de desarrollo genera utilidades, pero mientras estas utilidades permitan a la entidad consolidarse y crecer, no queda claro cuál es el conflicto. En términos de discursos y apuestas hay tanto rechazo hacia las entidades de desarrollo que generan utilidades como hacia las que generan pérdidas.

- *El segundo piso es una opción preferible, pero no la única.* Como mencionamos, cuando es posible tener una banca de desarrollo que opera desde el segundo piso, esta opción trae buenos resultados tanto para la entidad como para el resto de los intermediarios que cuentan con una fuente de fondeo especializada (mayor rentabilidad, menor mora, necesidad de menos inversión, etc.). Pero como vimos en varios de los casos analizados, para tener una banca de desarrollo que opere desde el segundo piso se requiere de un conjunto de condiciones. Debe existir un sector privado que ya esté trabajando en el sector agropecuario; debe existir también un mercado; las demás entidades públicas no deben protagonizar una competencia desleal (por ejemplo, ofreciendo un fondeo subsidiado), etc. Asimismo, debe identificarse la escala de las operaciones de segundo piso. Muchas veces los recursos de la banca de desarrollo superan la demanda de los intermediarios por ese tipo de fondeo, ya sea por la escala de las entidades o porque existen otras fuentes de fondos en las entidades de primer piso. La recomendación de que la banca de desarrollo opere sólo en el segundo piso se puede aplicar cuando se cumplen estas condiciones y cuando hay posibilidades de expandir las coloca-

ciones de las entidades privadas en el sector agropecuario.³ Como vimos en este estudio, hay una tendencia hacia la operación mixta que permite trabajar en ambos pisos a la vez.

- *Es recomendable brindar varios servicios, no sólo crédito con un enfoque rural y no sólo crédito agropecuario.* Esta recomendación viene siendo crecientemente aceptada. Los pobladores rurales y productores agropecuarios requieren también de otros servicios financieros, e incluso muchas veces requieren más de esos otros servicios que de crédito. Ofrecer una diversidad de productos y servicios genera beneficios para las entidades de desarrollo en tanto les permite rentabilizar sus instalaciones, mejorar su relación con los clientes, contar con más y mejor información sobre ellos y facilitar el manejo de la liquidez de sus clientes y de sus negocios. En algunos casos, esos servicios pueden favorecer el desarrollo de otros mercados que mejoren el desempeño de las entidades financieras, como el mercado de seguros. Pero también permiten ampliar el rango de acción de la entidad y favorecen la multisectorialidad de las colocaciones, y con ello, mejora el perfil de riesgo. Sin embargo, no todas las entidades de desarrollo están en capacidad de ampliar sus operaciones más allá del crédito, tanto por las barreras regulatorias o legales o porque su misión no lo permite. Asimismo, para muchas entidades especializadas en colocar no es un tránsito sencillo ofrecer otros servicios para los que se requiere tecnología, capacitación y un profesionalismo no siempre al alcance de las entidades.

- *Es recomendable también formar alianzas con los intermediarios privados.* Si bien la alianza más común es a través de la provisión de fondos de las entidades de desarrollo hacia los intermediarios privados, existe un amplio espacio para operar articuladamente, desde arreglos para que las entidades privadas puedan utilizar la

3. Situación no siempre existente ante el limitado desarrollo de otros mercados no financieros, como el de seguros o el de tierras.

infraestructura (agencias) de la banca de desarrollo (que en muchos casos es amplia y con una importante cobertura geográfica), hasta convenios de fortalecimiento institucional, desarrollo y transferencia de tecnología y esquemas de manejo y transferencia de riesgo. Sin embargo, salvo contados ejemplos, estas alianzas son escasas, débiles o muy puntuales, o peor aún, son meramente formales.

- *Autonomía, independencia y buen gobierno.* Esta parece una recomendación obvia, pero no lo es a la luz de los casos revisados. Si bien varios hacen esfuerzos por incrementar su autonomía frente al sector público y al poder político, estos intentos son aún iniciales. El grueso del control de la banca de desarrollo continúa en manos del Poder Ejecutivo y la presencia de accionistas privados, directores independientes y esquemas de selección de directores y autoridades sigue estando atada al ciclo político de cada país.

Los casos analizados nos muestran un variado conjunto de esquemas de propiedad y de gobierno de las entidades de desarrollo: desde esquemas donde sólo participa el sector público hasta esquemas en los que el sector público invita a los actores privados, opciones mixtas con distintos grados de control y de participación de los accionistas y directores privados, y esquemas exclusivamente privados. Como discutimos antes, cada contexto permite que se apueste por esquemas más o menos independientes. Sin embargo, hay que destacar que los arreglos con una mayor presencia y control privados no alejan a estas entidades de sus objetivos de desarrollo, como se teme en muchas esferas.

Hay que subrayar también que donde más se ha avanzado en términos de autonomía de los bancos de desarrollo es en la protección de las cuentas fiscales y en la imposición de objetivos de sostenibilidad financiera. En casi todos los casos analizados, las entidades que atienden al agro cuentan con un patrimonio propio o delegado (pero de monto fijo, bajo la forma de un fideicomiso, u otras

formas). Esta característica cumple dos funciones. En primer lugar, las entidades deben operar sobre la base de dicho patrimonio y cubrir sus costos, pues si no lo hacen, su patrimonio se reduce. La segunda función es más bien de protección de las cuentas fiscales: si a esas entidades les va mal, la pérdida máxima es la pérdida del patrimonio de la entidad y no un drenaje continuo de recursos del sector público.

