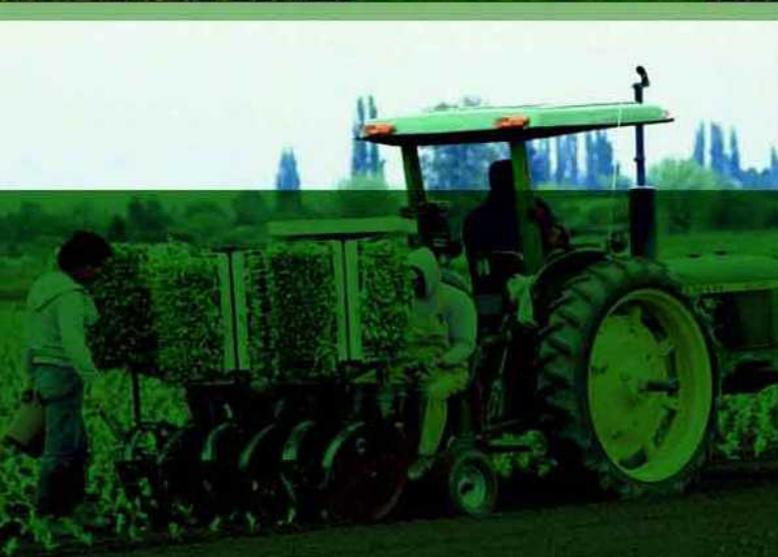




Financiamiento, Seguros y Servicios para la Competitividad del Sector Agrícola y Rural en Latinoamérica



**FINANCIAMIENTO, SEGUROS Y SERVICIOS
PARA LA COMPETITIVIDAD DEL SECTOR AGRÍCOLA
Y RURAL EN LATINOAMÉRICA**

Impreso en Perú
Lima, Enero 2005

Derechos reservados
ALIDE
Secretaría General
Apartado 3988
Lima, 100 Perú
E-mail: sg@alide.org.pe
Web site: www.alide.org.pe

Este libro contiene una relación de los principales documentos y comentarios presentados en el Seminario sobre el Financiamiento Agrícola Latinoamericano, que se realizó en Lima, Perú, el 1 y 2 de julio de 2002, organizado por el Banco Mundial y la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE). Los puntos de vista, las recomendaciones y conclusiones expresadas por los autores son de su responsabilidad y no reflejan necesariamente la posición de sus instituciones ni tampoco de las instituciones organizadoras. La edición de esta publicación estuvo a cargo del Economista Romy Calderón Alcas y Raul Jimenez Mori, Jefe y Asistente del Programa de Estudios Económicos e Información, respectivamente, de la Secretaría General de ALIDE.

PRESENTACIÓN

En los últimos años ha tenido lugar una transformación del sistema financiero rural, de donde ha emergido diríase un nuevo enfoque de financiación rural. Este nuevo enfoque se centra en el desarrollo de la sostenibilidad de las instituciones financieras rurales y en el fomento de una intermediación financiera, basados en la provisión de servicios orientados por la demanda, lo que incluye facilidades de depósitos y créditos tanto para actividades agrícolas como para las empresas rurales no agrícolas.

Este enfoque reconoce que la provisión de servicios financieros debe ser complementado con otras importantes medidas gubernamentales. Ello, debido a que en muchas zonas rurales no existen instrumentos que puedan desarrollar los mercados debido a los costos de transacción elevados, y también porque no existen suficientes bienes públicos como infraestructura, adecuada educación, comunicaciones, etc. En tal sentido, se considera que a fin de motivar la participación de los oferentes de recursos financieros, el Estado debe crear una infraestructura institucional, mejorar los sistemas de otorgamiento de garantías, favorecer los derechos de propiedad de los agricultores, entre otros elementos aún pendientes de resolver.

La acción gubernamental debe ser complementaria y en ningún caso sustitutiva de la acción que le corresponde al sector privado en la expansión de los servicios financieros rurales. Ello, sin embargo, no significa un papel tímido del Estado. Muy por el contrario dadas las características particulares del sector, se precisa de políticas explícitas para el desarrollo rural y la promoción de esquemas de financiación agrícola, donde se complementen los esfuerzos del sector público y sector privado.

En el marco de estas ideas y con el propósito de analizar las tendencias y desafíos futuros del financiamiento del desarrollo agrícola y rural, junto con destacar la importancia de diseñar novedosos instrumentos operativos y mecanismos de apoyo para delinear un nuevo perfil del financiamiento, que responda a las características de la demanda del productor del campo, la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE), y el Banco Mundial organizaron el **«Seminario sobre el Financiamiento Agrícola**

Latinoamericano», que tuvo lugar en la Sede de ALIDE en Lima, Perú, el 1 y 2 de julio de 2002.

Las presentaciones de los distinguidos expositores, panelistas internacionales, así como de los participantes de reconocida experiencia que asistieron al Seminario, examinaron las políticas de financiamiento del desarrollo agrícola; el papel del Estado en la creación de un marco propicio y de instituciones para el financiamiento del desarrollo rural; así como las medidas orientadas a promover y fortalecer la intermediación financiera rural. Igualmente, analizaron el uso de garantías, seguros agropecuarios y de variados instrumentos para mitigación del riesgo en los préstamos rurales. Finalmente, en el tema de competitividad agrícola y los servicios rurales, se examinaron con particular atención las áreas de capacitación, investigación y extensión agrícola, y la articulación de la pequeña agricultura con el mercado.

Esta publicación contiene algunos de los principales documentos, exposiciones y comentarios presentados por los panelistas durante el Seminario y es nuestro deseo que se constituya en una importante referencia para los bancos de desarrollo, los gobernantes y legisladores responsables del diseño e implementación de las políticas públicas de financiamiento para el desarrollo, académicos e investigadores interesados en la función que realizan las instituciones financieras de desarrollo agrícola y rural, con el propósito mayor de asegurar la disponibilidad de servicios financieros a los pequeños agricultores y a la población rural.

Finalmente, debo dejar constancia de nuestro agradecimiento al Banco Mundial, en la persona de Danny Leipziger, en ese entonces Director de Financiamiento del Sector Privado e Infraestructura para América Latina y el Caribe, por compartir desde un principio la iniciativa y participar activamente en la definición de temas, expositores, panelistas, y organización del seminario.

Rommel Acevedo
Secretario General de ALIDE

Lima, Octubre de 2004

FINANCIAMIENTO, SEGUROS Y SERVICIOS PARA LA COMPETITIVIDAD DEL SECTOR AGRÍCOLA Y RURAL EN LATINOAMÉRICA

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

RESUMEN EJECUTIVO

- | | |
|--|-----------|
| I. EL PAPEL DE LOS BANCOS DE DESARROLLO
AGRÍCOLA EN EL ACCESO AL CRÉDITO RURAL | 21 |
| Rommel Acevedo
Secretario General
ALIDE | |
| II. POLÍTICA INTEGRAL DE FINANCIAMIENTO PARA EL
SECTOR AGRÍCOLA | 75 |
| 1. Financiamiento Rural: El Papel del Estado y la Gestión de
Riesgo en Precio y Rendimiento | 77 |
| Jacob Yaron
Asesor Principal para Financiamiento Rural
Banco Mundial | |
| 2. Análisis de Financiamiento Integrado al Sector
Agropecuario | 95 |
| Ignacio O. Doval Trasmonte
Gerente Ejecutivo de la División Agropecuaria
Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) | |

III. MERCADOS FINANCIEROS RURALES	107
1. New trends and Challenges to Its Successful Provision Susana M. Sánchez Especialista Financiero Banco Mundial	109
2. Instrumentos para Adecuar la Oferta de Crédito a la Demanda del Pequeño Productor César Pardo Villalba Presidente Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO), Colombia	145
3. Mercados Financieros Rurales: Experiencia de BANRURAL en Guatemala Adolfo Fernando Peña Gerente General Banco de Desarrollo Rural S.A. (BANRURAL), Guatemala	151
4. Mercados Financieros Rurales: Caso de República Dominicana Radhamés Rodríguez Valerio Administrador General Banco Agrícola de República Dominicana (BAGRICOLA)	157
IV. EL RIESGO EN LA BANCA AGRÍCOLA: MANEJO PRUDENCIAL, COSTOS Y RIESGOS DE LOS PRÉSTAMOS	165
1. Garantías de Crédito y Administración de Riesgo Francisco Mere Palafox Director General Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) - Banco de México	167

2. La Gestion de Riesgos Bancarios	183
Joaquín Gutiérrez García Especialista Principal para el Sector Financiero Banco Mundial	
3. Cobertura de Riesgos y Seguro Agropecuario	213
Miguel Angel Peña Representante Legal Asociación Latinoamericana para el Desarrollo del Seguro Agropecuario	
V. COMPETITIVIDAD AGRÍCOLA Y SERVICIOS RURALES	223
1. Los Servicios y la Competitividad en la Agricultura	225
Carlos Pomareda Presidente Ejecutivo Servicios Internacionales para el Desarrollo Empresarial S.A., Costa Rica	
2. El Papel del Estado en el Fomento del Mercado de Servicios para la Agricultura	245
Víctor Palma Director Ejecutivo Proyecto INCAGRO, Perú	

RESUMEN EJECUTIVO

I. POLÍTICA INTEGRAL DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO AGRÍCOLA

1. El sector rural latinoamericano presenta severos problemas de acceso a los servicios financieros, altas de tasas de pobreza, concentraciones poblacionales más bajas, mercados aislados, oportunidades limitadas para diversificar sus riesgos, agudas variaciones estacionales en el ingreso por la inestabilidad de los precios de los productos agrícolas, y falta de garantías reales tradicionales, que en conjunto se traducen en altos costos de transacción y en la percepción de un mayor riesgo en el suministro de servicios financieros en áreas rurales. Por ello, el acceso a los servicios de financiamiento rural (ahorro, crédito, seguros, etc.) reviste especial importancia en tanto le permite a las familias y unidades agrícolas rurales estabilizar los patrones de consumo e inversión en el transcurso del tiempo frente a circunstancias adversas y, por consiguiente, diversificar sus riesgos.
2. Tanto el enfoque prevaleciente hasta los años ochenta que abogaba por la intervención directa del sector público en la movilización de fondos hacia el sector rural a través de instituciones financieras públicas y a tasas de interés subsidiadas, así como el enfoque aplicado en la década posterior, que cuestionó la participación directa del Estado en los mercados financieros y que privilegia al mercado como mecanismo asignador eficiente de los recursos, no han tenido éxito en la solución de los problemas subyacentes del acceso al financiamiento rural, en particular de los pequeños productores rurales. Esto ha llevado a repensar ambos enfoques, que en ningún caso significa una vuelta al pasado sino más bien a una actitud más reflexiva y menos dogmática para redefinir el rol del Estado sin interferir en la acción del mercado, sino más bien a estimular el desarrollo de los mercados financieros rurales.
3. No existe un planteamiento uniforme en todos los países de la región que pudiese ser empleado como receta general del financiamiento rural. La intervención más adecuada dependerá de las metas y objetivos de la intervención y la demografía de una clientela específica, el ambiente socio-económico, la cultura, y los valores predominantes de la sociedad. La experiencia muestra que algunos países cuentan con un sistema integrado de

financiamiento al agro constituido por una combinación de bancos de segundo y de primer piso especializados; otros tienen solamente bancos de desarrollo de segundo piso especializado en el agro o cartera de préstamos multisectorial; en otros países existen bancos agrícolas especializados y; finalmente, cierto número de países cuentan con bancos públicos de primer piso multisectoriales con una apreciable cartera agrícola. Sea cual fuere la forma de intervención del Estado previamente debe evaluarse el costo-beneficio de su intervención en los mercados financieros rurales.

II. MERCADOS FINANCIEROS RURALES

4. El problema del financiamiento agrícola y rural sigue siendo, esencialmente, en un sentido restringido, un problema de acceso al crédito y, en un sentido más amplio, a servicios financieros. No es, ni un problema de altos costos por tasas de interés excesivamente altas, ni tampoco es un problema de falta de disponibilidad de fondos para este sector. El mercado financiero rural está afectado por una trilogía de problemas, a saber: riesgo, información imperfecta, y costos de transacción elevados. Las fuentes principales de riesgo en el sector rural son mayores y distintas de otros sectores y tienen relación con la incertidumbre sobre el rendimiento de los predios agropecuarios, la variación del precio de los productos, y la pérdida o daño de los activos por causas de la naturaleza, aspectos todos ellos que inciden directamente en su capacidad para acceder a los mercados financieros, limitando su capacidad de evolución empresarial y el bienestar del productor.
5. En las zonas rurales no existen instrumentos que puedan desarrollar los mercados, debido también a que no existen suficientes bienes públicos como infraestructura, adecuada educación, comunicaciones, etc. A fin de motivar la participación de los acreedores u oferentes de recursos financieros, el Estado debe crear una infraestructura institucional, mejorar los sistemas de otorgamiento de garantías, favorecer los derechos de propiedad de los agricultores y su enajenación, entre otros elementos que deben resolverse. Debe tenerse en cuenta que muchas veces reducir costos de transacción es más importante que otras medidas como reducir las tasas de interés.
6. Los problemas del financiamiento rural requieren de soluciones integrales que tomen en consideración aspectos institucionales, incentivos, corrección de imperfecciones legales y normativas, y promuevan el desarrollo de mercados

de servicios no financieros, a saber: capacitación, información, etc., que coadyuven a elevar la competitividad y rentabilidad del sector agrícola. El crédito por sí solo no es ninguna solución al problema de la falta de acceso al financiamiento agrícola y por ello se precisa de la existencia de unidades productivas agrícolas rentables a efectos de constituirse en sujetos de crédito. Sin embargo, aún cuando el crédito no determina la rentabilidad del negocio, sí es claro que sin crédito no hay negocio.

7. Un marco de políticas que permite diseñar las líneas de acción y las condicionantes concretas del crédito agropecuario debe incorporar decisiones en torno a los aspectos siguientes: a) la definición de los objetivos para el sector; b) el análisis de las potencialidades y limitantes de la propia institución de crédito que le permitan realizar el fomento; c) definir claramente qué es lo que se entiende operativamente a través del concepto y política de «fomento»; d) la identificación de los sujetos de crédito y sus características; e) el posicionamiento de la institución y los créditos frente a variables como la inflación, la evolución del tipo de cambio, el acceso a recursos extraordinarios, y las orientaciones para otras áreas del organismo; f) la posibilidad de crear algún tipo de fondo de compensación o seguros ante variaciones extremas de precios externos que aumente la seguridad y estabilidad en el largo plazo de los sujetos de crédito y, en forma derivada, de la propia institución que los otorga; y, g) proyectar la adopción de un sistema de seguro de crédito que permita a los agentes financieros minimizar los riesgos propios a los que está expuesto el sector rural.
8. Los servicios financieros que ofrecen los bancos de desarrollo y sus prácticas operativas de hoy día, muestran nuevos esquemas de productos como los vinculados a las cadenas productivas, donde los bancos financian el ciclo completo de: producción, industrialización y comercialización incluso hasta exportación, que aseguran un financiamiento acorde a las necesidades, compartido y por lo tanto con riesgos menores. Hay evidencia de una mayor solidaridad entre los integrantes de las cadenas, y –a nivel externo- se produce un mayor control de los bancos para que no se produzcan desvíos del crédito en ninguna de las etapas. Por ello, los bancos están favoreciendo el desarrollo del financiamiento de cadenas productivas así como la formación de alianzas estratégicas. También se observa en muchos países que la agricultura muestra un mayor dinamismo en aquellos rubros donde hay fuerte integración con el sector industrial. La articulación con la industria a través de contratos de producción, permite al productor rural un desarrollo armónico y sostenido, a la vez que facilita el cumplimiento de los compromisos financieros.

9. La principal limitación que tiene el sistema financiero formal para trabajar el crédito rural es el prejuicio hacia el alto nivel de riesgo y el desconocimiento de sus mecanismos de funcionamiento. El crédito rural puede ser un negocio rentable y autosostenible, pero aplicando mecanismos y metodologías diferentes a las aplicadas tradicionalmente por el sistema financiero. Para ello, debe generarse una nueva cultura de banqueros de desarrollo, y buscar las soluciones mucho más en las experiencias propias de cada país, pero teniendo en cuenta las importantes referencias sobre tecnologías financieras y técnicas de gestión desarrolladas en otros países y regiones.

III. EL RIESGO EN LA BANCA AGRÍCOLA: MANEJO PRUDENCIAL, COSTOS Y RIESGOS DE LOS PRÉSTAMOS AGRÍCOLAS

10. Las entidades financieras en el ámbito rural deben cumplir su función siendo eficaces en preservar su viabilidad y solvencia a mediano y largo plazo. Este manejo prudencial requiere mejorar las estructuras de control y circuitos de gestión como condición para garantizar razonablemente dicha viabilidad y solvencia. La responsabilidad última de consolidar esas mejoras compete a los consejos de administración de las entidades y a la gestión ejecutiva y operativa. En este campo la supervisión oficial debería jugar un papel más activo en la diseminación de estándares mínimos para una buena gestión de riesgos.
11. La gestión de riesgos debe visualizarse como la integración de cinco elementos básicos cuya idoneidad general viene casi siempre determinada por la calidad de aquel elemento que haya alcanzado un menor desarrollo (el eslabón más débil). Se precisa por tanto, alcanzar un equilibrio razonable entre cinco pilares básicos: 1) un consejo de administración comprometido con su papel de gobierno societario y consciente de sus responsabilidades frente a depositantes, acreedores y clientes; 2) una gestión ejecutiva profesional que opere sujeta a políticas y objetivos realistas que armonicen los atributos del negocio, sus riesgos y los medios para controlarlos; 3) una estrategia y un plan de negocios que consideren las realidades y posibilidades del entorno operativo de la entidad y los riesgos inherentes y específicos del mismo; 4) unos circuitos de gestión robustos que aseguren la identificación de los riesgos relevantes, su medición, seguimiento transparente, y un control independiente; y, 5) una estructura encargada de ese control con la capacidad y la autonomía necesarias frente a las áreas donde se origina el negocio.

12. Sólo las entidades que consigan un adecuado equilibrio entre solvencia económica (no solo regulatoria) y capacidad de gestión y control, tienen la oportunidad de sobrevivir y prestar de manera sostenible y eficiente servicios financieros a las comunidades en las que operan. Si la administración de la entidad no conoce sus costos, o los conoce sólo de una manera aproximada y poco detallada, se puede afirmar que ya estamos en presencia de una gestión que necesita introducir mejoras en sus procesos. De nada serviría exigir que se cumpla con las reglas de capital regulatorias sí, a la hora de vender sus productos (hacer créditos), no sabe si los vende a un precio adecuado que le permite recuperar todos sus costos. Claro está, para poder conocer bien los costos es preciso disponer de los sistemas de información necesarios y efectuar los análisis pertinentes.
13. El principal desafío del financiamiento agrícola consiste en cómo superar el complejo tema del riesgo moral y selección adversa, que ha sido el principal obstáculo tanto de iniciativas públicas como privadas en los seguros agrícolas. A nivel mundial, casi no existen programas públicos que provean seguros agrícolas que pudiesen ser evaluados como exitosos. Sin embargo, hay dos áreas en las cuales recientes desarrollos teóricos están comenzando a ser experimentados y llevados a la práctica y han mostrado ser provechosos. La primera se refiere a mecanismos para una administración moderna frente a riesgos en el precio de productos básicos, y la segunda se refiere a seguros reajustados según un índice. En su conjunto, ambas áreas pueden constituir un componente importante de una estrategia de desarrollo rural exhaustiva y completa, la cual -además de los beneficios directos- facilitaría la ampliación del crédito agrícola no subsidiado a clientes considerados, hasta entonces, no merecedores de crédito por parte de prestamistas lucrativos.
14. El seguro de índices climático (inundación, sequía, etc.) según el área proporciona una alternativa compatible con el incentivo a esquemas estándares de seguros de cultivo de modo de ayudar a los agricultores a mitigar los riesgos de producción. La cantidad de lluvia caída y el área de producción pueden ser verificados por medio de sistemas independientes que no requieren del monitoreo de cada solicitante por daños individuales e indemnización. Este esquema tiene la ventaja de que: 1) evita todo riesgo moral y problemas de selección adversa que en la actualidad contaminan los programas de seguros tradicionales; 2) no es costoso administrarlo, ya que no hay que escribir contratos individuales y no se necesitan inspecciones en terreno; 3) el seguro puede ser vendido a cualquiera y no sólo a agricultores; 4) puede ser fácilmente

administrado por el sector privado; 5) un mercado secundario para certificados de seguros podría emerger, lo cual estimularía los ajustes a medida que transcurre la temporada de cultivo; 6) podría aliviar al gobierno de la necesidad de ayudar a los agricultores en la eventualidad de sequías severas o una baja sustantiva de su producción; y, 7) la indemnización no depende de los daños reales, toda vez que no se tiene que justificar el daño sino la ocurrencia del evento.

15. El seguro por índices resulta en una alternativa atractiva para reducir los riesgos y los costos de transacción debido a que en su operación no se requiere inspección para suscripción y el ajuste de siniestros, pero en su desarrollo y operación si requiere de la existencia de información meteorológica de calidad y la realización de modelos que consideren: la asociación matemática entre el evento climático y los daños; el cálculo actuarial de la frecuencia de los eventos climáticos de interés; la definición de los «triggers» o índices que activarán la cobertura; la fijación de tarifas del evento a asegurar; la comprobación del evento para, en su caso, pagar las indemnizaciones; y el seguimiento de las condiciones climáticas. La falta de esta información o la información de mala calidad implica con toda seguridad un incremento del riesgo base; es decir, que los riesgos que se tratan de transferir no estén bien representados por los fenómenos climáticos a los cuales se asocia. Asimismo, el seguimiento de las condiciones climáticas requiere redes de estaciones meteorológicas automatizadas que permitan la medición de los eventos en tiempo real y cuya operación garantice su confiabilidad.

IV. GARANTÍAS EN LOS PRÉSTAMOS RURALES

16. Para lograr programas de garantías sustentables de largo plazo es vital conocer los incentivos de los diferentes participantes en la toma de decisiones (bancos, instituciones públicas y acreditados); hacer que los diferentes riesgos sean compartidos con el acreditado y con el banco, por lo que la institución pública no debe garantizar el crédito al 100% ni asumir todos los riesgos que pueden afectar la recuperación del financiamiento. Asimismo, debe lograr que el productor participe a pesar de no contar con garantías reales, apoyado quizás por fondos líquidos de garantías establecidos para tal fin.
17. Las garantías de crédito no resuelven todo el problema. Ellas pueden cubrir eficientemente algunos de los riesgos que limitan el acceso al financiamiento

en el sector agropecuario. Para establecer correctamente el precio de una garantía de crédito es necesario identificar los riesgos que ésta cubre, lo cual resulta complejo ya que se deben discriminar los riesgos que pueden cubrir otros instrumentos tales como el seguro agropecuario y los productos derivados disponibles. Se hace necesario generar instrumentos de innovación financiera y utilizar garantías no tradicionales para una mejor administración de riesgos.

18. Debido a la utilidad del seguro para el desarrollo de las actividades del campo, es importante la participación financiera y administrativa del Estado, a través de esquemas diversos que implican la asignación de recursos fiscales. Socialmente, esto cobra mayor relevancia si es que ante la falta de mecanismos para administrar el riesgo, los productores más desfavorecidos utilizan mecanismos informales que le significan mayores costos. La intervención pública entonces se justifica por la gravedad que pueden alcanzar las contingencias en el sector social, así como por los costos de operación de las aseguradoras, que en su conjunto conducen a tarifas que resultarían fuera del alcance de los estratos que se busca apoyar en el ámbito rural. No obstante, la intervención debiera considerar en todo momento que el costo de ejecutarla sea menor al bienestar social que genera y siempre buscando la alternativa más eficiente para la sociedad.
19. La principal limitante hasta hoy para alcanzar un mayor desarrollo de los mercados de seguros agropecuarios es la dificultad de distribuir los riesgos covariados entre los agentes económicos. Esto es así porque si bien en la actualidad los mercados financieros internacionales han permitido a la sociedad desarrollar mecanismos para distribuir los riesgos con una correlación positiva mayor que los riesgos agrícolas -como los riesgos de precios, tasas de interés o tipo de cambio-, los riesgos de producción agropecuarios no presentan el mismo grado de correlación. Bajo estas consideraciones se presenta una doble restricción: por un lado, el riesgo sistémico limita el desarrollo de un mercado privado de aseguramiento agrícola. Por otro lado, los rendimientos no son lo suficientemente correlacionados para que los mercados de capital ofrezcan por sí solos una protección adecuada a los productores. Estas restricciones son posibles de superar mediante el diseño de esquemas alternativos de transferencia de riesgo, tales como bonos catastróficos, seguros por índices y derivados.

V. COMPETITIVIDAD AGRÍCOLA Y SERVICIOS RURALES

20. Los agricultores interesados en dedicarse a nuevos productos o en aumentar la productividad, el valor agregado y la rentabilidad de lo que actualmente producen, tienen la necesidad de acceder a servicios que les permitan hacer los cambios en la dirección deseada. Ellos precisan de los servicios para informarse sobre lo que está pasando en el mercado; para analizar opciones y para definir proyectos viables; para aprender a hacer mejor las cosas recurriendo a nuevas técnicas; para mejorar la administración de la empresa y para contratar aquellas actividades para las cuales no disponen de tecnología o equipos.
21. Las mayores demandas por servicios sólo podrán ser satisfechas si se desarrolla una oferta adecuada de servicios que llegue a todos los productores. Al respecto, es necesario reconocer que las instituciones públicas en proceso de reducción de tamaño, difícilmente podrían ofertar directamente la amplia gama de servicios que se requieren; aunque se limiten a atender solo a los pequeños agricultores. He aquí el desafío: por un lado una demanda limitada pero con potencial creciente y oportunidades para que la empresa privada oferte los servicios, y por otro un gran desafío para el Estado, para desarrollar aquellas actividades que fomenten un mercado de servicios bajo condiciones que aseguren un acceso de todos los productores.
22. En consecuencia en lo que concierne a los servicios para la agricultura es importante fomentar un mercado de servicios con una demanda genuina y, por lo tanto, con voluntad de pagar por los mismos, y que de facilidades a la entrada de actores privados como oferentes de servicios. Resulta por ello fundamental definir el papel del Estado en cuanto al funcionamiento de este mercado y las circunstancias en que el Estado puede reservarse el derecho de ser el único oferente de un servicio específico, cuándo y en qué forma intervenir, y cómo fomentar el desarrollo del mercado.
23. El derecho del Estado para actuar como oferente único de determinado servicio, debe sustentarse en su apreciación sobre condiciones particulares de riesgo o ausencia de condiciones favorables para el desarrollo del mercado. Cuando en algún momento o situación el Estado decidiese ejercer un monopolio público sobre la oferta de un servicio, la decisión debe basarse en criterios técnicos y de carácter estratégico, pero siempre de carácter temporal. Por el lado de la demanda por servicios en la agricultura, el papel del Estado y de los gremios del sector debe contribuir a forjar una demanda real, la que debe construirse por la vía de la motivación, información, y educación a los agricultores, para

que sepan valorar adecuadamente los servicios, para desarrollar su capacidad de seleccionar entre opciones y, especialmente, para aprovechar los servicios en la mejor forma posible.

24. Para contribuir a definir un marco de referencia en este tema, se sugiere que el Estado debe procurar que se den las condiciones propicias para contar con el mayor número posible de oferentes; debe vigilar y sancionar para que los servicios sean de la mejor calidad y para que los precios se formen en condiciones de competencia, lo más abierta y perfecta posible. Un aspecto que requeriría atención especial es la existencia de un sistema nacional de información sobre oferentes de servicios. Este sistema será de utilidad tanto para las propias empresas oferentes como para las demandantes, con el objeto de conocer los diferentes servicios disponibles. Con este propósito los campos de intervención del Estado sugeridos para disminuir los costos de transacción y generar las condiciones propicias para el desarrollo del mercado de servicios, se pueden agrupar en tres áreas: a) inversión en infraestructura para facilitar una relación más efectiva entre oferentes y demandantes, lo cual incluye mejorar la infraestructura de carreteras, caminos, etc.; b) sistemas de información de gran alcance incluyendo los medios para su uso, como puestos de teléfono, cabinas de Internet, etc.; y, c) educación, para inculcar conceptos de valoración de servicios, disciplina y responsabilidad por parte de los oferentes.
25. En este contexto, se plantea como una función de la banca de desarrollo, ayudar al desarrollo del mercado de servicios estratégicos: investigación, información, capacitación, asistencia empresarial y tecnológica, elaboración de proyectos, asesoría para la elaboración de planes de negocios, y apoyo para su negociación, etc., lo cual se señala lo puede hacer con financiamiento bajo tres formas principales de intervención: a) desarrollar sistemas de información que brinden a los oferentes y demandantes de servicios la oportunidad de una relación continua y efectiva para viabilizar las transacciones; b) apoyar a las organizaciones de productores para que transformen sus necesidades en demandas efectivas, lo que conlleva a que adquieran niveles adecuados de gestión, la participación de los asociados en las decisiones, y que reconozcan la importancia de la contratación de los servicios, como medio para mejorar su capacidad competitiva; y, c) otorgar condiciones preferenciales a las empresas y organizaciones de productores interesadas en mejorar su capacidad de oferta de servicios, y que incluye acciones de capacitación, adquisición de equipos, asesoría para definir una estrategia de mercadeo de servicios, etc.

**EL PAPEL DE LOS BANCOS
DE DESARROLLO AGRÍCOLA
EN EL ACCESO AL CRÉDITO RURAL**

EL PAPEL DE LOS BANCOS DE DESARROLLO AGRÍCOLA EN EL ACCESO AL CRÉDITO RURAL¹

Rommel Acevedo
Secretario General de ALIDE

El estudio comprende cinco secciones o capítulos. Una primera sección introductoria, se refiere a una visión histórica de la banca de desarrollo agrícola y los diversos esquemas de financiamiento agrícola imperantes en la región en los últimos cincuenta años.

El Capítulo II describe la presencia de la banca de desarrollo en el financiamiento de la agricultura en los países latinoamericanos. En esta revisión panorámica de la intervención del Estado en el financiamiento del sector agrícola, se puede advertir problemas en el funcionamiento y desempeño de los bancos agrícolas, pero también un propósito generalizado en los últimos años de adecuar el funcionamiento de los bancos de fomento a las normas generales que regulan a los sistemas bancarios, modernizando sus estructuras y ampliando su área de acción a todo el sector rural.

Respecto a las lecciones que nos pueden dejar las experiencias recientes, en el Capítulo III se presenta la experiencia de cuatro países de la región, a saber: Ecuador, Guatemala, México y Perú, en cuyo análisis se ha identificado los principales obstáculos que han confrontado los bancos de desarrollo para realizar

¹ El presente estudio, referido al papel de los bancos de desarrollo agrícola en el acceso al crédito rural, en una primera versión fue elaborado a solicitud del Banco Interamericano de Desarrollo y fue presentado por Rommel Acevedo para su presentación en la Conferencia Rural sobre «Desarrollo de las Economías Rurales en América Latina y el Caribe: Manejo Sostenible de los Recursos Naturales, Acceso a Tierras y Finanzas Rurales» que se realizó el 7 de marzo de 2002 en Fortaleza, Ceará, Brasil, en el marco de la Asamblea Anual de Gobernadores del BID. Luego de la presentación en la Conferencia de Fortaleza, el documento ha sido revisado y completado sobre la base de las intervenciones y comentarios de la licenciada Isabel Cruz Hernández, Directora General de la Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social; del Profesor Guilherme Leite da Silva Dias, de la Universidad de Sao Paulo, Brasil; y del doctor Rubén G. Echeverría, de la Unidad de Desarrollo Rural, Departamento de Desarrollo Sostenible, del Banco Interamericano de Desarrollo. En el estudio participó Javier Delgado actualmente, Director del Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (FOCIR) de México.

una adecuada gestión en la intermediación financiera rural y se presentan los logros alcanzados en cada caso.

En el Capítulo IV, sobre orientaciones estratégicas, se han revisado las estrategias de política de organismos financieros internacionales como el BID, las recomendaciones de organismos internacionales especializados como la FAO, FIDA, y el IICA, y estudios realizados con el apoyo de la GTZ y otras entidades de cooperación. Igualmente se han tomado en cuenta los estudios, investigaciones y resultados de reuniones realizados por ALIDE en sus más de 30 años de actividad y la experiencia personal de los autores.

Finalmente, en el Capítulo V se presentan algunas recomendaciones generales para lograr una participación efectiva del Estado, a través del diseño y consolidación de políticas explícitas para el desarrollo del sector rural, tanto en el área de apoyo social como también para estimular la mayor difusión y adopción de nuevas tecnologías, fomentar las capacidades de innovación empresarial y, en especial, asegurar el flujo de recursos financieros para atender las necesidades de capital de trabajo, inversión productiva y de comercialización de la producción agropecuaria. La meta que se trata de alcanzar es la de asegurar la disponibilidad de servicios financieros a los pequeños agricultores y a la población rural a precios razonables que sean congruentes con la viabilidad financiera y técnica de los bancos de desarrollo. Tal es el desafío que se tiene por delante y que alcanza a la colectividad toda, los gobiernos, los organismos internacionales, los bancos multilaterales, las instituciones financieras de desarrollo, los intermediarios financieros, los agricultores y la población rural.

I. INTRODUCCIÓN

Las políticas de desarrollo agrícola en América Latina previas a las reformas financieras de los ochenta y noventa, se caracterizaron por una fuerte intervención estatal que, en el ámbito del financiamiento agrícola y rural, se tradujeron en la creación de instituciones financieras de fomento para atender las necesidades de financiamiento de los productores del campo, que no eran adecuadamente cubiertas por la banca comercial. Dichas entidades, en su mayoría de propiedad pública, se financiaron con recursos provenientes de los presupuestos nacionales, de fondos otorgados por organismos multilaterales de financiación, y de agencias de ayuda oficial de gobiernos extranjeros.

A inicios de los noventa la existencia de los bancos de desarrollo en general y los bancos agrícolas en particular, fue materia de fuerte cuestionamiento por parte de los impulsores de las políticas de liberalización financiera. Las críticas al modelo anterior señalaban que las políticas de crédito dirigido no habían cumplido con su objetivo de favorecer el desarrollo de los pequeños productores rurales, ya que en muchos casos los préstamos se habían destinado a favorecer a los sectores más modernos de la agricultura comercial. Asimismo, se criticó que la asignación de los recursos no se había sustentado en una correcta evaluación de los proyectos, habiéndose registrado en muchos casos interferencias de carácter político al momento de tomar las decisiones. A ello, se sumaron los desajustes entre las condiciones crediticias de carácter preferencial y el costo real del crédito, que determinó resultados desfavorables en la solvencia financiera de dichas instituciones, que pasaron a depender altamente de los fondos públicos.

El modelo de crédito dirigido en el sector rural, implicó un alto grado de intervención directa del gobierno en la asignación de recursos financieros a través de las instituciones especializadas de crédito agrícola de su propiedad y bajo su administración, las que recibieron fondos concesionales y represtaron esos recursos a los agricultores, en muchos casos a tasas de interés menores a las del mercado.

En los últimos veinte años ha tenido lugar una profunda transformación del sistema financiero rural, que paulatinamente se está reconvirtiendo en un nuevo modelo de financiamiento rural. Este nuevo modelo de mercados financieros rurales se centra en el desarrollo de la sostenibilidad de las instituciones financieras rurales y en el fomento de una intermediación financiera, basados en la provisión de servicios orientados por la demanda, lo que incluye facilidades de depósitos y créditos tanto para actividades agrícolas como para las empresas rurales no agrícolas. El modelo reconoce también que la provisión de servicios financieros no es necesariamente el camino más rápido y más eficiente para mejorar los ingresos o reducir la pobreza de las poblaciones rurales, por lo que debe ser complementado con otras importantes medidas gubernamentales.