Finalmente, un tema que no resulta menor y donde los casos analizados, salvo un par de excepciones, están muy rezagados, es la necesidad de generar mecanismos para mantener un cuerpo profesional y directivo estable. En la mayor parte de los casos, el ciclo político implica una alta rotación de funcionarios y directores que limitan en su mayoría el desarrollo de las iniciativas de mediano y largo plazo. Cada nuevo equipo directivo quiere redefinir las estrategias, orientaciones y políticas de la entidad y suele dejar trancos los procesos que deja en marcha la anterior administración. La mayor autonomía que se requiere en estas entidades debe pasar también por una mayor estabilidad de sus cuadros directivos y operativos.

5. Si bien los casos analizados muestran que la banca de desarrollo logra atender a importantes grupos de pequeños agricultores, su principal desafío sigue siendo ampliar su cobertura y ofrecer mejores productos y servicios sin sacrificar su sostenibilidad financiera

El estudio da cuenta de la atención que la banca de desarrollo pone a la pequeña agricultura y muestra que el grueso de sus operaciones se realiza con los medianos y pequeños agricultores.⁴ A pesar de ello, su escala de operaciones, incluso la de las entidades más grandes, no es suficiente para satisfacer la demanda financiera de los productores agropecuarios. Estas entidades son crecientemente conscientes de la necesidad de sumar esfuerzos con otros actores del

4. Apreciación que depende en gran medida de lo que en cada contexto se entiende por mediano y pequeño productor agropecuario.

sistema financiero y del sector público, pero no siempre es claro cómo organizar esta colaboración.⁵

En general, los casos analizados nos muestran una limitada creatividad en los esquemas de atención a los pequeños productores, poca innovación y una fuerte presencia y control de las entidades en todo el proceso. Es decir, siguen siendo entidades verticales. La revolución microfinanciera —que demostró la importancia de innovar y adaptarse a las necesidades de los clientes— no parece haber generado demasiado entusiasmo en la banca de desarrollo en general, aunque hay algunos casos en los que estos principios de innovación continua y adaptación a las necesidades de los clientes son lo que han definido el perfil de la institución.

Si hay una tarea pendiente para la banca de desarrollo es justamente alcanzar un esquema innovador y versátil que permita explorar nuevas y mejores maneras de atender a los pequeños productores y desarrollar nuevas tecnologías y servicios complementarios que puedan ser luego adoptados por otros intermediarios (seguros, garantías innovadoras, procesos de transferencia de riesgos, etc.). Debemos recordar que la banca de desarrollo opera a partir de fondos públicos y por ende debe generar y apoyar el desarrollo de productos y servicios con características de bienes públicos, como las innovaciones mencionadas.

6. Un espacio descuidado, en tanto entidades de desarrollo que en su mayoría operan con recursos públicos, es el del diálogo de políticas para generar un mejor ambiente donde desarrollar el mercado financiero rural

La banca de desarrollo es vista en los sistemas financieros como un actor problemático, ya sea por su orientación hacia el desarrollo o por su característica de entidad pública y/o operadora de fondos públicos. El sistema, los intermediarios y los entes reguladores sue-

5. Aquí es interesante destacar los esfuerzos de INDAP por articularse con el resto del sistema financiero

len ver con desconfianza a estos bancos. Si bien es comprensible este comportamiento, dados los casos de competencia desleal y de atentados contra la regulación y contra la seguridad y estabilidad de los sistemas financieros y fiscales que varios bancos de desarrollo han fomentado o desencadenado, es cierto que esta desconfianza inhibe un rol central de la banca de desarrollo que atiende al agro: el diálogo de políticas. En todos los países de la región estas entidades deberían llevar la voz principal en las discusiones de política y regulación financiera, de profundización financiera, etc. Ellas deben ser agentes de cambio y desarrollo de los mercados financieros rurales y deberían ser proactivas hacia el desarrollo de normas, regulaciones y arreglos institucionales que favorezcan el desarrollo de entornos adecuados para ello, pues tienen ventajas únicas al operar en el medio rural y en segmentos de pequeña agricultura y al ser parte, al menos en alguna medida, del aparato público.

En el sector público, estas entidades son ejecutoras y receptoras de las iniciativas y obligaciones de otros (los ministerios de agricultura, de economía o hacienda, los congresos, etc.), en vez de ser las que promuevan mejores acciones de política.

7. Las entidades analizadas han pasado en su mayoría por procesos de reforma o se crearon ante el cierre de otra entidad de desarrollo que había colapsado

La mayor parte de los procesos de cambio son reacciones a la coyuntura más que reformas proactivas para situar mejor a la banca de desarrollo en el sistema de financiamiento agrario o para mejorar su desempeño e impacto. De los ocho casos analizados, sólo una entidad fue creada para inducir el desarrollo de un mercado microfinanciero y de casualidad tuvo alguna experiencia rural y agropecuaria. Todos han pasado por procesos de reforma o son el resultado del cierre de una entidad quebrada, del viejo esquema en su mayoría. En ninguno de los casos se ha optado por crear o reformar a estas entidades para darles un nuevo papel en el marco de una estrategia de desarrollo del sistema financiero rural.