Los instrumentos a través de los cuales opera el nuevo modelo son: a) desregulación de las tasas de interés, permitiendo a los intermediarios financieros un margen suficiente para cubrir todos sus costos; b) movilización de los ahorros rurales; c) regulación prudencial apropiada y supervisión de los intermediarios financieros rurales no bancarios o cuasi bancarios; d) apoyo al fomento y la capacitación institucional; y, e) provisión de facilidades de refinanciamiento, en particular para créditos a mediano y largo plazo, para los intermediarios financieros rurales que califiquen.

Los significativos cambios en las políticas de financiamiento de la agricultura se produjeron no sólo porque así lo exigieron los requisitos de la liberalización financiera, que busca una menor intervención del Estado en la fijación de las tasas de interés y en la asignación del crédito, sino también porque los sistemas financieros de fomento al desarrollo agropecuario (la banca de fomento), eran muy cuestionados por su funcionamiento ineficiente y manejo politizado.

Si bien lo experimentado en América Latina nos indica que la modernización de los sistemas financieros para la agricultura y el medio rural ha avanzado en unos países más que en otros, este proceso aún tiene mucho por recorrer, sobre todo en aquellos países donde se han producido importantes vacíos institucionales con el retiro del Estado de esta función, sin que el sector privado lo haya reemplazado completamente, porque la agricultura continúa siendo un negocio riesgoso para la banca comercial y persisten los problemas de falta de garantías.

Como resultado de lo señalado, se ha producido una disminución importante en la asignación de recursos crediticios para la agricultura. También en algunos países todavía se presenta una injerencia política que obliga a las instituciones financieras de desarrollo (IFD) a cumplir funciones distintas a las de fomento cuando, por ejemplo, deben asumir la cartera pesada de entidades privadas con problemas financieros o realizar reestructuraciones de deudas que afectan seriamente la viabilidad financiera de la institución.

No obstante el fuerte cuestionamiento a la función de banca de fomento, las limitaciones propias de la liberalización financiera, que dieron lugar a una escasa o nula atención de los bancos comerciales a los segmentos de menor desarrollo relativo, ha motivado la discusión acerca de la importancia de contar nuevamente con la presencia de los bancos de desarrollo adecuadamente concebidos y con instituciones financieras de microfinanzas, por su decidida contribución al financiamiento de las actividades productivas, en especial las del sector agrícola y de la micro y pequeña empresa.

Un análisis reciente realizado por ALIDE de un conjunto de 30 IFD que apoyan al sector agropecuario en 19 países latinoamericanos, nos indica que sus activos a inicios del año 2001 ascendieron a US\$ 200 mil 750 millones, con una cartera de préstamo de US\$118 mil millones y una cartera agrícola de aproximadamente US\$42 mil millones (35% de la cartera total), lo que pone de manifiesto la importancia que tienen dichas instituciones en sus respectivos países,

a pesar de la ya señalada crítica efectuada en el pasado a las actividades de la banca de desarrollo.

Los resultados financieros presentados por 27 IFD de la muestra de bancos con cartera agrícola, permiten apreciar que 20 de ellas, pertenecientes a catorce países, obtuvieron utilidades en el año 2000, mientras que 7 instituciones pertenecientes a cinco países registraron pérdidas. El ratio utilidades/ingresos para las IFD que registraron utilidades alcanzó un promedio de 9% en dicho año.

En cuanto a los niveles de morosidad que registra la cartera de préstamos de los bancos de desarrollo que atienden al sector agrícola, de acuerdo a la información disponible de 23 instituciones financieras se puede apreciar los resultados siguientes: un primer grupo, constituido por diez instituciones, mantiene su cartera en condiciones adecuadas con niveles de morosidad inferiores al 5%. Un segundo grupo constituido por cuatro entidades, observa niveles de morosidad entre 5% y 15%, mientras que las restantes nueve IFD registran niveles de morosidad entre 17% y 33%.

El elevado nivel de morosidad que registra este último grupo de IFD agrícolas, constituye en la coyuntura actual un elemento preocupante toda vez que afecta sensiblemente su viabilidad como entidades financieras, por lo que corresponde realizar enormes esfuerzos para mejorar la gestión financiera de dicho grupo de instituciones. Una característica de este grupo es que está conformado por bancos agrícolas especializados de primer piso y bancos multisectoriales con una importante cartera agrícola.

Vale destacar que los servicios no financieros que brindan directa o indirectamente los bancos de desarrollo agrícola, constituye el rasgo fundamental que los distingue de otros intermediarios financieros, y que responde precisamente al rol y la misión para los que fueron creados, cual es apoyar e impulsar el desarrollo de los pequeños y medianos productores del campo y contribuir a superar las condiciones de pobreza de los pobladores de la zona rural.

II. PRESENCIA DE LA BANCA DE DESARROLLO EN EL FINANCIAMIENTO DE LA AGRICULTURA

La canalización de los recursos financieros por las IFD agrícolas se realiza a través de dos mecanismos, uno que opera como banco de primer piso, otorgando

créditos de manera directa a los prestatarios, y el otro que actúa como banca de segundo piso, comprometiendo la coparticipación de la banca privada comercial y de otros intermediarios financieros no bancarios. Del conjunto de las 30 IFD con cartera agrícola examinadas en la muestra antes señalada, 17 actúan como bancos de primer piso, 10 como bancos de segundo piso y tres con atención en las dos modalidades.

No existe un planteamiento uniforme en todos los países de la región, algunos cuentan con un sistema integrado de financiamiento al agro constituido por una combinación de bancos de segundo y de primer piso especializados, otros tienen solamente bancos de desarrollo de segundo piso especializados en el agro o multisectoriales, en otros existen bancos agrícolas especializados y, finalmente, cierto número de países cuentan con bancos públicos multisectoriales con una apreciable cartera agrícola.

Cabe señalar, como una apreciación de carácter general, que en los países en que existen bancos agrícolas especializados el PBI agrícola es elevado, lo mismo que la población económicamente activa dedicada a la agricultura. Esta correlación explica, si no justifica, que los gobiernos de los países vean la necesidad de un enfoque de banca especializada en el sector.

Se presenta a continuación una clasificación de países según las distintas modalidades o esquemas de financiamiento del sector rural:

a) Países que cuentan con un banco de desarrollo agrícola de segundo piso que canaliza sus recursos principalmente a través de un banco de desarrollo especializado en el sector y de otros intermediarios financieros

Son los casos de Colombia, México y Venezuela, países que cuentan con un sistema integral de financiamiento al sector agropecuario, que permite cubrir un gran sector de la población rural con una amplia gama de servicios bancarios.

En **Colombia**, la política de crédito agrícola se enmarca en los lineamientos de la Ley N° 16 de 1990 que estableció el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario y creó el *Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO)*, como una entidad especializada de segundo piso, que canaliza sus recursos a través de las entidades del sistema bancario. En conjunto, sus operaciones alcanzaron el último año la suma de US\$789 millones.

Opera también como entidad especializada de primer piso el *Banco Agrario*, que fue constituido en 1998 al liquidarse la Caja Agraria. Es una sociedad de economía mixta cuyas operaciones ascienden a US\$338 millones y están dirigidas fundamentalmente a financiar las actividades rurales, agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales.

En el caso de **México**, como cabeza del sistema financiero rural se encuentra el FIRA (*Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura*), una entidad pública de segundo piso perteneciente al Banco de México (banca central), integrada por una serie de fideicomisos creados para desarrollar las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras y agroindustriales. El FIRA, con una cartera de colocaciones del orden de US\$2.126 millones, contribuye con el 32% del financiamiento destinado al sector agropecuario.

Para atender a los productores de bajos ingresos pero con potencial productivo, opera el *Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL)*² como banco de primer piso, que experimentó a partir de 1990 una profunda transformación cuyos ejes principales fueron el establecimiento de criterios de rentabilidad, libertad para financiar cualquier actividad, imposición de garantías adicionales a los créditos, así como el análisis de riesgo para otorgar el financiamiento. La participación del Banco en el sector es del 26%, con una cartera de préstamos de US\$2.825 millones.

Venezuela cuenta con un Sistema Nacional de Financiamiento Agrícola (SINFA), que lo integran las instituciones públicas, privadas y mixtas que otorgan o administran créditos, conceden garantías o cobertura de riesgos para el sector agrícola. En octubre de 1999 se liquidó al Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario (ICAP), que otorgaba créditos a los pequeños y medianos productores y a sus organizaciones económicas; y se reestructuró al Fondo de Crédito Agropecuario (FCA), transformándolo en el *Fondo de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal y Afines (FONDAFA)*.

El *FONDAFA* es una entidad autónoma encargada de promover la canalización de recursos para la ejecución de proyectos en las áreas de su competencia, así como a la prestación de servicios de asistencia técnica, capacitación, creación de microempresas y cooperativas, mediante la asignación

² En el 2002 el Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL) fue liquidado y en su reemplazo se creó la Financiera Rural.

de líneas de crédito a las entidades y organizaciones integrantes del sistema de financiamiento rural. El *FONDAFA* tiene una cartera de créditos que asciende a US\$ 99 millones, de los cuales el 61% es crédito de largo plazo. A ello, se agregan US\$ 56 millones provenientes de fondos en fideicomiso en instituciones financieras para proveer de garantías a productos o rubros específicos en el sector agrícola.

b) Países que cuentan con bancos de desarrollo agrícola especializados

En siete países existen bancos de desarrollo de primer piso especializados en el sector rural y son los casos de Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay y República Dominicana.

En **Ecuador**, el financiamiento al sector agrícola y rural ha estado principalmente bajo la responsabilidad del *Banco Nacional de Fomento* (BNF), que se creó en 1928. En los últimos diez años, el Banco ha perdido presencia en el sector agrícola a pesar de que destina a dicho sector 91% de sus préstamos. Su cartera de créditos, que era del orden de los US\$ 176 millones en 1992, ha disminuido a US\$37 millones en el año 2000, es decir, apenas el 21% de la de aquel año, lo que significó una participación mínima en el financiamiento del sector.

En el caso de **El Salvador**, opera el *Banco de Fomento Agropecuario*, entidad que por disposición del gobierno otorgaba créditos a tasas subsidiadas a sectores sociales considerados prioritarios. A partir de 1992 el gobierno de El Salvador abandona su enfoque dirigista, y adopta un enfoque «inductor» con énfasis en la transferencia suficiente y oportuna de recursos a tasas de mercado. En ese marco, se estableció que el financiamiento para el sector agropecuario estaría determinado por las condiciones imperantes en el mercado, en términos de plazos, montos y tasas de interés. Con una cartera de préstamos de US\$89 millones, la cartera vencida a fines del 2001 ascendió a cerca del 29%, cifra elevada pero que indica una mejoría en el comportamiento de la cartera frente a años anteriores. Un factor importante de esta situación se debió a la presencia de los fenómenos naturales que afectaron al país en esos años.

En **Guatemala**, hasta el año 1996 la entidad responsable de administrar la asistencia financiera del Estado al sector agropecuario era el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA), que operaba más bien como una institución que otorgaba crédito subsidiado, utilizando para el efecto los fondos captados en forma de fideicomisos y transferencias del Banco Central o del presupuesto público. En 1997 se optó por transformarlo en una nueva entidad con capital mixto, con

participación del Estado en un 30%, y se creó así el *Banco de Desarrollo Rural S.A. (BANRURAL)*, como una sociedad anónima, para operar en las condiciones de libre mercado.

En **Honduras** opera el *Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANADESA)* constituido en 1980, que atiende a cerca de 20,000 prestatarios con una cartera de préstamos anual de aproximadamente US\$13 millones, ofreciendo al productor rural todos los servicios bancarios que brinda la banca comercial, incluyendo la captación de depósitos de 50,000 cuentahabientes en todo el país. A partir de 1995 se impuso al Banco un límite en el monto de sus préstamos, en cumplimiento a compromisos asumidos por el gobierno de Honduras para la obtención de un préstamo sectorial con los organismos financieros internacionales. Esta limitación le ha significado al Banco la reducción de la demanda de préstamos fundamentalmente de prestatarios de la agroindustria que requieren altos volúmenes de crédito pero que al mismo tiempo benefician a gran número de productores de pequeña escala.

En **Panamá** se constituyó en 1973 el *Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA)*, con el propósito de proporcionar financiamiento a los productores agrarios de escasos recursos y sus grupos organizados. Los años 2000 y 2001 han sido de satisfactorios resultados para el Banco. En primer término se aprobó el Plan Estratégico a largo plazo 2001-2010, el Plan Estratégico Táctico 2001-2004 y el plan operativo anual 2001, medidas que han permitido que a partir del ejercicio del año 2000 registre un fortalecimiento de la institución, que ha superado la debilidad de la estructura financiera del Banco a inicios de los noventa. En este aspecto, el patrimonio del BDA se ha elevado de US\$67 millones en diciembre de 1999 a US\$109 millones en diciembre del 2001, con un total de activos de US\$207 millones.

Con un aporte del Banco Interamericano de Desarrollo al Gobierno de Panamá, en el marco de su política de apoyo a la reestructuración administrativa y financiera del país, en el año 2001 se contrató a una firma consultora internacional para la revisión de los estados financieros del Banco, la que recomendó maximizar los esfuerzos de reestructuración institucional, incluyendo cambios en la política de administración del crédito, así como en la política de saneamiento de la cartera activa, para obtener logros equilibrados en su gestión y fortalecer su situación financiera.

En **Paraguay** el *Banco Nacional de Fomento* es la institución financiera pública de primer piso con niveles de activos del orden de los US\$325 millones que financia

a los sectores de la agricultura, ganadería, forestal, artesanía, industria y comercio de los productos originarios del país, mediante créditos de corto, mediano y largo plazo. El Banco destina al sector agrícola el 62% de su cartera de crédito, que asciende a US\$199 millones, lo que significa a su vez el 41% del total de los préstamos otorgados al sector por el sistema bancario.

El *Crédito Agrícola de Habilitación* es una dependencia del Ministerio de Agricultura que otorga financiamiento y asistencia técnica a campesinos que forman parte de los programas sociales de desarrollo rural. Recientemente se ha planteado la posibilidad de convertir la institución en una entidad financiera privada o mixta, que actúe en términos del mercado. El *Fondo Ganadero* es un mecanismo de segundo piso vinculado al Banco Central, dedicado a promover el desarrollo de la ganadería en el país, canalizando sus recursos a través de la banca comercial.

En **República Dominicana** el financiamiento a los productores agrícolas está a cargo del *Banco Agrícola de la República Dominicana (BAGRICOLA)*, institución financiera pública de primer piso con 60 años de existencia. Su cartera de préstamos asciende a US\$146 millones y representa el 40% del monto total de los créditos otorgados al sector agropecuario por el sistema bancario.

c) Países que cuentan con bancos públicos multisectoriales, de carácter comercial y de desarrollo, que tienen una importante cartera agrícola

Ciertos países de la región cuentan con bancos públicos de carácter multisectorial, que desempeñan las funciones de banca comercial y de banca de desarrollo, manteniendo una importante cartera de créditos agropecuarios. Ellos son Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, y Uruguay.

En **Argentina** opera el *Banco de la Nación Argentina*, que es una institución pública de primer piso, creada hace 110 años, con una cartera crediticia ascendente a US\$10.400 millones. La presencia del Banco está ampliamente extendida en todo el país a través de más de 600 sucursales. Su actividad financiera está orientada principalmente al sector agropecuario, en el cual participa con el 34% de sus colocaciones, lo que equivale al 61% del financiamiento agrícola nacional.

En **Brasil** existe desde hace más de tres décadas un Sistema Nacional de Crédito Rural, cuyos recursos aplicados en el año 2000 ascendieron a cerca de US\$7.540 millones. Las operaciones con fondos controlados (que representan un poco más del 90% de los fondos del Sistema), están sujetas a tasas de interés

establecidas por el Consejo Monetario, con tasas diferenciadas para el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF). Para los fondos no controlados las tasas de interés son acordadas libremente entre el cliente y la entidad financiera.

El sistema de bancos oficiales comprende un conjunto de bancos de ámbito nacional, regional y estadual, cuya participación en el total del financiamiento agropecuario es muy importante, aunque ha descendido de 62 % en 1999 al 50% en el 2000. Los bancos de carácter regional son los principales proveedores de fondos para el sector agrícola en sus respectivas regiones. Así, por ejemplo, la participación de la cartera agrícola en el Banco de la Amazonia es de 80%, en el Banco do Nordeste del 60%, y en el Banco Regional do Extremo Sul de 35%.

El *Banco do Brasil S.A.* una institución de propiedad mixta de primer piso, de carácter multisectorial, con activos del orden de US\$70.500 millones y una cartera crediticia de US\$34.560 millones, orientada al financiamiento del sector agrícola, al cual dedica el 70% de sus recursos. El Banco mantiene en todo el país una red de más de 3.000 agencias y en el exterior cuenta con 34 representaciones, subsidiarias y agencias. El Banco es el instrumento de financiamiento rural más importante del Brasil, puesto que aporta el 60% del crédito otorgado a dicho sector, constituyéndose en el más importante proveedor de fondos para el área rural.

En **Chile**, en 1990 el gobierno planteó al país el fortalecimiento de su ruralidad, a la que reconoce como un espacio de expresión social, cultural y política de la población que vive y trabaja en el medio rural. Según este enfoque, al Estado le corresponde apoyar preferentemente a los agricultores más débiles, proporcionándoles los instrumentos para su mejor inserción en los circuitos comerciales, así como al acceso a la tecnología y al financiamiento para fortalecer la competitividad y la capacidad de gestión de la empresa agrícola.

El *Banco del Estado de Chile* (Banco Estado) es una entidad pública de primer piso de carácter multisectorial que, en su rol de fomento, promueve actividades productivas en empresas y sectores que por insuficiencia de información, escasa historia financiera o mayores niveles de riesgo, no han sido suficientemente atendidos por la banca privada. Sin que ello implique el otorgamiento de subsidios. La cartera de préstamos del Banco es de aproximadamente US\$ 6.000 millones, de la cual el 5% corresponde a la cartera agrícola, siendo su participación en las colocaciones agropecuarias totales del sistema del 14.3% a febrero del 2001. Respecto al desempeño del Banco cabe resaltar que en los últimos cuatro años su rentabilidad sobre el patrimonio ha sido de 9.8% en promedio.

El *Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)* es una institución dependiente del Ministerio de Agricultura, cuyo objetivo es apoyar el desarrollo productivo de los pequeños agricultores para insertarlos en los mercados. Con una cartera de préstamos de US\$153 millones, su acción cubre diferentes ámbitos: financiamiento, asistencia técnica, gestión empresarial, etc.

En el caso de **Costa Rica**, a partir de la segunda mitad de los ochenta las políticas crediticias agropecuarias sufrieron importantes modificaciones que dieron lugar al abandono paulatino de los esquemas de créditos preferenciales, lo cual afectó principalmente a los pequeños y medianos productores agrícolas, en la medida que las alternativas disponibles de crédito se tornaron escasas, caras, y de mayor exigencia en garantías. El Banco Central dio libertad a los intermediarios financieros para asignar el crédito según la demanda y para fijar las tasas de interés pasivas y activas. Es decir, el sector agropecuario tuvo que competir en igualdad de condiciones con los otros sectores de la economía nacional, que generalmente son de menor riesgo, mayor rentabilidad y mayor seguridad de recuperación. En este proceso de cambios, la banca oficial siguió siendo la fuente principal de recursos para el sector agrícola. En el año 2000, el 77% del financiamiento recibido por dicho sector provino de los bancos públicos.

El *Banco Nacional de Costa Rica* cuenta con una red de 136 oficinas en toda la Nación con un volumen de activos de US\$2.694 millones. Su cartera de préstamos asciende a US\$1.312 millones, con el 16% de la misma dedicada a la agricultura, lo cual representa el 56% del financiamiento total otorgado por el sistema bancario a ese sector. Respecto a la participación de los demás bancos oficiales en el financiamiento agrícola su aporte es el siguiente: Banco de Costa Rica 13.9%, Banco de Crédito Agrícola de Cartago 3.9%, y Banco Popular y de Desarrollo Comunal 3.3%.

En **Uruguay**, el financiamiento para la agricultura y el medio rural está a cargo del *Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU)*, entidad de cobertura nacional que funciona con cierto nivel de autonomía en todo lo relativo a criterios y mecanismos crediticios, pero coordina con el Poder Ejecutivo los principales lineamientos de las políticas de financiamiento en el marco de las disposiciones dictadas por el Banco Central. El Banco, fundado en 1896, cuenta con activos totales de US\$4.750 millones y colocaciones por el orden de US\$3.590 millones, que equivale al 42% de la cartera del sistema bancario. Si bien es de carácter multisectorial, mantiene una importante cartera agrícola que asciende al 30% de su cartera total, proporción que a su vez representa el 72% del total de financiamiento otorgado por el sistema bancario a dicho sector.

d) Países que cuentan con un banco de segundo piso multisectorial, que canaliza parte de sus recursos a la agricultura a través del sistema bancario y otros intermediarios financieros no bancarios

Son los casos de Bolivia, Nicaragua y hasta el año pasado, del Perú, que cuentan con un mecanismo de financiamiento de segundo piso que canaliza recursos propios, de la cooperación internacional y del mercado de capitales, a través del sistema bancario y de intermediarios financieros no bancarios.

En **Bolivia**, la política nacional de financiamiento no reconoce segmentos sectoriales, por lo que no existe una política específica de financiamiento para la agricultura y el medio rural. En 1990 se produce el cierre del Banco Agrícola, retirándose el Estado de sus actividades como agente crediticio para la agricultura. Desde entonces, los agricultores deben orientar sus demandas de crédito a la banca privada comercial o a un conjunto de instituciones privadas no bancarias que son reguladas por la Superintendencia de Bancos, como son las instituciones privadas de desarrollo (IPDs), las cooperativas de ahorro y préstamo, y otras entidades que otorgan pequeños préstamos en el área rural.

En 1996 se constituyó la *Nacional Financiera Boliviana (NAFIBO)*, como una entidad de segundo piso, con el objeto de intermediar recursos a través del sistema bancario y de los intermediarios financieros no bancarios regulados por la Superintendencia de Bancos. Posteriormente, se modifica su estructura institucional ratificándose su naturaleza de sociedad anónima mixta, de derecho privado, por lo cual quedó excluida del Presupuesto General de la Nación. *NAFIBO* financia todos los sectores productivos privados del país, particularmente al sector agrícola, al cual destina el 50% de sus préstamos, ascendentes a US\$122 millones.

En **Nicaragua**, en 1993 se crea la *Financiera Nicaragüense de Inversiones (FNI)* como una sociedad anónima mixta, que opera como entidad de segundo piso a través de bancos comerciales y otras instituciones financieras o agencias de desarrollo de carácter privado, sujetas a la vigilancia de la Superintendencia de Bancos. El FNI complementa al sistema financiero nacional con recursos de largo plazo, los mismos que en el año 2000 ascendieron a US\$78 millones, representando el 54% de sus desembolsos totales. Particular atención por parte de la FNI tiene el sector agropecuario al cual orienta el 53.7% de su cartera de préstamos anuales.

En el **Perú** resalta la desaparición del Banco Agrario en 1992, entidad pública que en el periodo 1990/1991 aportó el 72% del crédito agrario, siendo el 89% de sus clientes productores con menos de 20 hectáreas. Como una institución financiera de segundo piso opera la *Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE)*, entidad pública mixta, que capta recursos externos y administra fondos de fideicomiso para orientarlos a los sectores productivos a través de intermediarios financieros regulados por la Superintendencia de Bancos como son los bancos comerciales, entidades financieras, cajas municipales, cajas rurales de ahorro y crédito, y EDPYMES (Entidades de Apoyo a la Pequeña y Microempresa). A diciembre del 2000 sus colocaciones fueron del orden de los US\$745 millones destinados principalmente a los pequeños y medianos productores. En los años 1999 y 2000 COFIDE ha destinado al sector agrícola el 5.4% y el 5.2% respectivamente del total de sus recursos.

Teniendo en cuenta los limitados resultados de la acción de la banca comercial y de las diferentes instituciones y programas creados para el financiamiento agrícola y rural, el Poder Legislativo aprobó en el mes de diciembre del 2001 la Ley que creó el Banco Agropecuario, de capital mixto del orden de US\$70 millones y con un aporte inicial del Estado de US\$30 millones, que podrá efectuar operaciones bancarias de primer y segundo piso. Se espera que el nuevo Banco comience a operar a partir de junio de 2002, una vez que se aprueben sus reglamentos operativos.

III. EXPERIENCIAS RECIENTES

Luego de presentar un panorama general del financiamiento de la agricultura en América Latina, se ha considerado conveniente exponer con mayor detalle los casos de cuatro países que presentan distintas experiencias del papel de los bancos de desarrollo agrícola en el financiamiento al sector. El primero es el del Ecuador, que trata de los esfuerzos realizados por dar estabilidad y permanencia a su banco público de fomento. El caso de Guatemala se refiere a la conversión exitosa de un banco público en un banco privado con accionariado mixto, con una participación minoritaria del Estado. El caso de México presenta la práctica innovadora de un banco de segundo piso en apoyo a los mercados financieros rurales y finalmente se presenta el caso del Perú, país en el que luego de una década del cierre del Banco Agrario se crea una nueva institución financiera mixta, de segundo y primer piso.

a) Experiencia de Ecuador

Reestructuración del Banco Nacional de Fomento³

El Banco Nacional de Fomento del Ecuador (BNF) fue creado hace 74 años, con capital estatal y con el propósito único de servir a los sectores agrícolas y pecuarios del Ecuador. El BNF ha registrado en los últimos años los impactos de decisiones desacertadas y sesgadas de intereses políticos que le han causado un efecto negativo a su patrimonio en aproximadamente US\$100 millones, al haberse aprobado en esta última década ocho Leyes en el Congreso Nacional, mediante las cuales se condonaron tanto capital e intereses de deudores del Banco, de manera indiscriminada. La última ley fue aprobada en enero del año 1998 y significó US\$40 millones de pérdidas directas para el Banco y un monto de US\$16 millones de pérdidas indirectas.

Frente a este entorno, se planteó la necesidad de reformar y reestructurar el BNF, de tal forma que éste apoye la reactivación del sector productivo del país frente a la alternativa de cerrarlo definitivamente. Las preguntas a responder fueron: ¿Debe mantenerse abierto el BNF?, ¿Si se lo mantiene abierto: Cuánto le costaría al Estado?, ¿Políticamente es atractivo tenerlo abierto, pero sin operar?, ¿De mantenerlo abierto:Cuál sería su función? ¿Debería ser de primer piso o de segundo piso?, ¿Si se lo cierra: Cuál sería el costo de cerrarlo? ¿Y el costo social?.

De los varios escenarios considerados, se optó por el de reestructurar al Banco en fondo y forma. En los temas de forma, se tenía que reducir la estructura física y orgánica, para poder tener bajo control los costos operativos y administrativos del Banco. En la reestructuración de fondo, se debió adecuar la Ley Orgánica del Banco acorde con las normas de prudencia y regulaciones vigentes en el mercado financiero nacional e internacional.

Los cambios puntuales que eran necesarios realizar tanto en la Ley Orgánica, como en las regulaciones de la Superintendencia de Bancos y los instructivos y reglamentos internos del BNF eran:

1. Cambio del objetivo del Banco, de un banco exclusivo agrícola a un banco de amplio espectro en finanzas rurales, con énfasis en el pequeño productor o empresario rural.

³ Toma en consideración el aporte del economista Jorge Muñoz Torres, ex Gerente General del Banco Nacional de Fomento, del Ecuador

2. Eliminación de la obligatoriedad por ley de mantener un equipo de funcionarios de la Superintendencia de Bancos ejerciendo el cargo de Interventor permanente, co-administrando el Banco.
3. Cambio de la estructura del Directorio del Banco, para que éste sea más profesional y menos politizado.
4. Obtener la cancelación de deudas del Estado a través del Ministerio de Economía y Finanzas, para que luego el Banco establezca metas de autosostenibilidad en su desempeño futuro.
5. Lograr la autonomía financiera del Banco y evitar que sea parte de la carga fiscal del Estado en el presupuesto.
6. Facultar al Banco a establecer alianzas estratégicas o convenios con otras entidades afines, para buscar la mejora en la eficiencia de la distribución y cobranza de sus recursos.
7. Reestructurar administrativamente el Banco, mejorando su selección y estructura actual del personal, para evitar la politización en el proceso.

Luego de varios intentos, finalmente en el año 2000, con la aprobación de la «Ley para el Reordenamiento Económico y de las Finanzas Públicas» se logró modificar la ley del BNF, aunque no en su totalidad, pero si comprendió los más importantes puntos: cambio del objetivo del Banco, eliminación del interventor permanente, devolución parcial de las deudas del Estado, reestructuración parcial del Directorio, facultar las alianzas estratégicas y convenios con entidades rurales afines, etc. La implementación fue inmediata y la situación financiera del Banco cambió y se consolidó sustancialmente.

Adicionalmente, los logros obtenidos a noviembre del 2001 son los de haber colocado US\$78 millones en crédito en 20,000 transacciones a un promedio de US\$3.900 cada una, generando aproximadamente 100 mil plazas de trabajo por año sin costo alguno para el Estado, y aumentando los depósitos a la vista en 324% en el mismo período. El nivel de recuperación de esta cartera es del 99.24% y ha sido consistente en los últimos tres años, desde la implementación del presente sistema. Cabe recalcar que todas las actividades crediticias se pactan en términos establecidos por el mercado, no existiendo ningún tipo de subsidio. Con estos

antecedentes, las proyecciones del Banco a partir del 2002 se muestran alentadoras, pues el BNF debe ser rentable e independiente financieramente del Estado.

Se espera que esta estructura financiera y social perdure en el tiempo. Para ello es necesario un cambio último en la Ley: Facultar al BNF a que abra su capital y tenga una estructura de capital mixto, donde las agrupaciones rurales, organismos multilaterales y el Estado sean quienes establezcan las estrategias futuras del BNF, como el centro de un Sistema de Finanzas Rurales, autosostenible y cumpliendo con el objetivo por el que fue creado: ayudar al desarrollo de las áreas rurales del país, eliminar la pobreza rural y crear ingresos sostenibles de la población rural.

Los **principales obstáculos** que se encontraron en la experiencia del BNF en Ecuador, fueron los siguientes:

1. La intervención política en decisiones técnicas y administrativas.
2. La limitante de no contar con capacidad de remuneración justa para obtener profesionales de alto nivel en la gestión pública.
3. Falta de continuidad en políticas de desarrollo, por la dependencia de los ciclos políticos del país.
4. Poca agilidad en la toma de decisiones financieras, debido al marco legal restrictivo, por ser entidad pública y no poder responder a la dinámica propia del mercado financiero globalizado.

b) Experiencia de Guatemala

Conversión de un banco público en un banco privado de desarrollo

El Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA), era el banco estatal de Guatemala dedicado fundamentalmente al financiamiento agrícola: la cartera crediticia en 1996, su último año de funcionamiento, ascendió a US\$38.5 millones de los cuales el 76% lo constituyó cartera vencida (mora); la cartera de depósitos oscilaba en los US\$64 millones; los servicios bancarios a nivel nacional lo realizaba a través de una red de 65 agencias; sus activos totales ascendían a US\$90 millones y por situaciones enteramente políticas, sufrió varias condonaciones de deudas para clientes privilegiados, a pesar que los mismos tenían capacidad de pago para honrar sus obligaciones. Al estar BANDESA al borde de la quiebra, el Gobierno se

vio obligado a tomar la decisión de privatizarlo para lo cual se procedió previamente a su saneamiento, iniciando el proceso con una revisión drástica de la cartera recuperable y la no recuperable, a los efectos de identificar la cartera crediticia sana, y castigar contra reservas ya constituidas la cartera irrecuperable.

Previo a la privatización se realizaron reuniones con la sociedad civil; ganaderos, agricultores, cooperativas agrícolas, comunidades indígenas, etc., a fin de auscultar cual sería la mejor opción para BANDESA, considerando su situación de crisis. La decisión final fue que el Banco debía abrir la oportunidad a los sectores de la Sociedad Civil para que participaran como inversionistas de la nueva institución financiera mediante la compra de acciones, para lo cual fue emitida en 1997 la Ley de transformación del BANDESA a Banco de Desarrollo Rural, S.A.(BANRURAL), como una sociedad anónima de capital mixto, con participación multisectorial, organizada con arreglo a la legislación general de la República.

El Banco realiza todas las operaciones bancarias, financieras y de confianza a nivel nacional e internacional, incluyendo las referidas a banca comercial, hipotecaria y de inversión, almacén de depósito y casa de bolsa. Entre otros servicios, también realiza transferencias de fondos, cobranza de servicios públicos, pago de planillas de sueldos del gobierno, recibe pago de impuestos, de jubilados y otros. El Banco otorga préstamos, servicios financieros y servicios de crédito a los sectores agropecuario, artesanal, comercial, industrial, servicios turísticos y los demás sectores económicos del país.

El BANRURAL no se limita a ofrecer financiamiento como banca de primer piso, también estructuró el financiamiento de segundo piso. Para ello realiza operaciones de financiamiento, refinanciamiento y cofinanciamiento a intermediarios de servicios que canalizan recursos crediticios a las micro, pequeñas y medianas empresas rurales.

Otra actividad del Banco es la administración de fideicomisos de los sectores público y privado, que han sido constituidos con fondos de organismos internacionales, de Gobiernos amigos, fondos del Estado, organizaciones nacionales como cooperativas, grupos mayas y de la microempresa, entre otros, BANRURAL administra un fondo de fideicomiso del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) por US\$100 millones para financiar sistemas de riego en áreas potenciales.

El BANRURAL es considerado una institución financiera muy exitosa al grado de ocupar al momento el cuarto lugar en importancia del sistema bancario

de Guatemala. La política ya no es influyente en las decisiones que se toman para otorgar los créditos y el nombramiento del personal ya que el Gobierno representa el 30% del capital accionario.

La cartera crediticia aumentó de US\$38.5 millones en 1997 a US\$63 millones en 1998, a US\$115 millones en 1999 y a US\$140 millones en el 2000. En la actualidad, la cartera vencida (préstamos en mora) es del 2.86%; la captación de depósitos ha crecido de US\$64 millones a US\$230 millones; y los activos totales han aumentado en estos años de US\$90 millones a US\$330 millones. Este comportamiento ha significado que BANRURAL sea el quinto banco en utilidades y el segundo en rentabilidad a diciembre del año 2000.

La estructura actual del Directorio del BANRURAL la constituyen 12 personas que representan seis sectores, cada uno con dos representantes: Estado; cooperativas; organizaciones no gubernamentales; mujeres rurales y pueblos indígenas; micro y pequeñas empresas; y, público en general.

c) Experiencia de México

Práctica innovadora de la banca de segundo piso en apoyo a los mercados financieros rurales

La experiencia mexicana plantea que el rol gubernamental en la banca de desarrollo es el correspondiente a una institución de *Segundo Piso*, tomando en consideración la experiencia de 47 años de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), del Banco de México (banca central), que ha representado en la última década en promedio el 40% del financiamiento total bancario destinado al sector rural. Desde su fundación, FIRA ha mantenido las tres políticas básicas siguientes: a) actuar siempre como banco de segundo piso; b) inducir siempre la participación del sector privado; y, c) apoyar no sólo el fomento de la oferta de productos y servicios financieros, sino también el desarrollo de mejores sujetos de crédito con fomento tecnológico (apoyo a la demanda).

Un estudio del Banco Mundial realizado a mediados de los noventa, reveló que la situación del mercado financiero rural mexicano ameritaba la necesidad de adoptar nuevas estrategias. El estudio resaltó que las características de los mercados financieros rurales en México eran: ser poco desarrollados; dar a las empresas rurales poca oportunidad de recibir servicios financieros, debido a la debilidad tanto de la oferta como de la demanda de crédito; ser mercados altamente

fragmentados (ciertos oferentes atienden sólo a ciertos demandantes); existir limitada competencia; enfrentar dificultades para ajustarse a las reformas económicas; y expansión del sector informal, debido principalmente a que el vacío que había dejado el retiro de instituciones formales no había sido cubierto por organizaciones propias.