En todos los casos analizados, los principales escollos para los procesos de reforma han sido políticos (falta de voluntad política para el cambio, alto costo político y electoral de la reforma, etc.). Asimismo, constatamos que cuando surge una oportunidad política para implementar estos procesos de reforma o de cierre y apertura de este tipo de entidades, el grueso de los criterios son políticos y no técnicos o basados en la pertinencia de este tipo de entidades en el marco del mercado financiero rural. Las promesas electorales son el mejor ejemplo de ello.

Sin embargo, como hemos visto, hay interesantes y prometedores procesos de reforma o de creación de bancos de desarrollo, así como hay instituciones que requieren con urgencia de ese tipo de procesos para no colapsar. Junto a ello tenemos un renovado interés, sobre todo de los políticos, en este tipo de instituciones y en crear nuevas entidades financieras desde los sectores públicos para atender a los sectores económicos desatendidos o a segmentos particulares de la población. El reto es unir este interés con procesos de reforma y creación de entidades que tomen en cuenta lo aprendido, lo que no funciona y lo que desencadena procesos virtuosos para atender a los clientes identificados y para que logren insertarse adecuadamente en su propio contexto. Como vimos, no hay receta, pero sí experiencia.

8. No hay un instrumental adecuado para evaluar el desempeño de las entidades de desarrollo

Las entidades financieras de desarrollo son evaluadas con los mismos parámetros que las entidades financieras privadas (rentabilidad, mora, etc.), pero se les exige cumplir con otros roles además de ser equilibradas financieramente, cuando no rentables. Todos los casos analizados enfrentan este problema: son evaluadas como cualquier entidad financiera, pero deben asumir obligaciones adicionales, para lo cual cuentan con recursos públicos. Deben producir bienes públicos o apoyar su producción (generalmente externalidades), deben atender a los segmentos vulnerables o no rentables, deben apoyar los proce-

sos de bancarización de los actores desatendidos por el sistema financiero, etc., pero además, deben asegurar que no perderán recursos. Incluso varias entidades reciben subsidios del sector público además de fondos (su capital o patrimonio), a muy bajo costo o sin costo alguno. ¿Cómo evaluarlas con justicia? Este es un tema clave que hay que desarrollar, una tarea pendiente para los organismos que supervisan a estas entidades, pero también para la comunidad internacional y los donantes.

Hay muchos otros temas que podrían sumarse a la lista aquí planteada, temas específicos al rol de estas entidades en el marco del sector público o del sistema financiero, pero sobre todo como agentes de desarrollo. Este libro contiene una gran cantidad de preguntas no resueltas y pretende justamente abrir o reabrir el debate sobre la banca de desarrollo. Son muchos los asuntos que merecen un mayor análisis. Nuestro propósito con este estudio es sentar una base para el desarrollo de otras investigaciones y debates sobre el tema.

Bibliografía

ACCIÓN

- 2004 “Experiencias de ACCIÓN en las finanzas rurales en América Latina y África”. En *Accion InSight* 11, agosto.

ACEVEDO, R.

- 1993 *Liberalización financiera y banca de desarrollo*. Lima: ALIDE.

ACEVEDO, R. y J. DELGADO

- 2002 “El papel de los bancos de desarrollo agrícola en el acceso al crédito rural”. Ponencia presentada en la conferencia Desarrollo de las Economías Rurales en América Latina y el Caribe: Manejo Sostenible de los Recursos Naturales, Acceso a Tierras y Finanzas Rurales. Fortaleza, Brasil.

AGROBANCO

- 2004 “Memoria 2003”. Lima.
- 2005 “Planeamiento estratégico 2005-2009”. Lima.

AGUILAR, G.

- 2003 “Las microfinanzas rurales y el AGROBANCO”. Documento presentado en la X Reunión del Seminario Permanente de Investigación Agraria – SEPIA X, Pucallpa.
- 2004 *El AGROBANCO y el mercado financiero en el Perú*. Documento de Trabajo 136. Lima: IEP.

ALDASORO, B.

- 2006 “Instituciones públicas y el desarrollo de los mercados financieros rurales: lecciones desde las experiencias en curso en América Latina. Caso: México”. Borrador de Trabajo. Lima: IEP.

ALFARO, L. N.

- 2003 *De dependencia de subsidios a repartición de dividendos: revirtiendo la tendencia en finanzas para el desarrollo: el caso de BANRURAL S. A. en Guatemala.* USAID.

ALFARO-GRAMAJO, L.

- 2002 “BANRURAL S. A.: Plan estratégico 2003-2007”.

ALIDE

- 1993 “Reestructuración de la banca de desarrollo agropecuaria antes de los cambios estructurales y las reformas financieras en América Latina”. Documento presentado en la XI Reunión Latinoamericana sobre Financiamiento Agrícola. ALIDE, Departamento Técnico. Tegucigalpa, Honduras.