En consistencia con el diagnóstico descrito en el párrafo anterior, las acciones que se determinaron como más significativas para facilitar la formación de un sistema financiero viable fueron:

1. Aprovechamiento en una primera fase de la infraestructura financiera privada existente con prácticas innovadoras de la banca de desarrollo de segundo piso y, en una segunda fase, inducir la incorporación y desarrollo de nuevos Intermediarios Financieros no Bancarios (IFNB) regulados y no regulados, que conjuntamente con otros proveedores de servicios complementarían la oferta de capital a mediano y largo plazo.
2. Participación en el establecimiento de nuevos esquemas de administración del riesgo.
3. Generación de nuevos productos financieros y no financieros, acordes a las necesidades de los clientes.

A continuación se detallan las prácticas de inducción con las que ha venido trabajando FIRA para impulsar el desarrollo de los mercados financieros rurales:

Inducción de la banca comercial privada al financiamiento del sector rural

Se considera como premisa básica que la banca de desarrollo debe cumplir con su responsabilidad de ser alentadora de la banca comercial privada y de formular estrategias para interesarla en las operaciones prioritarias en que supuestamente no quiere participar. En este contexto, con el propósito de incrementar la canalización de recursos financieros al sector rural a través de la banca comercial privada, en particular a la población con menor desarrollo relativo, FIRA ha complementado su servicio de fondeo (descuento, préstamos y margen de intermediación), con esquemas de garantía de recuperación parcial de crédito,

mecanismos para compartir costos de transacción, y esquemas operativos tipo parafinanciero.

- *Garantías de crédito*

Con este instrumento,— la participación de FIRA en el riesgo de crédito va desde un 40% hasta un 90% del monto del saldo insoluto de crédito (incluye principal e intereses)—, el acceso de la banca a este servicio es de manera directa y automática, y su costo que cubre el prestatario, está en función de la cobertura de riesgo asumida por FIRA. Cuando el acreditado no cubra puntualmente el pago de sus financiamientos, el desembolso se convierte en un *crédito contingente* al acreditado con la responsabilidad de la banca de dar seguimiento a su recuperación, en función de la capacidad de pago de los acreditados beneficiarios.

Vale destacar que para la administración del servicio de garantía, FIRA cuenta con sistemas tecnológicos (actuariales, informáticos y contables) que permiten tener un manejo técnico y transparente, identificando niveles de riesgo o siniestralidad por regiones geográficas, líneas de producción, tipo y tamaño de crédito, intermediarios financieros de primer piso y otras variables de interés, tanto institucional como del sector rural.

- *Costos de transacción - bancarización de prestatarios*

Con el objetivo de promover que los productores de pequeña escala que tienen necesidades de crédito para proyectos viables tengan la oportunidad de contar con un crédito, FIRA estableció el pago de un subsidio que compense a la banca los costos fijos de transacción. El incentivo se paga por cada individuo que recibe un crédito pequeño y para atenderlo se puede utilizar agentes externos y organizarlos en grupos, buscando economías de escala que hagan más eficiente y rentable la operación.

Para la banca comercial privada, en 1992 FIRA implantó el Sistema de Estímulos a la Banca (SIEBAN) con el propósito de incrementar el interés de la banca por atender créditos de poca cuantía. Mediante el otorgamiento de esta cuota de estímulo financiero, no sólo se permite compensar a la banca sus costos fijos de transacción en estas operaciones sino, a su vez, dar acceso a la cultura del crédito bancario comercial a los productores de menores ingresos.

Esta acción estratégica, desde su origen a la fecha, ha permitido incorporar a más de 700,000 nuevos beneficiarios de crédito, que representan aproximadamente el 50% de la población actualmente atendida por FIRA, observándose una reducción en el costo de atención de cada nuevo beneficiario incorporado de US\$147 por beneficiario en 1993, a US\$70 por beneficiario el 2001.

- *Vinculación de Intermediarios Financieros no Bancarios con la banca comercial*

El desarrollo del mercado de financiamiento a los pequeños productores, requiere estimular unidades de tipo empresarial que complementen a la banca comercial privada, sin ser sustitutos de ella. Las opciones pueden incluir ciertos intermediarios financieros de facto, como empresas comerciales e industriales que, al ser sujetos de crédito de la banca comercial, pueden recibir fondos para redistribuirlos a sus usuarios con recursos limitados y que no califican para ser sujetos de crédito. En un ámbito más amplio, pueden concurrir diversos «agentes parafinancieros» que apoyen con varios servicios a la banca, sin necesariamente ser canales de la intermediación financiera por sí, pero sí coadyuvantes de ella.

Además de los agentes que presten servicios parafinancieros con motivos de lucro, conviene considerar a los que pueden surgir de la amplia gama de mecanismos de participación ciudadana de carácter altruista. Típicamente, los organismos de esta naturaleza tratan de obtener aportaciones de fondos públicos para financiar actividades privadas y no se preocupan de fortalecer los dispositivos de financiamiento de mercado, ni de impulsar la banca privada al menudeo. No obstante, la banca de desarrollo puede atraer la concurrencia de instituciones de cooperación a fin de fortalecer los mencionados mecanismos de mercado.

En FIRA, la incorporación de este tipo de esquema se inició formalmente en 1994, y desde entonces a la fecha ha venido creciendo de manera significativa con una tasa de crecimiento media anual de 23.5%, representando el monto financiado a través de esta modalidad el 15% de su operativa total.

- *Esquemas operativos de la banca comercial con Organizaciones Auxiliares del Crédito*

Especial mención merece este tipo de esquemas operativos en el que se facilita la participación de la banca comercial privada utilizando como una ramificación a algunas Organizaciones Auxiliares del Crédito (OAC), que están reguladas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, tales como Uniones de

Crédito, Sociedades de Ahorro y Préstamo, Almacenadoras y Arrendadoras, entre otras.

Para tal propósito, FIRA ha establecido incentivos para fomentar estas alianzas, aprovechando el conocimiento y presencia de las organizaciones auxiliares de crédito en algunos nichos específicos del sector rural, estableciendo de esta manera mecanismos eficientes de dispersión del riesgo al incorporar capital privado en el financiamiento. A este respecto, es relevante la intervención de las Uniones de Crédito, que son intermediarios cuyos accionistas son los propios acreditados, cuya participación en los resultados operativos del FIRA representaron el 3.6% en el ejercicio 2001, en beneficio de alrededor de 36,000 productores con la participación de 56 Uniones de Crédito.

- *Programa de Crédito por Administración (PROCREA)*

Mediante este programa, FIRA, a partir de 1997 permite la incorporación de empresas que actúen como intermediarios financieros (denominados Agentes PROCREA) para la canalización de financiamientos por cuenta y orden de dichos fideicomisos, en favor de la población rural con requerimientos de crédito de poca cuantía; aprovechando a los bancos privados como «ventanilla» a cambio de una comisión que les pagan dichos Agentes.

Los Agentes PROCREA distribuyen recursos fondeados al 100% por FIRA, de quien reciben un estímulo financiero para compensar costos de transacción y comparten el riesgo de la recuperación de los financiamientos en un 10%, mediante una contragarantía. La incorporación de Agentes PROCREA ha tenido un acelerado crecimiento, y así al 2001 se han integrado 81 Agentes PROCREA con una cartera de US\$192.3 millones, con una tasa de recuperación del 94%, en beneficio de aproximadamente 105,000 pobladores rurales. El tamaño promedio de los créditos que se otorgan bajo este esquema es de US\$1,832 dólares por empresario rural.

- *Desarrollo Institucional de los Intermediarios Financieros No Bancarios*

Reconociendo el bajo grado de desarrollo de intermediación financiera que tienen los intermediarios financieros no bancarios y el alto potencial que representa su presencia en los mercados financieros rurales, FIRA ha instrumentado una estrategia que permita su fortalecimiento y desarrollo

Esta acción se inició en 1997, con el propósito de incidir en el fortalecimiento, profesionalización y desarrollo de los intermediarios financieros no bancarios;

para ello, en principio se estableció e instrumentó el Esquema para la Capitalización, Modernización y Consolidación de las Uniones de Crédito, mediante el cual se beneficiaron 41 Uniones de Crédito que participan en la intermediación financiera con recursos de FIRA, obteniendo como resultado el diagnóstico de cada una de estas organizaciones auxiliares de crédito, estableciendo un plan de fortalecimiento que las conduzca hacia un proceso de calificación.

Al mes de febrero del 2002, de 137 intermediarios financieros no bancarios (56 Uniones de Crédito y 81 Agentes PROCREA) que participan con FIRA, cuatro Uniones de Crédito cuentan con una calificación emitida por empresas calificadoras de riesgo de prestigio internacional; por su parte, los Agentes PROCREA están en proceso de realizar sus diagnósticos respectivos que les permitirán acceder a una posterior calificación. Con esta estrategia se está incorporando la participación en los mercados financieros rurales de dos nuevos tipos de agentes: las empresas de diagnóstico y las calificadoras de riesgo, que tradicionalmente no habían incursionado en estos mercados.

- *Esquemas de administración de riesgos*

Uno de los factores principales que limitan el financiamiento al sector rural lo constituye el riesgo inherente a la actividad agrícola y la alta percepción que sobre ellos tienen los intermediarios financieros, razón que compromete a que la banca de desarrollo participe con estrategias y acciones para su administración, entendida ésta como un proceso que involucra la identificación de los riesgos, su medición y las acciones para su administración.

Con esta visión, FIRA ha implementado estrategias, acciones e instrumentos que permiten que los diferentes participantes en los proyectos financiados asuman parte de los riesgos potenciales que éstos presentan, incentivando su concurrencia con las variables de riesgo y rentabilidad, entre los que destacan: el suministro de información sectorial para detección de oportunidades de negocio; las metodologías de evaluación de proyectos bajo condiciones de riesgo e incertidumbre; y acopio y suministro de información sobre el comportamiento crediticio de los prestatarios. En cuanto a los aspectos administrativos, la acción se orienta al reembolso parcial a los acreditados de los costos de asistencia técnica; a actuar de enlace entre empresas proveedoras de coberturas de riesgos y prestatarios; inducción de alianzas estratégicas entre los diferentes participantes de las redes de valor (destaca la «agricultura por contrato»); y esquemas de garantías

y de autoaseguramiento a través de Fondos de Inversión y Contingencia para el Desarrollo (FINCAS).

- *Fondos de Inversión y Contingencia para el Desarrollo (FINCAS)*

Los FINCAS son empresas de los propios prestatarios que tienen como propósito brindar servicios de cobertura de riesgos asociados a la producción, precios de productos e insumos y solvencia moral de sus asociados, así como algunas otras contingencias relacionadas con sus proyectos de inversión. Este mecanismo es un instrumento de administración de riesgo privado que puede constituir un *primer piso* en materia de cobertura de riesgos. De hecho, así funciona puesto que se pueden recibir servicios de *segundo piso*, ya que en el caso de riesgos productivos se puede contar con reaseguro y coaseguro de instituciones privadas u oficiales, o bien el servicio de retrogarantía para las contingencias asociadas al riesgo moral.

La evolución en la formación de empresas de este tipo (FINCAS) desde su inicio en 1986, ha sido creciente de tal suerte que al cierre del 2001 se registraron 506 FINCAS con un monto de reservas de US\$48.5 millones, en respaldo de una cartera de créditos de US\$243 millones de dólares, y de 136 mil productores rurales.

Nuevos productos

La banca de desarrollo, además de aprovechar a la banca comercial privada existente, así como de incorporar y desarrollar nuevos intermediarios financieros no bancarios complementarios a ésta, procurando esquemas de apoyo que permitan su operación en un marco de eficiencia y rentabilidad, requiere retomar el liderazgo para coordinar esfuerzos en la generación de productos financieros y no financieros innovadores con orientación hacia la satisfacción de los usuarios finales de los financiamientos. Esta situación plantea la necesidad de contar con estudios detallados de los mercados financieros rurales que permitan identificar las debilidades u oportunidades que se presentan tanto por el lado de la oferta como de la demanda.

En este rubro, FIRA ha iniciado trabajos sobre los mercados financieros rurales en México, que le permitirán generar y adecuar productos financieros y no financieros a las necesidades tanto de los clientes como de los oferentes (intermediarios financieros de *primer piso*), procurando de esta manera contribuir

en la vinculación de la oferta con la demanda, como componente importante del rol que debe de cumplir como banca de desarrollo.

En tanto se logra tener plena identificación de los mercados financieros rurales, se han venido desarrollando productos que juegan un papel importante en satisfacer las necesidades del sector rural, toda vez que no estaban disponibles para el mismo, como son: el arrendamiento financiero, el microcrédito, la cobertura de tasas de interés, una garantía dinámica, el financiamiento de actividades no agrícolas, entre otros.

d) Experiencia de Perú

Reciente creación de un banco agropecuario

La existencia de la banca de fomento en el Perú se remonta a la misión Kemmerer, en los primeros años de la década de los treinta. Así se constituyeron sucesivamente el Banco Agrario, el Banco Industrial, el Banco Minero y el Banco de la Vivienda, como bancos encargados de promover el financiamiento de las actividades productivas del país.

Estas instituciones financieras funcionaron exitosamente hasta la década de los ochenta, durante la cual se presentaron dos catástrofes, la primera de carácter político social, con la aparición de los movimientos terroristas, que trajo consigo la paralización de la minería y de gran parte de la agricultura, y la segunda de carácter económico, con la presencia de una elevada inflación, que alcanzó los cuatro dígitos, con la consiguiente inestabilidad de la economía del país.

Frente a esta coyuntura, el sistema bancario del país entró en crisis financiera, por la incapacidad de los prestatarios de cumplir sus compromisos con los bancos o en caso de pagarlos, lo hacían con una moneda devaluada, que significó un desbalance de la situación patrimonial de las entidades bancarias y financieras. Así, se produjo la quiebra del sistema mutual de ahorro y crédito para la vivienda, de la banca cooperativa, y gran número de cooperativas de ahorro y crédito.

A partir de 1990 se adoptaron una serie de medidas de liberalización financiera y de apoyo a la banca comercial, para evitar su evidente quiebra técnica. En cambio, la decisión que se adoptó respecto a la banca de fomento fue la de liquidarla, sin considerar las consecuencias que esta medida podría tener para el financiamiento de actividades productivas como la agricultura de pequeña escala y la pequeña y mediana empresa industrial y de servicios.

En el caso específico de la agricultura, hasta el año 1985 el Banco Agrario cumplía un eficiente rol de canalizador de recursos al agro, otorgando en ese año un volumen de créditos por US\$325 millones, frente a US\$35 millones de la banca comercial. En los primeros años del nuevo gobierno de tendencia social demócrata que gobernó el país en el período 1985-1990, se dio un gran impulso al financiamiento agrícola, elevándose en 1996 el monto financiado a US\$870 millones por parte del Banco Agrario y a US\$70 millones de la banca comercial, tendencia que continuó en 1987 (US\$732 millones y US\$104 millones, respectivamente).

Al desaparecer el Banco Agrario, la banca comercial comienza a incrementar sus volúmenes de créditos dedicados a la agricultura de US\$88 millones en 1991 a US\$378 millones en el 2000, pero su acción no llega a los agricultores de pequeña escala, concentrando sus préstamos en las medianas y grandes empresas agroindustriales o en la agricultura de exportación.

Ante esta situación, el Gobierno adoptó algunas medidas, como la creación en 1992 de los Fondos de Desarrollo del Agro (FONDEAGROS), manejados directamente por los Gobiernos Regionales cuyos fondos, que ascendieron aproximadamente a US\$320 millones, prácticamente se liquidaron en cinco años por la falta de pago de los agricultores debido a desastres naturales causados por el Fenómeno del Niño y también por la existencia de una cultura de no pago por tratarse de recursos asignados directamente por el Estado.

En 1994 se crean las Cajas Rurales de Ahorro y Crédito, como entidades privadas que pueden realizar gran parte de las actividades bancarias, pero las mismas no tienen mayor éxito. De 18 cajas rurales iniciales, en la actualidad sólo existen 12, pero la mayor parte de ellas adolecen de graves problemas financieros. Su contribución al financiamiento del agro ha sido limitada, pues se inició con un programa de créditos de US\$2.5 millones y al año 2000 su cartera crediticia ascendió a US\$34 millones, alrededor del 8% del financiamiento anual al sector rural. Aún cuando pueden captar ahorros del público, la mayor parte de sus recursos provienen de COFIDE y de la cooperación externa.

En la campaña electoral del año 2001, los principales partidos políticos en contienda ofrecieron la creación de un banco agrario como parte de su plataforma electoral. Acogiendo esta inquietud, el Gobierno de Transición (noviembre 2000-julio 2001) convocó en el mes de febrero la colaboración de ALIDE y del FIRA - Banco de México, para establecer las bases de un sistema nacional de financiamiento de la agricultura y el sector rural y presentarla el gobierno que

resulte elegido. Es así que uno de los primeros actos del nuevo Ministro de Agricultura, en agosto de 2001, fue instalar una comisión para elaborar el proyecto de ley de creación de un mecanismo de financiamiento para el agro.

En el mes de diciembre del 2001 el proyecto de creación del Banco Agropecuario es aprobado por unanimidad y aclamado por todos los sectores políticos y organizaciones agrarias. La ley establece un banco mixto, con 40% de participación accionaria del Estado y el 60% a cargo del sector privado. El Estado dará un aporte inicial de US\$30 millones y se espera que las organizaciones vinculadas al agro y los inversionistas privados cubran el saldo, hasta llegar a US\$70 millones fijados para el capital del Banco.

El nuevo Banco Agropecuario tendrá una doble función. Actuará como banco de segundo piso, canalizando recursos que pueda captar de la cooperación externa y de los mercados de capitales, a través del sistema bancario y de las instituciones financieras no bancarias. Por otra parte, podrá conceder préstamos directos hasta por un monto de 15 unidades impositivas tributarias (aproximadamente US\$13 mil) asignados preferentemente a agricultores de pequeña escala que integren asociaciones o consorcios que participen en cadenas productivas que consideran la producción, transformación y comercialización de un mismo producto agropecuario. De esta forma se asegura la posibilidad de retorno de la inversión y de la cancelación de los préstamos.

Para asegurar la independencia de actuación del Banco, se ha determinado que el directorio lo integren siete miembros, tres designados por el Estado y cuatro por los accionistas privados. Los representantes del Gobierno serán elegidos por un período de cinco años y los privados serán renovados anualmente por la junta de accionistas.