- 2002 32º Reunión Ordinaria de la Asamblea General de ALIDE - Finanzas para el Desarrollo: Nuevas Soluciones para Viejos Problemas. Santiago de Chile, 16 y 17 de mayo del 2002. Disponible en: http://www.alide.org.pe/download/AsambleaAnt/Alide32/01_Sintesis%20Tematica.zip

- 2004 *Estrategias, políticas y modalidades operativas de la banca de desarrollo de América Latina y Europa: segunda jornada de las instituciones de crédito especializadas en mediano y largo plazo de América Latina y Europa.*

- 2006 “Financiamiento latinoamericano y el papel de los bancos de desarrollo”. En *Boletín electrónico E-Banca* 43.

ANDRADE, M.

- 2005 “Reducción de la pobreza y desarrollo rural local”. Documento presentado en el encuentro Rol del Estado en el Desarrollo y Fortalecimiento de un Sistema Financiero Rural no Excluyente. Oaxaca, México.

- BINSWAGNER, H. y M. ROSENZWEIG
1986 "Behavioral and Material Determinants of Production Relations in Agriculture". En *Journal of Development Studies*, vol. 22, 3.
- BOUCHER, S.
2001 "Contracción estatal y desarrollo del mercado de crédito: marco conceptual y evidencia empírica en Piura". En Angélica Fort, Steve Boucher, Rafael Cortez y Gustavo Riesco, *La pequeña agricultura piurana. Evidencias sobre ingreso, crédito y asistencia técnica*. Lima: CIUP - CIPCA.
- BOUCHER, S. y M. CARTER
2001 "Activity Choice in Moral Hazard Constrained Credit Markets". Manuscrito. Universidad de Wisconsin.
- BOUCHER, S., M. CARTER y C. GUIRKINGER
2005 "Risk Rationing and Activity Choice". Manuscrito. Universidad de California-Davis.
- BOUQUET, E. e I. CRUZ
2002 *Construir un sistema financiero al servicio del desarrollo Rural*. México: AMMUCS.
- BULAT, T.
2001 "Relato de experiencia: el caso Foncap, funcionamiento e implementación de operaciones". Ponencia presentada en el Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales, 30 y 31 de mayo del 2001, Universidad de Quilmes, Argentina.
- 2002 "La experiencia argentina de un fondo de segundo piso para las operaciones de microfinanzas". Disponible en: <http://www.iadb.org/sds/doc/MicBulat.pdf>
- BYRLA, E., J. DANA, U. HESS y P. VARANGIS
2003 "The Use of Price and Weather Risk Management Instruments with Examples of Tanzania and Morocco". Ponencia presentada en la conferencia Paving the Way Forward for Rural Finance: An International Conference on Best Practices in Rural Finance, 24 de junio del 2003, Washington D. C.

- CABRERA, L. F.
2005 “Papel del Banco Agrario en el financiamiento rural”. Documento presentado en el encuentro Rol del Estado en el Desarrollo y Fortalecimiento de un Sistema Financiero Rural no Excluyente. Oaxaca, México.
- CALDERÓN, R.
2005 *La banca de desarrollo en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CARBALLO, C., P. TSAKOU MAGKOS, C. GRAS, C. ROSSI, J. PLANO y G. BRAMUGLIA
2004 *Articulación de los pequeños productores con el mercado: limitantes y propuestas para superarlas*. Serie Estudios e Investigaciones 7. Buenos Aires: SAGPyA.
- CARO, J.-C.
2003 “La dimensión de las microfinanzas rurales en América Latina. Un análisis comparativo de cuatro países”. En *Boletín electrónico InterCambios*, año 3, núm. 32.
- CASTILLO, M.
2005 *Evolución, perspectivas y diseño de políticas sobre la banca de desarrollo en el Perú*. Serie Financiamiento de Desarrollo 154. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEDRSSA
2005 *Programas y apoyos y financiamientos a las actividades productivas de la población de bajos ingresos y a los intermediarios de la banca social*. México.
- CEPAL
2003 *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas.
- CGAP
2006 *Access for All: Building Inclusive Financial Systems*. Washington D. C.: CGAP. Disponible en: www.cgap.org
- COFIDE
2005 “Memoria anual 2004”. Lima: COFIDE.

COLOMA, P.

2005a Entrevista personal a Pablo Coloma sobre el bono de articulación financiera de INDAP. Santiago de Chile.

2005b “En la construcción de un sistema de financiamiento para la pequeña agricultura: la experiencia de INDAP”. Documento presentado en el encuentro Rol del Estado en el Desarrollo y Fortalecimiento de un Sistema Financiero Rural no Excluyente. Oaxaca, México.

CONNING, J. y C. UDRY

2005 “Rural Financial Markets in Developing Countries”. En P. Pingali y R. Evenson (eds.), *Handbook of Agricultural Economics* 3. North Holland.

CRESPO, F.

2000 *Incidencia de las reformas estructurales sobre la agricultura boliviana*. Santiago de Chile.

CHAMORRO, H.

2005 Entrevista personal a H. Chamorro sobre el bono de articulación financiera según el Banco Santander. Santiago de Chile.

CHIRIBOGA, M. *et al.*

1999 *Cambiar se puede. Experiencias de la FEPP en el desarrollo rural de Ecuador*. Quito: Abya Ayala.

DA-ROS, G.

2003 “El crédito rural y las cooperativas”. Ms.