Adicionalmente a su labor crediticia, el Banco tendrá una tarea promocional en materia de constitución de fondos de garantía, la creación de seguros agrarios, y la prestación de servicios de asistencia técnica, capacitación, innovación tecnológica y comercialización. Se espera que el nuevo Banco, denominado *AGROBANCO*, inicie sus funciones en mayo de 2002.

IV. ORIENTACIONES ESTRATEGICAS

Al efectuar un análisis de la financiación rural en América Latina y el Caribe, se advierte que a partir de 1950 y hasta fines de la década de los ochenta,

los gobiernos asumieron en forma preponderante la atención de las necesidades de financiamiento del sector. Intervención que tuvo un propósito de carácter político y social, de acuerdo al criterio imperante en esos años derivado de la concepción de la Alianza para el Progreso impulsada por el gobierno de los Estados Unidos, a fin de permitir el acceso al crédito a grandes segmentos de la población que eran considerados insolventes por la banca comercial.

A fines de la década de los ochenta en algunos países de América Latina y a principios de los noventa en los demás países, se emprendió una política de liberalización y de reformas financieras que produjeron beneficios y cambios positivos en la intermediación financiera, que han sido visibles en los mercados urbanos pero que, sin embargo, no han tenido un impacto significativo para lograr el cambio en los mercados financieros rurales, que continúan siendo segmentados e ineficientes, con el consiguiente efecto negativo mayormente para los productores de bajos ingresos.

Al retirarse o reducir el Estado sus actividades en el sector agrícola, en el contexto de los procesos de apertura económica, se indujo a los bancos comerciales a aumentar su presencia en las zonas rurales. Esto se hizo por medio de directrices que exigían a los bancos comerciales asignar un porcentaje de su cartera de préstamos al sector agrícola, o poniendo a su disposición en el Banco Central servicios de redescuento en condiciones favorables, o bien garantizando determinados porcentajes de créditos concedidos con fines concretos.

También en este caso los resultados fueron por lo general menores a los esperados y el grupo supuestamente destinatario, es decir, los agricultores de pequeña escala, se benefició muy poco de estas medidas. En los países en los que los bancos comerciales llevaron a cabo actividades en las zonas rurales, en la mayoría de los casos las mismas han servido para atender a las necesidades a corto plazo de los agricultores de gran escala, los comerciantes locales y las industrias localizadas en la zona.

Con el objeto de superar esta situación, se hicieron esfuerzos para involucrar en la prestación de servicios financieros a intermediarios no bancarios regulados por los órganos de control y supervisión, como uniones de crédito, cajas rurales, cajas de crédito, cajas municipales, bancos comunales, así como a diversas organizaciones rurales, cooperativas, asociaciones de agricultores, etc. a quienes se utilizó como canales de asignación de recursos a la par que brindaban servicios de asistencia técnica y de capacitación a los productores de pequeña escala.

En un comienzo, esta última alternativa no dio resultados favorables, por cuanto los agricultores consideraron que los créditos formaban parte de la ayuda privada, generalmente de carácter internacional. También, por falta de experiencia, estas entidades tuvieron poca recuperación de los créditos y, por otra parte, no consideraron el mantenimiento del valor de la moneda en mercados cambiarios volátiles, en los casos en los que se utilizó recursos externos. Como producto de la experiencia, esta corriente de canalización de recursos se ha incrementado y ha perfeccionado sus servicios, constituyendo en la actualidad una alternativa positiva en el campo de las microfinanzas rurales que corresponde impulsar.

¿Que perspectivas tenemos entonces para el futuro?

Al hablar del acceso a servicios financieros para la población rural, debe tenerse en cuenta el marco económico en que actúan las instituciones financieras que buscan proporcionar este servicio y responder la pregunta ¿Pueden construirse instituciones financieras exitosas en nuestras actuales economías rurales?. Este es el principal desafío que debemos atender, al formular esquemas y mecanismos de financiamiento en el medio rural, dónde la pobreza es casi absoluta y no existe una economía de mercado.

Desde el punto de vista operativo, entre los principales obstáculos referidos a la demanda y oferta de servicios financieros que enfrentan los mercados financieros rurales que limitan el acceso al financiamiento del sector rural, se pueden citar los siguientes:

La demanda por servicios financieros en las áreas rurales se ve restringida, entre otros motivos, por: a) elevados costos de transacción para los deudores y depositantes; b) elevados riesgos para los deudores y depositantes; c) falta de capacidad de endeudamiento de los hogares-empresas rurales; d) falta de productos financieros y no financieros adecuados a las necesidades de los beneficiarios finales; y, e) falta de información adecuada sobre los servicios de crédito y de depósitos disponibles.

Por el lado de la oferta, las transacciones financieras rurales encuentran serias dificultades como consecuencia de: a) deficiencia de la información, que dificulta la evaluación del riesgo de prestar; b) incentivos de los deudores y de los acreedores que no son necesariamente compatibles, lo que da origen al riesgo moral; c) dificultades para hacer valer los contratos, lo que acentúa las posibilidades de pérdida por falta de recuperación de los préstamos; d) dificultades para diversificar

los riesgos; y, e) dificultades para diluir los costos fijos de la infraestructura financiera.

Por consiguiente, antes de poder organizar mercados financieros rurales duraderos se debe disponer de tres elementos fundamentales. El primero consiste en unas **condiciones macroeconómicas favorables**, que comprendan adecuados niveles de inflación y tipos de cambio, la liberalización de la reglamentación de importaciones y exportaciones que afecta a los productos agrícolas, el mantenimiento de políticas económicas previsibles, y un margen elevado de estabilidad jurídica, de seguridad y de orden.

El segundo elemento fundamental es un **conjunto apropiado de políticas para el mercado financiero**, es decir, se debe permitir a los bancos aplicar tasas de interés que cubran sus costos y el riesgo del préstamo y les permitan mantener el poder adquisitivo de su cartera de préstamos. Por otra parte, los procedimientos de gobierno deben evitar la imposición de costos excesivos de transacción sobre los mercados financieros rurales, la tributación de los depósitos por medio de un volumen elevado de reserva y la exposición del sistema financiero rural a incursiones políticas.

El tercer elemento fundamental es el **estímulo a los mercados financieros rurales** para conseguir que sean competitivos. Para ello se puede recurrir a la creación de nuevos bancos u otras instituciones financieras que estén dispuestas a prestar sus servicios en las zonas rurales, como es el caso de las entidades de microfinanzas. Las políticas deben también ofrecer la posibilidad de implantar nuevos procedimientos, tecnologías y productos financieros.

Como bien ha sido señalado en diversos estudios y foros internacionales, el mercado financiero rural está afectado por tres factores fundamentales: el riesgo implícito de la agricultura, una información imperfecta, y elevados costos de transacción.

Las fuentes de riesgo en el sector rural son mayores y distintas de otros sectores y tienen relación con la incertidumbre respecto al potencial rendimiento de los predios agropecuarios, la variación de los precios de los productos (lo que depende de mercados variables), y la pérdida o daño de los cultivos por causas de la naturaleza.

En cuanto a la información imperfecta, los factores limitantes son la escasez de datos y los problemas de información debido a la distancia física, al aislamiento

del productor y a la ausencia de sistemas de comunicación en el medio rural. La transmisión de datos sobre producción y mercado es costosa y por otra parte, ante la ausencia de un historial crediticio, se complica la evaluación de la capacidad de endeudamiento de los productores y las actividades de seguimiento de los préstamos.

El tercer factor a considerar es el costo de transacción, que enfrenta varias limitaciones en el ambiente físico (carencia de infraestructura adecuada); en el marco legal y regulatorio (carencia de títulos de propiedad y de una regulación y supervisión prudentes); y en el ámbito institucional, donde es notoria la falta de incentivos gubernamentales, falta de capacidad gerencial, escasa investigación, falta de mecanismos apropiados para hacer cumplir los contratos, etc.

Frente a este panorama, los nuevos enfoques del financiamiento rural y de la participación del Estado, persiguen el objetivo de incrementar los ingresos de los productores de pequeña escala y de disminuir la pobreza en el sector rural. Para aumentar los ingresos de los agricultores cabe considerar la combinación de políticas macroeconómicas y sectoriales eficientes, crear con urgencia un marco jurídico y normativo adecuado y corregir las disfunciones del mercado. Para reducir la pobreza no es suficiente elevar el ingreso rural medio si el nivel de oportunidades de progreso no llega a todos por igual, lo cual puede justificar un conjunto de programas de intervenciones dirigidas.

En los últimos años, en virtud de las políticas de liberalización financiera, ha disminuido el papel de las instituciones financieras de propiedad y administración estatal, aunque todavía son los principales proveedores de crédito a los productores rurales de pequeña escala en varios países de la región. Entre los problemas más comunes que tiene que afrontar la banca pública se encuentran las altas tasas de mora, estructuras con elevados costos administrativos, rotación frecuente de directivos y de funcionarios de alto nivel, interferencia política en el proceso de aprobación de préstamos y en la condonación de deudas, y procedimientos de operación lentos por su condición de entidad estatal, lo que eleva los costos de transacción a los prestatarios.

Cuando la banca de desarrollo actúa en un *primer piso*, las posibilidades de pérdidas se incrementan por la limitada viabilidad de la cobranza de los créditos, que se refleja en quebrantos traducidos en un alto costo para la sociedad. Sin embargo, dadas las condiciones de algunas regiones, solamente es posible hacer llegar los recursos al medio rural por conducto de la banca de desarrollo de primer

piso, directamente o por medio de instituciones de microfinanzas, debiéndose evitarse una tasa de recuperación baja, puesto que los productores asocian estos recursos con ayudas gubernamentales, por lo que es vital proyectar una imagen de capacidad efectiva para recuperar los créditos.

En este marco general, los bancos de desarrollo públicos de primer piso especializados en la agricultura, que adolecen de graves problemas financieros por las consideraciones mencionadas, tienen por delante tres alternativas: liquidación, privatización o reestructuración y fortalecimiento institucional.

De las tres opciones, la liquidación de los bancos agrícolas producida en algunos países latinoamericanos ha generado vacíos que hasta ahora no han podido ser cubiertos por el mercado, por lo que una acción en este sentido tiene que adoptarse en función de la oferta existente de servicios financieros al sector rural. En tanto, la opción de privatización puede ser complicada por la falta de interés de los potenciales inversionistas privados ante la delicada situación financiera de las instituciones.

Queda entonces, como una alternativa viable, la reestructuración y fortalecimiento de aquellos bancos agrícolas en los cuales es posible efectuar un cambio de su misión y de sus objetivos, teniendo en cuenta el irrestricto respeto a su autonomía operativa y de gestión, de modo tal de lograr que dichas instituciones sean inmunes a la influencia política y de grupos de poder.

En este proceso de reflatamiento, se debe considerar necesariamente la participación del sector privado en el accionariado del banco, de forma de constituir una empresa mixta en la que el Estado participe en todo caso con un capital minoritario, lo que asegurará la sostenibilidad de la institución financiera y evitará la injerencia de factores exógenos, sean políticos o provenientes de grupos de presión.

Por otro lado, ha quedado demostrada la importancia de las instituciones financieras de *segundo piso*, que han logrado la profundización de los mercados financieros, al canalizar con éxito recursos provenientes de fuentes multilaterales o del mercado de capitales, interno y externo. Sin embargo, los programas crediticios de estas instituciones deben diseñarse con mucho cuidado para evitar la asignación arbitraria de recursos de largo plazo y la fijación igualmente arbitraria de tasas de interés, ya que estas medidas pueden debilitar los esfuerzos de movilización de recursos, de la captación de ahorro y retardar el desarrollo de mercados secundarios.

En este marco general, la meta a alcanzar es promover la formación o expansión de instituciones financieras en las zonas rurales que tengan como principio rector los criterios de sostenibilidad, eficiencia y productividad, mejorando el acceso del productor de pequeña escala a los servicios bancarios. Para tal efecto, corresponderá a las esferas gubernamentales aplicar políticas que persigan los fines siguientes: a) vincular a los intermediarios financieros formales e informales; b) promover que los bancos comerciales se interesen en actuar en las zonas rurales; c) contribuir a la reestructuración y fortalecimiento de las instituciones financieras existentes, públicas y privadas; d) elevar a las instituciones financieras semi formales a la clasificación de instituciones financieras reguladas; y, e) crear nuevas instituciones financieras en las zonas rurales.

Cabe señalar a este respecto, que en un reciente estudio de la FAO y la GTZ sobre la función de la financiación del desarrollo agrícola, se plantea que dadas las características singulares de la financiación agrícola y el alto porcentaje de población rural que hay en los países en desarrollo, resulta legítimo que el Estado apoye el desarrollo agrícola y rural mediante el establecimiento de un marco de políticas adecuadas para que los mercados de financiación agrícola y rural funcionen eficientemente y a un costo razonable.

V. RECOMENDACIONES

1. En el marco de las reformas económicas y financieras aplicadas en América Latina, se reafirma la necesidad de avanzar en el diseño y consolidación de políticas explícitas para el desarrollo del sector rural, tanto en el área del apoyo social como también para estimular la mayor difusión y adopción de nuevas tecnologías, fomentar las capacidades de innovación empresarial, y en especial asegurar un flujo de recursos financieros para atender necesidades de capital de trabajo, financiar inversiones productivas, y la comercialización de los productos agropecuarios. Ello demanda reconocer las particularidades y necesidades específicas del sector rural en cada país, como también una voluntad política y de concertación de posiciones, en torno a la búsqueda de un desarrollo agrícola y rural que brinde a los productores del campo posibilidades reales de adecuarse a las transformaciones estructurales y hacer frente a las exigencias que plantea el proceso de apertura y globalización de las economías de la región.
2. Resulta indispensable que nuestros países cuenten con instituciones financieras con capacidad para responder a los requerimientos del sector en

condiciones de montos y plazos que hagan posible el acceso al crédito y los servicios de fomento y promoción, en términos más amplios que aquellos que plantea la liberalización financiera. Como se ha reconocido, las políticas de liberalización financiera no llegan a resolver el problema de segmentación crediticia, que es característica en los mercados financieros latinoamericanos y que se expresa en una preferencia de los bancos comerciales para canalizar sus recursos a las empresas más grandes y con mayor grado de modernidad, quedando en consecuencia sin atención vastos sectores de la economía, entre ellos principalmente los productores de menor desarrollo relativo del sector rural.

3. En tal sentido, será importante que el financiamiento del desarrollo rural en América Latina, contemple el logro de cuatro objetivos fundamentales:
 - a) Garantizar un mayor volumen de recursos para satisfacer la demanda de crédito del sector, sustentada en una nueva agenda para el financiamiento del desarrollo rural, que trascienda los esquemas fundamentalistas basados exclusivamente en el mercado y refuerce los esquemas de complementación financiera, haciendo posible que la banca de desarrollo y las instituciones de microfinanzas rurales puedan acceder directamente a nuevas fuentes de recursos y lograr así una estructura de fondos más diversificada y estable. Para ello, será importante elevar los niveles de captación y movilización del ahorro interno, conjuntamente con una mayor captación de recursos del exterior en condiciones competitivas, considerando plazos que faciliten el proceso de modernización del sector rural.
 - b) Elevar el acceso al crédito del sector financiero, pues tradicionalmente la banca comercial ha concentrado su atención en demandas de sectores de mayor desarrollo relativo, como el comercio, la industria, las exportaciones primarias, quedando sin atención importantes sectores constituidos por productores rurales, pequeñas y medianas industrias, empresarios independientes, mujeres microempresarias, etc., que requieren del diseño de esquemas y modalidades de financiamiento adecuados para atender sus necesidades de capital de trabajo, promover sus inversiones productivas y favorecer la capitalización de sus unidades empresariales.
 - c) Alcanzar una mayor eficiencia en la canalización de recursos financieros, para cuyo propósito será importante reducir y eliminar todo tipo de interferencias políticas o de otro carácter, a fin de impedir que los bancos

de desarrollo suministren créditos y servicios que no son viables ni competitivos. Los bancos de desarrollo deberán establecer políticas de tasas de interés que además de asegurarles una gestión financiera sana como bancos, le permitan una asignación eficiente de recursos. En aquellas realidades específicas en donde los subsidios sean justificados, se requerirá que ellos no sean asumidos por los intermediarios financieros, sino que deban emplearse mecanismos transparentes como las transferencias directas del presupuesto nacional u otros instrumentos que no afecten la solvencia de los bancos de desarrollo.

- d) Promover e impulsar la reestructuración y modernización de los bancos de desarrollo agropecuarios que implica, como ha sido señalado en este documento, una redefinición de su papel y su transformación en instituciones ágiles que cuenten con una gestión autónoma, sustentada en una diversificación de sus fuentes de recursos y la canalización a proyectos viables, conjuntamente con una vocación particular para atender a la población rural. Esta nueva banca de desarrollo deberá constituirse como una empresa mixta, con participación del Estado en el accionariado, de los productores agropecuarios y de la sociedad civil vinculada al sector rural.
4. La experiencia viene demostrando que la liberalización financiera no asegura necesariamente el eficiente funcionamiento de los mercados de crédito, por lo que se requiere, entonces, de la aplicación de políticas de «segunda opción» a fin de reducir los efectos adversos de estas segmentaciones, como por ejemplo mediante la participación de bancos de desarrollo que cubran los vacíos del mercado canalizando recursos a pequeños productores situados en las áreas rurales, que, además, precisen de otros servicios complementarios al crédito como la capacitación, asistencia técnica, asesoría, e información.
 5. El papel fundamental de la banca de desarrollo consiste en promover y propiciar el surgimiento y desarrollo de mercados financieros rurales donde se presten servicios financieros eficientes y sostenibles y al alcance de las poblaciones de escasos recursos de las áreas rurales. Ello implica que su acción debe estar encaminada a hacer posible que los mercados financieros funcionen cada vez mejor y no a sustituirlos, aprovechando de la mejor manera las ventajas de transacciones que ocurren a través de los mercados y, en ningún caso, distorsionar el mercado de manera que estas ventajas no se manifiesten.