DE FERRANTI, D., G. PERRY, W. FOSTER, D. LEDERMAN y A. VALDÉS

2005 *Beyond the City. The Rural Contribution to Development (advance edition)*. Washington D. C.: The World Bank.

DE-JANVRY, A., E. SADOULET, C. McINTOSH, B. WYNDICK y J. LUOTO

2003 *Credit Bureaus and the Rural Microfinance Sector: Perú, Guatemala, and Bolivia. Credit Bureaus and the Rural Microfinance Sector: Perú, Guatemala, and Bolivia*. BASIS – Collaborative Research Support Program.

- DEL ÁNGEL, G.
2005 *Transformaciones del crédito agropecuario. El caso del FIRA en perspectiva histórica*. Documento de Trabajo 320. División de Economía. México.
- DELFINES, M., C. PAILHÉ y S. PERÓN
2006 “Microfinanzas: un análisis de experiencias y alternativas de gestión”. Documento preparado para la presentación en la XXI Jornada de Economía del Banco Central de Uruguay, junio del 2006. Disponible en: <http://www.bcu.gub.uy/autoriza/peiees/jor/2006/iees03j3040806.pdf>
- DIDONI, A.
2004 *Small Scale Project Financing: Appraisal of the Standardized Financial Product Designed and Implemented by the Corporation Financiera de Desarrollo S. A. Consulting Report*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- ELLINGER, P.
1994 “Potential Gains from Efficiency Analysis of Agricultural Banks”. En *American Journal of Agricultural Economics*.
- ESPINOZA, Z.
2005 “Análisis del caso paraguayo”. Documento presentado en el encuentro Rol del Estado en el Desarrollo y Fortalecimiento de un Sistema Financiero Rural no Excluyente. Oaxaca, México.
- FONCAP S. A.
2002 “Esquemas no convencionales de financiamiento”.
- 2004 *Microfinanzas sectoriales: evaluación ambiental y de resultados de las operaciones de financiamiento a pequeños productores de té y tung asociados a la Cooperativa Agrícola Ltda. de Picada Libertad de Misiones*. Buenos Aires: FONCAP S. A.
- 2005 “Visión de los operadores sobre los servicios financieros rurales”. Documento presentado en el encuentro Rol del Estado en el Desarrollo y Fortalecimiento de un Sistema Financiero Rural no Excluyente. Oaxaca, México.

- 2006 "Memoria de gestión 2006". Ministerio de Desarrollo Social - FONCAP S. A.
- FONTANA, A. L. y M. I. NEGRE
2006 "Los microcréditos en la Argentina, ¿por qué no tienen éxito?". En *Observatorio de la Economía Latinoamericana* 64, julio. Disponible en: <http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/ar/>
- GARATEA, C.
2005 "Agrobanco". Documento presentado en el encuentro Rol del Estado en el Desarrollo y Fortalecimiento de un Sistema Financiero Rural no Excluyente. Oaxaca, México.
- 2007 "El sector agropecuario y AGROBANCO". Borrador de Trabajo. Lima: IEP.
- GARATEA, C. y R. DALY
2005 AGROBANCO. Lima: IEP.
- GONZALES DEL VALLE, J.
1990 "La banca en Guatemala". Manuscrito.
- GONZÁLEZ-VEGA, C.
1998 "El papel del Estado en la promoción de los servicios financieros rurales". En *Economics and Sociology Occasional Paper* 2529.
- 1999 "Servicios financieros rurales: experiencias del pasado, enfoques del presente". Ponencia presentada en el Seminario de Finanzas Rurales, 3-4 de junio, Quito.
- 2002 "Lecciones de la revolución de las microfinanzas para las finanzas rurales". En M. Wenner, J. Alvarado y F. Galarza (eds.), *Prácticas prometedoras en finanzas rurales*. Lima: CEPES, Academia de Centroamérica, BID.
- 2003 "Deeping Rural Financial Markets: Macroeconomic, Policy and Political Dimensions". Ponencia presentada en la conferencia Paving the Way Forward: An International Conference on Best Practices in Rural Finance, 24 de junio del 2003, Washington D. C.

- 2004 "Rural Financial Markets in Mexico: Issues and Options". Trabajo preparado para la estrategia de desarrollo rural de USAID/México, abril. Columbus: Programa de Finanzas Rurales, The Ohio State University. Disponible en: <http://aede/osu.edu/programs/RuralFinance/Publications2004.htm>
- GONZÁLES-VEGA, C. y D. H. GRAHAM
1995 *State-Owned Agricultural Development Banks: Lessons and Opportunities for Microfinance*. Gemini Papers. Bethesda, Maryland: Development Alternatives Inc.
- GRAMAJO, L. A.
2003 "Rural Finance Expansion: Experience in Commercialization Reverting the Tendency in Developing Finance: The Case of 'BANRURAL S. A.' in Guatemala". Ponencia presentada en la conferencia Paving the Way Forward: An International Conference on Best Practices in Rural Finance, 2-4 de junio del 2003, Washington D. C.
- GUIRKINGER, C. y S. BOUCHER
2006 "Credit Constraints and Productivity in Peruvian Agriculture". Manuscrito.
- GUIRKINGER, C. y C. TRIVELLI
2006 "Limitado financiamiento formal para la pequeña agricultura: ¿sólo un problema de la falta de oferta?". En *Debate Agrario* 40-41. Lima: CEPES.
- GUTIÉRREZ, A.
2004 *Microfinanzas rurales: experiencias y lecciones para América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- HAZELL, P., C. POMAREDA y A. VALDES (eds.)
1986 *Crop Insurance for Agricultural Development: Issues and Experience*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- HOFF, K., A. BRAVERMAN y J. STIGLITZ (eds.)
1993 *The Economics of Rural Organization. Theory, Practice and Policy*. The World Bank. Oxford University Press.

HOFF, K. y J. STIGLITZ

- 1993 "Imperfect Information and Rural Credit Markets: Puzzles and Policy Perspective". En K. Hoff et al. (eds.), *The Economics of Rural Organization. Theory, Practice and Policy*. The World Bank. Oxford University Press.

HOLDEN, S. T. y H. P. BINSWANGER

- 1998 "Small Farmers, Market Imperfections, and Natural Resource Management". En E. Lutz, H. P. Binswanger, P. Hazell y A. McCalla (eds.), *Agriculture and the Environment. Perspectives of Sustainable Rural Development*. Washington D. C.: The World Bank.

INDAP

- 2000 "Memoria 1999". Santiago de Chile: Instituto de Desarrollo Agropecuario.
- 2005 "Cuenta pública 2004". Santiago de Chile: Instituto de Desarrollo Agropecuario.
- 2006a "Ampliando el financiamiento para la microempresa agropecuaria: la experiencia de INDAP". Santiago de Chile: Instituto de Desarrollo Agropecuario. Power Point.
- 2006b "Modernización del crédito a la Pequeña Agricultura". Santiago de Chile: División Asistencia Financiera del Instituto de Desarrollo Agropecuario, junio del 2006. Power Point.
- 2006c "Indap en cifras 2000-2004". Santiago de Chile: Instituto de Desarrollo Agropecuario.

INDAP y MINISTERIO DE AGRICULTURA

- 2003 "Balance de gestión integral año 2002". Santiago de Chile: Instituto de Desarrollo Agropecuario.

JAPPELLI, T. y M. PAGANO

- 1999 "Information Sharing in Credit Markets: International Evidence". En *Working Document R-371*, Inter-American Development Bank, Washington, D. C.

- JORDÁN, F.
2006 “Economías campesinas, banca de desarrollo y microfinanzas rurales”. Ponencia presentada en el Foro Latinoamericano y del Caribe de Finanzas Rurales – FOROLAC, Quito.
- KANE, E.
1995 “Reregulating Rural Banks: Discussion”. En *American Journal of Agricultural Economics* 77 (3), pp. 762-764.
- KLOPPINGER-TODD, R.
2003 *Meeting Development Challenges Renewed Approaches to Rural Finance*. Washington D. C.
- LA PORTA, R., F. LÓPEZ DE SILANES y A. SHLEIFER
2000 *Government Ownership of Banks*. Working Paper Series 7620. Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research (NBER).
- LA PORTA, R., F. LÓPEZ DE SILANES *et al.*
2002 “¿Debe participar el gobierno en el sector bancario?” En *Decadenar el crédito, cómo ampliar y estabilizar la banca. Progreso económico y social en América Latina*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubB-2005S_949.pdf
- LACOSTE, J. P.
2006 “Bancos públicos de desarrollo agrícola: comparación regional Argentina, Chile, Colombia y Perú”. Manuscrito.
- LAMBERTINI, A. y C. LEYBA
2006 “Una evaluación del potencial de las instituciones y servicios financieros para la micro y pequeña empresa en la Argentina desde las perspectivas del sector rural”. Documento de consultoría.
- LAPENU, C.
2002 “The Microfinance Revolution: Implications for the Role of the State”. En M. Zeller y R. Meyer (eds.), *The Triangle of Microfinance: Financial Sustainability, Outreach, and Impact*. Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press, en colaboración con el International Food Policy Research Institute.

- LLISTERRI, J. J., A. ROJAS, P. MAÑUECO, V. L. SABATER y A. G. TABUENCA
2006 *Sistemas de garantía de crédito en América Latina: orientaciones operativas*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- MARCONI, R.
2006a “Equidad y servicios financieros rurales”. Manuscrito. La Paz, Bolivia.
2006b “¿Es posible y necesaria una banca estatal de primer piso en el presente?”. Manuscrito. La Paz, Bolivia.
2006c “Problemática del financiamiento de segundo piso”. Manuscrito. La Paz, Bolivia.
- MARULANDA, B. y M. PAREDES
2005 *La evolución y perspectivas de la banca de desarrollo en Latinoamérica frente al caso colombiano*. Financiamiento del Desarrollo 153. CEPAL: Unidad de Estudios Especiales. Disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/Comercio/8/LCL2248P/lcl2248e.pdf>
- MEYER, R. y G. NAGARAJAN
1996 “Credit Guarantee Schemes for Developing Countries: Theory, Design and Evaluation”. Reporte preparado para USAID. Washington D. C.
- MEYER, R. y M. ZELLER
2002 “Summary and Implications for Policy and Research”. En M. Zeller y R. Meyer (eds.), *The Triangle of Microfinance: Financial Sustainability, Outreach, and Impact*. Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press, en colaboración con el International Food Policy Research Institute.
- MICCO, A. y U. PANIZZA
2005 “Public Banks in Latin America”. Documento preparado para la conferencia Public Banks in Latin America: Myth and Reality, febrero del 2005, Washington D. C., BID.