6. El trato directo de los bancos de desarrollo con los prestatarios finales, esto es, la modalidad de banca de primer piso, ha significado históricamente grandes riesgos de pérdidas patrimoniales para la institución y para el sector público, que recurrentemente se han debido a interferencias políticas y de grupos de poder económico para la orientación y recuperación de los préstamos. Ello no invalida, en ciertos casos, la presencia del gobierno, a través de instituciones adecuadamente concebidas, que se justifica porque no todos los resultados que ofrece el mercado son económica y socialmente aceptables, como lo demuestra el escaso interés de los bancos comerciales por consideraciones de costos y riesgos.
7. Cuando la canalización de recursos a través de la banca comercial privada no se logra mediante los mecanismos de mercado o de la acción de inducción de la banca de segundo piso, resulta conveniente evaluar la incorporación de apoyos o estímulos a la banca comercial privada para compensar los costos de operación que significa atender los segmentos de mercado sobre los que existe interés para desarrollar o, en su caso, fomentar la participación de intermediarios financieros no bancarios que obtengan su fondeo principalmente en el mercado libre o con la banca comercial privada, ya que sólo así se tendrá una evaluación y supervisión descentralizada de su valía.
8. La participación de la banca de desarrollo como entidad de segundo piso deberá recurrir a mecanismos de mercado aprovechando los agentes financieros competitivos existentes, que actúen como contrapeso de la administración pública. Por eso, la canalización de sus recursos debe realizarse preferentemente por medio de la banca comercial privada o de los intermediarios financieros no bancarios, que en la mayoría de los casos es el mejor camino para lograr una distribución eficiente y un sistema aceptable para la administración de los riesgos del financiamiento.
9. Como complemento a los canales de distribución existentes, la banca de desarrollo debe incentivar el surgimiento e incorporación en los mercados rurales, de nuevos intermediarios financieros (bancarios y no bancarios), acompañando este proceso hasta lograr su fortalecimiento con incentivos financieros, transferencia y adopción de tecnologías crediticias; asesoría en su gestión financiera; desarrollo de sistemas operativos e informáticos, entre otros. Estos apoyos, al igual que toda la participación de la banca de desarrollo, deben ser temporales, estableciéndose mecanismos graduales de retiro y de graduación de acreditados e intermediarios.

10. Para contar con un efectivo mercado financiero rural se plantea la conveniencia de establecer un sistema financiero rural que comprenda tres niveles de operación. En primer lugar, examinar la conveniencia de constituir un banco o fondo de desarrollo de segundo piso, que canalice recursos públicos, de organismos internacionales y de los mercados de capital, de corto mediano y largo plazo, a través del sistema financiero en general. En segundo lugar, se contará con la red de entidades bancarias (bancos comerciales y bancos de desarrollo públicos, privados o mixtos) y de intermediarios financieros no bancarios que ofrezcan todo tipo de servicios bancarios y no bancarios, en este caso a los productores rurales. Finalmente, se considera al sistema o red de entidades de microfinanzas (uniones de crédito, cajas de ahorro y crédito, cooperativas, mutuales, etc.) preferentemente reguladas por el organismo de control y supervisión, que por su dimensión y conocimiento del mercado objetivo, pueden tener ventajas competitivas para realizar operaciones, negociar con los clientes, recuperar los créditos y reducir los costos de administración.

11. Como instrumentos claves en la actuación de la banca de desarrollo se pueden utilizar, entre otros, los que a continuación se enuncian de manera genérica:
 - a) *Fondeo de recursos*: descuentos, préstamos, capital de riesgo, depósitos y otros.

 - b) *Administración del riesgo*: sistemas de información crediticia; sistemas de garantías mutualistas: avales, fondos de garantía recíproca y otros; sistemas de evaluación de proyectos y empresas; sistemas de coberturas de riesgos productivos: autoaseguro, seguro directo, reaseguro y coaseguro; riesgos comerciales y financieros: forwards, agricultura por contrato, futuros, opciones, ingeniería financiera y otros; garantías de crédito para préstamos individuales, para cartera de préstamos, garantías intermedias y otras.

 - c) *Incentivos financieros operativos*: para compensación de costos operativos de intermediarios financieros y empresarios (estímulos, reembolsos y premios); fortalecimiento, desarrollo y capacitación para intermediarios financieros; reembolsos para diagnóstico y calificación; apoyo para capacitación en la profesionalización de recursos humanos; financiamiento para modernización de infraestructura básica e informática; reembolsos para asesoría y consultoría para la

instrumentación de sistemas de tecnología e información, administración de fondos de reservas prudentiales y capitalización.

- d) *Inducir y participar en el establecimiento de un marco legal y regulatorio:* calificación de cartera; certificación / calificación; mecanismos de seguimiento y control; sistemas para inducir capitalización. Es indispensable establecer medidas prudentiales que induzcan el buen funcionamiento del sistema financiero, con énfasis en los nuevos intermediarios financieros que se incorporen, propiciando con ello que las entidades participantes sean sólidas.
- e) *Propiciar el desarrollo de proveedores de servicios no financieros para integración de redes empresariales:* transferencia tecnológica; capacitación; asesoría; consultoría; comercialización de insumos y productos; calificadores y certificadores.
- f) *Desarrollo de nuevos productos y mercados financieros y no financieros.*
- g) *Integración de redes de valor:* consolidación organizativa horizontal y vertical; estudios de oportunidades de negocios (productos; cadenas; redes); «mapeo» geográfico de las oportunidades de negocio; estímulos hacia la integración; concurso de proyectos de impacto e incentivos.
- h) *Control de riesgos:* es conveniente considerar la incorporación y desarrollo de entidades e instrumentos para su administración, como son: seguros, coberturas de precios, coberturas de tasas de interés, capacitación, asistencia técnica, transferencia de tecnología, etc. Con ello se propicia la creación de empresas de centrales de riesgos, que pueden administrar información de diversa índole para prevenir posibles quebrantos en las transacciones que se dan en los mercados rurales.

12. Un aspecto importante a considerar es la condición de eficiencia de los bancos de desarrollo y que está determinada y sujeta al cumplimiento de su función social o institucional, como también de su función empresarial. La **eficiencia institucional** de un banco de desarrollo se relaciona con aspectos tales como la capacidad de proporcionar acceso al crédito a sectores con alta prioridad económica y social, que no son atendidos por la banca comercial; la influencia que puede ejercer el banco en la creación de nuevas empresas, la promoción de nuevas inversiones y la generación de empleo en el sector rural por ejemplo;

la contribución para promover la innovación y adaptación tecnológica; la promoción del desarrollo empresarial; los servicios complementarios al crédito, etc. Por su parte, la **eficiencia operacional o empresarial** de un banco de desarrollo se expresa a través de patrones similares a los de cualquier intermediario financiero privado, debiendo observar adecuados niveles de rentabilidad y solvencia bancaria.

Esta doble dimensión resulta importante tener en cuenta al evaluar el desempeño de un banco de desarrollo rural, para evitar la distorsión y el riesgo en el análisis, debiéndose siempre tener en cuenta la misión y objetivos de la institución.

13. Los claros avances que se advierten en varios bancos de desarrollo rural, se enmarca en una nueva concepción del fomento no asociada a tasas de interés de niveles insuficientes para cubrir costos, sino a la prestación eficiente y oportuna de servicios financieros y promocionales a grupos económico-sociales no atendidos por la banca comercial. El apoyo de los bancos de desarrollo no se concibe más como indiscriminado para todo tipo de proyectos y clientes, sino que atiende selectivamente a la rentabilidad social y también a la rentabilidad privada de los proyectos, a la cobertura de los costos fijos y variables de los bancos y a la generación de una utilidad razonable para la institución financiera. Asimismo, la asistencia a la clientela se plantea como una atención a la demanda con un horizonte de tiempo limitado, al cabo del cual los clientes estarán en condiciones de acceder al crédito de la banca comercial. En suma, es la calidad de las políticas y la gestión de un banco lo que, además de una base de capital adecuada, permite lograr un desempeño exitoso.
14. Para ello, será vital el mantenimiento de una adecuada transparencia en las relaciones entre los bancos de desarrollo y el gobierno, a fin de evitar interferencias políticas y asegurar una adecuada autonomía en la gestión de los bancos de desarrollo, a través de un régimen legal y estatutario que permita actuar con independencia de juicio a sus autoridades y gestores, los que deberán ser designados sobre la base de criterios profesionales y no políticos.
15. Desde luego, al pretender la adecuación de los bancos de desarrollo agrícolas al nuevo contexto, no es posible plantear una solución uniforme ni única, puesto que mucho depende de las características de cada país, así como de las orientaciones y prioridades generales de los gobiernos. Pero si se considera

fundamental el mantenimiento de una clara coherencia entre objetivos, funciones y mecanismos institucionales e instrumentales a la hora de establecer la misión, las pautas de funcionamiento y los mecanismos de acción propios de la banca de desarrollo.

16. A este respecto, vale anotar que los avances en los procesos de modernización de los bancos de desarrollo se están manifestando, de manera general, en una expansión de sus activos, así como en una reducción de sus costos operativos, sustentados en un proceso de racionalización de los recursos humanos, mejoras en los aspectos de organización y gestión administrativa y técnica, e incorporación de los avances informáticos, a fin de permitir un mejor desempeño institucional. De lo que se trata es de asegurar la disponibilidad de servicios financieros a los pequeños agricultores a precios razonables que sean congruentes con la viabilidad financiera y técnica de los bancos de desarrollo. Tal es el desafío que se tiene por delante y que alcanza a la colectividad toda, los gobiernos, los organismos internacionales, los bancos multilaterales, las instituciones financieras de desarrollo, y los agricultores.
17. Teniendo presente las orientaciones estratégicas y las recomendaciones presentadas en este estudio, se considera necesario que los organismos multilaterales de financiamiento y las agencias de cooperación internacional, apoyen los esfuerzos de los países para reestructurar y modernizar a los bancos de desarrollo que apoyan al sector rural, a fin que puedan participar en forma eficiente en la operación de los mercados financieros rurales en sus características de bancos de primer y de segundo piso.
18. Siendo una condición fundamental para este proceso incorporar a los productores rurales, a los organismos gremiales y a las entidades de la sociedad civil vinculadas con el sector rural en la propiedad y manejo de los bancos de desarrollo transformados, los organismos multilaterales de financiamiento y las agencias de cooperación internacional deberán asignar recursos de cooperación técnica para alcanzar al más breve plazo la reestructuración de los bancos de desarrollo agrícola según el nuevo modelo, determinándose las modalidades de acceso al capital del banco de los sectores involucrados.

REFERENCIAS

Acevedo, R. 2001. *La banca agrícola en América Latina*. Ponencia presentada en la Reunión del Partnership for Capacity Building in Rural Finance (CABFIN). 6-7 de Diciembre. FAO, Roma, Italia.

_____. 2000. *Desarrollo, Financiamiento y Banca*. Lima, Perú. ALIDE

_____. 1999. *Estrategias para microfinanzas en zonas rurales*. Ponencia presentada en el II Foro Interamericano de la Microempresa. BID. 24 y 26 de Junio. Buenos Aires, Argentina.

_____. 1998. *Red de los gobiernos, cooperación internacional y entidades de segundo piso en el fomento de servicios financieros rurales*. Ponencia presentada en el Seminario Internacional «El reto de América Latina para el siglo XXI: servicios financieros en el área rural». FUNDAPRO, de Bolivia, USAID, GTZ, ALIDE y otras. Noviembre. La Paz, Bolivia.

_____. 1993. *Ensayos sobre banca de fomento y financiación del desarrollo en América Latina y el Caribe*. México, D.F., México. Nacional Financiera S.N.C.

ALIDE. 2001. *Experiencias de los bancos de desarrollo agropecuario y rural en Latinoamérica y su impacto en la economía*. Ponencia presentada en el Foro Internacional «Experiencias de Latinoamérica en el financiamiento agrícola y rural para el pequeño y mediano productor». ALIDE/Banco Nacional de Fomento del Ecuador. 4 de Octubre. Quito, Ecuador.

_____. 2000. *Fuentes de recursos y mejores prácticas para el financiamiento de la agricultura y el desarrollo*. Ponencia presentada en el Seminario de Financiamiento para el Desarrollo Agrícola y Rural. XXX Reunión Ordinaria de la Asamblea General de ALIDE. 17 al 19 de Mayo. Cartagena de Indias, Colombia.

_____. 1996. *Crédito Agrícola y Banca de Desarrollo*. Lima, Perú. ALIDE.

_____. 1993. *La liberalización financiera y banca de desarrollo*. Lima, Perú. ALIDE (Acevedo R.-Editor).

_____. 1982. *La Banca de Desarrollo y el Financiamiento de la Agricultura en América Latina*. Lima, Perú. ALIDE.

Banco Central de Brasil. *Anuario Estadístico do Crédito Rural*. 2001. Brasil.

Banco Interamericano de Desarrollo. *Documento de Estrategia de Financiamiento Rural. Departamento de Desarrollo Sostenible*. BID, Junio 2001. Washington D.C.

_____. *Documento de Estrategia para el Desarrollo Agroalimentaria en América Latina y el Caribe*. Departamento de Desarrollo Sostenible. BID, Septiembre 1999. Washington D.C., Septiembre.

Banco Mundial. *Políticas y Procedimientos Operacionales para la Ventanilla de Segundo Piso del Banco de Desarrollo Rural*. Proyecto CAM/94/001: Asistencia Técnica para el Desarrollo Agropecuario de América Central. 1995. Guatemala.

_____. *México: Rural Financial Markets. Report 14599-ME*. 1995. Washington D.C.

Banco Nacional de Crédito Rural S.N.C. *Evolución del Sistema BANRURAL en México*. Marzo 2000. México D.F., México.

Banco Nacional de Desarrollo Agrícola. *Propuesta para la reconversión del BANADESA*. Marzo 2001. Tegucigalpa, Honduras.

Belfor Portilla, R. *La Política Agrícola en Chile: Lecciones de tres décadas*. Serie Desarrollo Productivo N° 68. CEPAL. Febrero 2000. Santiago, Chile.

Carrandi, A. 1992. *Informe de evaluación de la actividad crediticia y definición del rol del Banco de Fomento Agropecuario en el financiamiento agrícola*. Documento de Trabajo. Diciembre. San Salvador, El Salvador.

Comisión para la Reforma y Modernización del Banco Agrícola. *Banco Agrícola de la República Dominicana en su proceso de reforma y modernización*. Mayo 1998. Santo Domingo, República Dominicana.

Crespo Valdivia, F. 2000. *Incidencia de las reformas estructurales sobre la agricultura boliviana*. Serie Desarrollo Productivo N° 98. CEPAL. Diciembre. Santiago de Chile.

Delgado Mendoza, F. J. 2002. *Práctica innovadora de la banca de segundo piso en apoyo a los mercados financieros rurales*. Enero. México D.F., México. Mimeo

_____. 1997. *Financiamiento Rural: bases y perspectivas para su desarrollo* (Visión de un sistema formal viable). México D.F., México. Mimeo

Echeverría, R.G. 2001. *Opciones de inversión en las economías rurales de América Latina y el Caribe*. Departamento de Desarrollo Sostenible. BID. Washington D.C.

FAO-Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. 2001. *Financing term investments in agriculture*. A report prepared for the World Bank by the Marketing and Rural Finance Service of FAO. August. Roma, Italia.

_____. 2001. *¿Se justifica el replanteamiento de las finanzas agrícolas?*. Programa FAO/GTZ. Serie Replanteamiento de las Finanzas Agrícolas, Número 1. Roma, Italia.

_____. 1998. *La financiación agrícola: cómo formular la política acertada*. Elizabeth Coffey. Programa FAO/GTZ, Serie Replanteamiento de las Finanzas Agrícolas, Número 2. Roma, Italia.

_____. 1997. *Informe de la Séptima Consulta Técnica del Plan de Desarrollo del Crédito Agrícola (SACRED)*. 4-5 de Mayo. Teherán, Irán.

Fernández-Alvarado L. y E. Granados-Carvajal. 2000. *Costa Rica: el nuevo marco regulatorio y el sector agrícola*. Serie Desarrollo Productivo N° 95. CEPAL. Diciembre. Santiago, Chile.

Ghezán G., M. Mateos y J. Elverdín. 2001. *Impacto de las políticas de ajuste estructural en el sector agropecuario y agroindustrial: el caso de Argentina*. Serie Desarrollo Productivo N° 68. CEPAL. Octubre. Santiago de Chile.

Gonzalez-Solis, J. 2001. *Mecanismos financieros para la pequeña agricultura: experiencia del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), de Chile*. Ponencia presentada en el Foro Internacional «Experiencias de Latinoamérica en el Financiamiento Agrícola y Rural para el Pequeño y Mediano Productor». ALIDE/Banco Nacional de Fomento del Ecuador. 4 de Octubre. Quito, Ecuador.

Gonzalez-Vega, C. 1998. *El papel del Estado en la promoción de servicios financieros rurales*. Documento de trabajo No. 2529, Programa de Financiamiento Rural del Departamento de Agricultura y Desarrollo Económico de la Universidad de Ohio. Columbia, Ohio. USA.

Maydón, G. M. 1994. *La banca de fomento en México: experiencias de ingeniería financiera*. México D.F., México. Fondo de Cultura Económica, 1era. Edición.

Muñoz Torres, J. 2002. *Experiencia en finanzas rurales del Banco Nacional de Fomento del Ecuador*. Enero. Quito, Ecuador. Mimeo

Pineda, O. 2001. *Reestructuración y modernización de las instituciones financieras de desarrollo agrícola: experiencia del BANRURAL de Guatemala*. Ponencia presentada en el Foro Internacional «Experiencias de Latinoamérica en el Financiamiento Agrícola y Rural para el Pequeño y Mediano Productor». ALIDE/Banco Nacional de Fomento del Ecuador. 4 de Octubre. Quito, Ecuador.

Quintero, H. 2001. *Esquemas de financiamiento para el sector agropecuario: experiencia de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA)- Banco de México*. Ponencia presentada en el Foro Internacional «Experiencias de Latinoamérica en el Financiamiento Agrícola y Rural para el Pequeño y Mediano Productor». ALIDE/Banco Nacional de Fomento del Ecuador. 4 de Octubre. Quito, Ecuador.