NAGARAJAN, G. y R. MEYER

2005 *Rural Finance: Recent Advances and Emerging Lessons, Debates, and Opportunities*. Ohio: The Ohio State University.

NAVAJAS, S., J. CONNING y C. GONZÁLEZ-VEGA

1999 "Lending Technologies, Competition, and Consolidation in the Market for Microfinance in Bolivia". Manuscrito. Rural Finance Program. Columbus: The Ohio State University y Williams College.

PORTOCARRERO, F.

2002 "La oferta actual de microcrédito en el Perú". En F. Portocarrero, C. Trivelli y J. Alvarado, *Microcrédito en el Perú: quiénes piden, quiénes dan*. Lima: CIES.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

2005 *Microfinanzas en la Argentina*. Buenos Aires: PNUD.

PROYECTO SALTO

2005 "Microempresas y microfinanzas en el Ecuador". Mayo.

QUIMSING, A. y S. BOUCHER

2006 "The Need for Financial Innovations: Short and Long Term Impacts of Credit Constraints". Ponencia presentada en la Conferencia de BASIS CRSP. Impact Evaluations of Innovations in Rural Finance, junio del 2006, Washington D. C. Disponible en: [http://www.basis.wisc.edu/live/rural%20finance %20innovations/boucher_quisumbing.ppt](http://www.basis.wisc.edu/live/rural%20finance%20innovations/boucher_quisumbing.ppt)

REARDON, T, J. BERDEGUÉ y G. ESCOBAR

2001 "Rural Non-farm Employment and Income in Latin America: Overview and Policy Implications". En *World Development* 29 (3), pp. 395-409.

RIMISP

2005 "Informe estudio de caracterización de los usuarios del programa de crédito de INDAP". Manuscrito.

RIVAS, G.

2004 "Innovación tecnológica en Chile: políticas para fortalecerla". Ms.

- ROBINSON, M.
2001 "Savings and the New Microfinance". En *The Microfinance Revolution: Sustainable Finance for the Poor*. Washington D. C.: The World Bank.
- RODRÍGUEZ, P.
2006 "Instituciones públicas y el desarrollo de los mercados financieros rurales: lecciones desde las experiencias en curso en América Latina. Caso: Ecuador". Borrador de trabajo. Lima: IEP.
- ROFMAN, A. y M. del P. FOTI
s/f "Temas fundamentales en financiamiento operativo y de inversiones de micro, pequeñas y medianas empresas para una estrategia de desarrollo rural". Disponible en: <http://www.rimisp.org/getdoc.php?docid=3482>
- ROFMAN, A., M. P. FOTI e I. GARCÍA
2005 *Acceso de los pequeños productores al crédito formal e informal: diagnóstico y propuestas*. Serie Estudios e Investigaciones 8. Buenos Aires: SAGPyA. Disponible en: http://www.sagpya.mecon.gov.ar/new/0-0/programas/desarrollo_rural/proinder/publicaciones/PN8-Rofman.pdf
- SALAVERRY, J.
1982 "El crédito agrario en el Perú. Situación actual y perspectivas". En F. Eguren, *Situación actual y perspectivas del problema agrario en el Perú*. Lima.
- SANFUENTES, A.
2002 "INDAP: Una propuesta para que no siga botando la plata", Informe 209. Asuntos Públicos. Santiago de Chile.
- SEIBEL, H.
2000 "Bancos de desarrollo agrícola: ¿cerrarlos o reformarlos?" En *Revista Finanzas y Desarrollo*, vol. 37, núm. 2, junio, FMI.
- SEIBEL, H., T. GIEHLER y S. KARDUCK
2005 "Reforming Agricultural Development Banks". En *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH*, División 41, Section Financial System Development. Eschborn.

- SKEES, J.
2003 "Risk Management Challenges in Rural Financial Markets: Blending Risk Management Innovations with Rural Finance". Ponencia presentada en la conferencia Paving the Way Forward for Rural Finance: An International Conference on Best Practices in Rural Finance, 24 de junio del 2003, Washington D. C.
- SKEES, Jerry, U. H. y H. IBARRA
2002 "Crop Insurance Alternatives in Ukraine". Reporte para el Banco Mundial, noviembre.
- SMITH, R.
2005a "IMF's y el sector bancario formal: desarrollando enlaces efectivos". Ponencia presentada en la Cumbre Regional de Microcrédito para América Latina y El Caribe, abril del 2005, Santiago de Chile. Disponible en: http://www.un.org/esa/ffd/Multi-StakeholderConsultations/FFDO/BuildingInclusiveFinSec/CumbreMicrocredito_SpanishProgramme_19-22_April2005.pdf
- STIGLITZ, J.
1993 "The Role of the State in Financial Markets". Proceedings of the World Bank. Annual Conference on Development Economies (Supplement to the World Bank Economic Review and The World Bank Research Observer).
- STIGLITZ, J. y A. WEISS
1981 "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information". En *American Economic Review* 73 (3).
- 1987 "Credit Rationing with Many Borrowers". En *American Economics Review* 77 (3).
- 1992 "Asymmetric Information in Credit Markets and its Implications for Macro-Economics". En *Oxford Economic Papers* 44.
- TRIVELLI, C.
2001 *Crédito agrario en el Perú. ¿Qué dicen los clientes?* Serie Análisis y Propuesta 4. Lima: CIES, IEP.

- TRIVELLI, C., R. MORALES, F. GALARZA y G. AGUILAR
2004 *La oferta financiera rural en el Perú*. Lima: IEP.
- TRIVELLI, C., M. CARTER, F. GALARZA, A. TARAZONA y J. YANCARI
2006 "Can Insurance Unlock Agricultural Credit and Promote Economic Growth?". En Basis Brief 46. Basis CRSP.
- TRIVELLI, C. y A. TARAZONA
2007 *Riesgos y portafolios agropecuarios, lecciones desde la experiencia de instituciones financieras de América Latina*. Documento de Trabajo 151. Serie Economía 46. Lima: IEP.
- VALAZZA, A. L.
2005 "A Proposal for Enhancing the Provision of Financial Services to the Argentine Poor". Manuscrito.
- VALDIVIA, M. y J. P. SILVA
1995 "Acceso al crédito en las economías rurales: diferencias en el sector Formal e Informal en el Perú". Ponencia presentada en la VI Reunión del Seminario Permanente de Investigación Agraria - SEPIA VI, Cajamarca.
- VILLALOBOS, I.
2006 "Instituciones públicas y el desarrollo de los mercados financieros rurales: lecciones desde las experiencias en curso en América Latina. Caso: Guatemala". Borrador de trabajo. Lima: IEP.
- VILLARRAGA, J.
2006 "Instituciones públicas y el desarrollo de los mercados financieros rurales: lecciones desde las experiencias en curso en América Latina. Caso: Colombia". Borrador de trabajo. Lima: IEP.
- VIVES, A.
2005 "Banca de desarrollo: condiciones para una gestión eficiente". Ponencia presentada en el seminario Apoyo al Proceso de Intercambio de Conocimientos y Experiencias entre los Bancos de Desarrollo de América Latina y el Caribe, Washington D. C., mayo del 2002. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=436108>

VOGUEL, R.

- 1999 "Economía rural y sistema financiero". Ponencia presentada en el Seminario de Finanzas Rurales, 3-4 de junio, Quito.
- 2005 *Costs and Benefits of Liquidating Peru's Agricultural Bank*. USAID, EGAT y AMAP.

VON PISCHKE, J. D.

- 1991 *Finance at the Frontier: Capacity and the Role of Credit in the Private Economy*. Economic Development Institute of the World Bank. Washington D. C.: The World Bank.

WENNER, M. y F. PROENZA

- 2000 *Rural Finance in Latin America and the Caribbean: Challenges and Opportunities*. Working Paper. Inter American Development Bank, Sustainable Development Department Microenterprise Unit. Washington D. C.
- 2002 "Financiamiento rural en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades". En M. Wenner, J. Alvarado y F. Galarza (eds.), *Prácticas prometedoras en finanzas rurales*. Lima: CEPES.

WENNER, M., J. ALVARADO y F. GALARZA (eds.)

- 2002 *Prácticas prometedoras en finanzas rurales*. Lima: CEPES.

WENNER, M. y D. ARIAS

- 2003 "Agricultural Insurance in Latin America: Where are We?" Ponencia presentada en la conferencia Paving the Way Forward for Rural Finance: An International Conference on Best Practices in Rural Finance, 2-4 de junio del 2003, Washington D. C.

WENNER, M., S. NAVAJAS, C. TRIVELLI y A. TARAZONA

- 2007 "Managing Credit Risk in Rural Financial Institutions in Latin America". *Sustainable Development Best Practices Series: MSM139*. Washington: IAAB.

WORLD BANK

- 2003 "Colombia. Rural Finance. Access Issues, Challenges and Opportunities". Report 27269-CO. Washington D. C.

- YARON, J.
2004 “From Old to New Roles of Government in Establishing Sound Rural Financial Institutions”. En *Rural Finance and Credit Infrastructure en China*. OECD.
- ZAVALA, D.
Presentación en el VI Foro de Microfinanzas, RFR, junio del 2006. Cuenca, Ecuador.
- ZELLER, M.
2003 “Models of Rural Financial Institutions”. Ponencia presentada en la conferencia *Paving the Way Forward for Rural Finance: An International Conference on Best Practices in Rural Finance*, 24 de junio del 2003. Washington D. C.
- ZELLER, M. y R. MEYER (eds.)
2002 *The Triangle of Microfinance: Financial Sustainability, Outreach, and Impact*. Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press, en colaboración con el International Food Policy Research Institute.

Legislación consultada

- Decreto Nacional 675/97 de creación del Fondo Fiduciario de Capital Social FONCAP. Argentina.
- Ley 16 (1990), Ley de Creación del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario y de FINAGRO. Colombia.
- Ley 27603 (2001). Ley de creación del Banco Agropecuario AGROBANCO. Perú.
- Ley 28015 (2003). Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa. Artículo 30. Perú.

Impreso en los talleres gráficos de
Tarea Asociación Gráfica Educativa
Psje. María Auxiliadora 156 - Breña
Telfs. 332-3229 / 424-8104
Lima-Perú