Revista Agronoticias. *Lo que anunció el Ministro de Agricultura*. Número 259, Agosto 2001, pág. 22-23. Lima, Perú.

Salinas-Callejas, E. 1995. *El financiamiento del sector agropecuario en México*. Revista Comercio Exterior, Vol. 45, Número 1, Pág. 34-41. Enero. México D.F., México.

Santoyo H., M. Muñoz y J. Reyes-Altamirano. 1997. *Tendencias del financiamiento en México*. Revista Comercio Exterior, Vol. 47, Número 12, Págs. 1011-1017. Diciembre. México D.F., México.

Seibel, H. D. 2000. *Bancos de Desarrollo Agrícola: ¿cerrarlos o reformarlos?*. Revista Finanzas y Desarrollo. Vol. 37, Número 2, Junio. Fondo Monetario Internacional (FMI).

Trejos, R. y L. De Las Casas (editores). 1999. *Hacia una nueva institucionalidad: cambios en la forma de conducir la agricultura*. IICA/BMZ/GTZ. Junio. San José, Costa Rica.

Trujillo, R. 2001. *Aspectos financieros de los programas de financiamiento: experiencia del Fondo de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal y Afines (FONDAFA)*. Ponencia presentada en el Seminario Agrícola «Políticas y Modalidades de Financiamiento para el Pequeño Productor Agrícola y Rural». XXXI Reunión Ordinaria de la Asamblea General de ALIDE. 24 y 25 de Mayo. San José, Costa Rica.

Vásquez, J.A. 2001. *Financiamiento a la pequeña agricultura: experiencia del Banco Nacional de Costa Rica (BNCR)*. Ponencia presentada en el Seminario Agrícola «Políticas y Modalidades de Financiamiento para el Pequeño Productor Agrícola y Rural». XXXI Reunión Ordinaria de la Asamblea General de ALIDE. 24 y 25 de Mayo. San José, Costa Rica.

Vidotto, C. A. 2000. *Crise e reestruturação de uma estatal financeira: o Banco do Brasil, do cruzado ao real*. Revista de Economía, Año 26, Número 24, Págs. 45-74. Universidade Federal do Paraná. Paraná, Brasil.

Wenner, M. y J.F. Proenza 2000. *Rural finance in Latin America and the Caribbean: challenges and opportunities*. Working Paper. Banco Interamericano de Desarrollo. Marzo. Washington, D.C.

Otras Fuentes de Información

- *Memorias Anuales de los Bancos de Desarrollo Agrícolas*
- *Estatutos y/o Leyes de Creación de los Bancos de Desarrollo Agrícolas*
- *Web site de los Ministerios de Agricultura, Bancos Centrales, y Superintendencias de Bancos*

ANEXOS

CARTERA AGRÍCOLA POR PAÍSES

PAÍS / IFD	Modalidad Operativa	Cartera de Préstamos (Mill de US\$)	Cartera Agrícola %	Monto de Préstamos a la Agricultura (Mill de US\$)
Argentina				
Banco Provincia de Buenos Aires (BAPRO)	1er	10338	36.4	3,763
Banco de la Nación Argentina	1er	10786	7.57	8.23
Bolivia				
Nacional Financiera Boliviana (NAFIBO)	2do	122	50	61
Brasil				
Banco do Brasil	1er	34563	70	24,194
Banco do Noreste do Brasil S.A. (BNB)	1er	3331	60	1,992
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)	2do	38333	83	3,182
Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE)	1er	631	35	220.8
Banco de Desenvolvimento do Minas Gerais (BDMG)	1er	236	19	44.8
Chile				
BancoEstado de Chile	1er	5994	4.8	288
Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)	1er	153	100	153
Colombia				
Banco Agrario	1er	338	41.1	139
Fondo Nacional para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO)	2do	789	100	789
Costa Rica				
Banco Agrícola de Cartago	1er	128	8.5	10.9
Banco Nacional de Costa Rica	1er	1312	16	210
Ecuador				
Banco Nacional de Fomento (BNF)	1er	37	91	33.7
Corporación Financiera Nacional (CFN)	2do	867	27.9	242
El Salvador				
Banco de Fomento Agropecuario (BFA)	1er	89	100	89
Banco Multisectorial de Inversiones (BMI)	2do	386	11	42.5

PAÍS / IFD	Modalidad Operativa	Cartera de Préstamos (Mill de US\$)	Cartera Agrícola %	Monto de Préstamos a la Agricultura (Mill de US\$)
Guatemala				
Banco de Desarrollo Rural S.A.	1er	141	42	59.2
Honduras				
Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANADESA)	1er	13	78	10.1
México				
Banco Nacional de Crédito Rural S.N.C. (BANRURAL)	1er	2826	100	2,825
Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura - Banco de México (FIRA)	2do	2126	59.9	1,273
Nicaragua				
Financiera Nicaragüense de Inversiones	2do	78	53.7	41.9
Panamá				
Banco de Desarrollo Agropecuario	1er	104	100	104
Paraguay				
Banco Nacional de Fomento (BNF)	1er	199	62	123.4
Perú				
Corporación Financiera de Desarrollo S.A. (COFIDE)	2do	745	5.2	38.7
Puerto Rico				
Banco de Desarrollo Económico para Puerto Rico	2do	114	17.4	19.8
República Dominicana.				
Banco Agrícola (BAGRICOLA)	1er	146	100	146
Uruguay				
Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU)	1er	3593	30	1,078
Venezuela				
Fondo de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal y Afines (FONDAPFA)	2do	99	100	99
TOTAL CARTERA AGRÍCOLA				42,096

Fuente: Base de Datos de ALIDE. Incluye a 30 IFD de 19 países

IMPORTANCIA DE LA AGRICULTURA EN LA ECONOMÍA DE LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS

Países que Cuentan con Banco de Primer Piso Especializado en el Sector Agrícola	PBI Agrícola	PEA Agrícola
Ecuador	14.8	38.6
El Salvador	12	
Guatemala	27.2	56.9
Honduras	21.5	60.5
Panamá	10.7	31.8
Paraguay	31	48.6
República Dominicana	16.3	45.7

Países que Cuentan con Banco de Segundo Piso Especializado en el Sector Agrícola	PBI Agrícola	PEA Agrícola
Colombia	17.2	34.2
México	7.3	36.3
Venezuela	4.3	16.1

Países que Cuentan con Banco Multisectorial del Primer y Segundo Piso con Cartera en el Sector Agrícola	PBI Agrícola	PEA Agrícola
Argentina 1/	6.7	13
Bolivia	14	40
Brasil	11.7	31.2
Chile	8.4	16.5
Costa Rica	18.9	30.8
Nicaragua/	35	42
Perú	13.8	40
Uruguay	14.3	18.8

Fuente: Base de Datos de ALIDE

PRINCIPALES MAGNITUDES FINANCIERAS DE LAS IFD AGRÍCOLAS EN EL 2000
BANCOS ESPECIALIZADOS AGRÍCOLAS
(En % y millones de US\$)

IFD NOMBRE	País	Activos (Mill US\$)	Préstamos (Mill US\$)	Patrimonio (Mill US\$)	Cartera Agrícola (%)	Contribución al financiamiento agrícola nacional (%)
Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)	Chile	185	153	112	100.0	
Banco Agrario de Colombia	Colombia	1,508	338	85	41.1	
Banco Nacional de Fomento (BNF)	Ecuador	119	37	12	91.0	
Banco de Fomento Agropecuario (BFA)	El Salvador	190	89	17	100.0	
Banco de Desarrollo Rural	Guatemala	345	141	24	42.0	36.4
Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANADESA)	Honduras	53	13	2	78.0	3.6
Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL)	México	3,626	2,826	182	100.0	26.0
Banco de Desarrollo Agropecuario	Panamá	192	104	81	100.0	21.2
Banco Nacional de Fomento (BNF)	Paraguay	325	199	38	62.0	41.5
Banco Agrícola de República Dominicana (BAGRICOLA)	República Dominicana	241	146	27	100.0	39.5

Fuente: Base de Datos de ALIDE

PRINCIPALES MAGNITUDES FINANCIERAS DE LAS IFD AGRÍCOLAS EN EL 2000
BANCA DE SEGUNDO PISO ESPECIALIZADA Y MULTISECTORIAL
 (En % y millones de dólares)

IFD NOMBRE	País	Activos (Mill US\$)	Préstamos (Mill US\$)	Patrimonio (Mill US\$)	Cartera Agrícola (%)	Contribución al financiamiento agrícola nacional (%)
Nacional Financiera Boliviana (NAFIBO)	Bolivia	160	122	37	50.0	16.0
Banco Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (BNDES) a/	Brasil	51,509	38,333	6,027	8.3	7.2
Fondo Nacional para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO)	Colombia	1,047	789	134	100.0	
Corporación Financiera Nacional (CFN)	Ecuador	1,072	867	196	27.9	
Banco Multisectorial de Inversiones (BMI)	El Salvador	575	386	139	11.0	
Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA)-Banco de México	México	10,718	2,126	2,621	59.9	32.2
Financiera Nicaragüense de Inversiones S.A.	Nicaragua	86	78	54	53.7	16.7
Corporación Financiera de Desarrollo S.A. (COFIDE)	Perú	1,325	745	393	5.2	
Banco de Desarrollo Económico Para Puerto Rico	Puerto Rico	950	114	95	17.4	
Fondo de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal y Afines (FONDAFA)	Venezuela	265	99	219	100.0	7.7

Fuente: Base de Datos de ALIDE
 a/ La cifra de cartera corresponde a los desembolsos orientados a créditos agropecuarios realizados durante el 2000 sobre el total de desembolsos de este mismo año

PRINCIPALES MAGNITUDES FINANCIERAS DE LAS IFD AGRÍCOLAS EN EL 2000
BANCA PÚBLICA MULTISECTORIAL, COMERCIAL Y DE DESARROLLO
(En % y millones de dólares)

IFD NOMBRE	País	Activos (Mill US\$)	Préstamos (Mill US\$)	Patrimonio (Mill US\$)	Cartera Agrícola (%)	Contribución al financiamiento agrícola nacional (%)
Banco de la Nación Argentina	Argentina	17,873	10,388	1,438	36.4	61.3
Banco Provincia de Buenos Aires	Argentina	14,664	10,786	1,461		
Banco do Brasil	Brasil	70,486	34,563	4,058	70.0	60.0
Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB)	Brasil	4,486	3,331	508	59.8	32.6 b/
Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE)	Brasil	867	631	174	35.0	
Banco de Desnv. do Minas Gerais (BMDG)	Brasil	404	236	64	19.0 b/	
Banco del Estado de Chile	Chile	9,559	5,994	598	4.8	14.3 a/
Banco Nacional de Costa Rica	Costa Rica	2,694	1,312	107	16.0	56.0
Banco Crédito Agrícola de Cartago	Costa Rica	468	128	28	8.5	3.9
Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU)	Uruguay	4,757	3,593	499	30.0	72.0

Fuente: Base de Datos de ALIDE

a/ Corresponde a Febrero de 2001

b/ A nivel Estatal contribuye con el 81% del financiamiento agrícola

**POLÍTICA INTEGRAL DE FINANCIAMIENTO
PARA EL SECTOR AGRÍCOLA**

FINANCIAMIENTO RURAL: EL PAPEL DEL ESTADO Y LA GESTIÓN DE RIESGO EN PRECIO Y RENDIMIENTO

Jacob Yaron
Asesor Principal para Financiamiento Rural
Banco Mundial

I. IMPORTANCIA DEL ACCESO AL FINANCIAMIENTO

El acceso a servicios de financiamiento rural (ahorro, crédito y seguros) le permite a las compañías y hogares afinar patrones de consumo e inversión en el transcurso del tiempo y frente a circunstancias menos favorables y, por lo tanto, diversificar sus riesgos, e.j., el impacto de las variaciones en el ingreso durante un periodo de tiempo y estados de situación. El asegurarse que las firmas y hogares dispongan de un acceso adecuado a servicios financieros eficientes podría mejorar su bienestar, no sólo porque estabiliza su patrón de consumo y flujo de inversiones, sino porque les permite emprender actividades de mayor riesgo-mayor rendimiento, que estarían fuera de su alcance o de su nivel aceptable de riesgo si no tuviesen acceso a dichos servicios.

Un sistema de financiamiento eficiente reduce los costos de transacciones financieras por medio de la especialización en la canalización de los ahorros a los prestamistas, y el control y diversificación de riesgos. Sin embargo, diversos obstáculos, que están generalmente relacionados con el carácter "promisorio" de los contratos financieros, impiden que los mercados financieros operen de manera eficiente. Por ejemplo, un banco puede prestarle a un cliente a cambio de una promesa de repago con un interés sobre un determinado período sólo si dispone de la información adecuada que le permita determinar el riesgo asociado al proyecto en cuestión; un ambiente político y económico relativamente estable que posibilite extender vencimientos de contrato con el transcurso del tiempo, la libertad de evaluar adecuadamente los riesgos que se perciben, y la capacidad de encontrar soluciones cuando los términos contractuales no son cumplidos. Un entorno macroeconómico frágil, una política agrícola o financiera distorsionada, rigideces en el mercado financiero, y restricciones legales o normativas tienden a reducir la eficiencia de los mercados financieros y, por lo tanto, su capacidad de extender servicios financieros a una amplia gama de clientes.

II. ¿POR QUÉ EL FINANCIAMIENTO RURAL AMERITA ESPECIAL ATENCIÓN?

Los problemas de acceso a los servicios financieros son particularmente severos en áreas rurales. Clásicas altas tasas de pobreza, concentraciones poblacionales más bajas, mercados aislados, riesgos de alta variación, oportunidades limitadas para la diversificación de riesgos, agudas variaciones estacionales en el ingreso y en la demanda y oferta de recursos financieros, y la falta de garantías reales tradicionales tienden, en suma, a traducirse en altos costos transaccionales y en la percepción de un mayor riesgo en el suministro de servicios financieros en áreas rurales. Dichas características de los mercados financieros rurales marcan la diferencia entre aquellos de tipo urbano, y a menudo ahuyentan intermediarios financieros en busca de utilidades. Sin embargo, estos desafíos también subrayan los beneficios que los pobres de sectores rurales y, la sociedad en general, podrían recibir del acceso a eficientes mecanismos de uniformidad del consumo y servicios financieros que pudiesen sacarlos de la pobreza. Resulta claro que el enfrentar estos desafíos puede requerir de distintos enfoques.

Tradicionalmente, durante las últimas dos décadas, los gobiernos han tendido a enfrentar los desafíos de la intermediación financiera rural por la vía de operaciones con fondos públicos o de subsidio, y con el volumen de crédito agrícola desembolsado como principal indicador de rendimiento. Si bien han canalizado recursos sustanciales a las áreas rurales, dichas operaciones han fallado, generalmente, en enfrentar los problemas subyacentes, y a menudo han resultado en fracasos costosos que derivan de cuestiones de incentivos y una gestión pobre de las instituciones de gobierno, entre otros factores. Al colocar la atención en el desembolso del crédito agrícola, estas operaciones han tendido a poner menos énfasis en la recuperación del préstamo y la sostenibilidad institucional al apoyar actividades rurales no agrícolas que pueden contribuir a diversificar los riesgos y fortalecer la intermediación financiera rural por medio de la movilización de ahorros rurales. El enfoque tradicional arroja lecciones claras en cuanto a que los fallos del sector público no pueden constituir la solución a lo que (equivocadamente) se consideran fallos de mercado ya que las causas subyacentes de los problemas son intrincadas y están interrelacionadas y, por tanto, requieren de soluciones integrales que tomen en consideración cuestiones institucionales y de incentivo, que redunden en políticas macro del sector financiero y agrícola, y, asimismo, aborden las imperfecciones legales y normativas.

El desarrollo rural en la mayoría de los países en desarrollo ha sido retrasado por la fijación de políticas públicas que favorecen una industria que discriminaba en contra de la agricultura. Dichas políticas beneficiaban a los sectores urbanos en perjuicio de los rurales. Estas políticas pueden ser resumidas en "ocho pilares" de políticas de sesgo urbano que discriminan en contra de la agricultura y el sector rural. Dichas políticas reducen la rentabilidad de la agricultura y empresas rurales no agrícolas y ejercen un efecto devastador sobre los mercados financieros rurales. Sin embargo, las consecuencias son más profundas que lo anterior: aquellos países con los más altos niveles de discriminación en contra de la agricultura mostraron las tasas más bajas de crecimiento económico¹.

Los Ocho Pilares de Políticas Públicas con Sesgo Urbano

1. Tasas de cambio sobrevaluadas.
2. Precios bajos, controlados y sin variación estacional de productos agrícolas.
3. Altas y efectivas tasas de protección a la industria doméstica, los productos que son usados como insumos agrícolas.
4. Asignación presupuestaria desproporcionadamente alta para infraestructura urbana, en vez de infraestructura rural (caminos, electricidad, y suministro de agua potable).
5. Inversión desproporcionadamente alta en recursos humanos en áreas urbanas, en vez de rurales (salud y educación).
6. Leyes de usura que prescriban la formalización de préstamos pequeños, riesgosos y de alto costo, típicos de áreas rurales.
7. Provisiones legales y normativas subdesarrolladas relativas a titulación de tierras y garantías reales para activos típicamente rurales (tierra, cultivos e implementos agrícolas) en relación a activos urbanos (autos, casas y otros bienes).
8. Impuestos excesivos sobre exportaciones agrícolas.

Fuente: Jacob Yaron, McDonald Benjamin, and Gerda Piprek: «Rural Finance: Issues, Design, and Best Practices». No. 14, Environmentally and Socially Sustainable Development Studies and Monographs Series, The World Bank. 1997

¹ See Maurice Schiff and Alberto Valdés: «The Plundering of Agriculture in Developing Countries», The World Bank. 1992.

Dondequiera que haya sido generalizado el impacto adverso de los "ocho pilares", los gobiernos han intentado, con frecuencia, compensar a la agricultura por medio de créditos baratos. Sin embargo, los subsidios de créditos compensatorios están muy lejos de cubrir el daño causado por las políticas, y mientras el impacto de las políticas de sesgo urbano afecta a todos los productores rurales, el crédito barato es en gran parte aprovechado por productores mayoristas adinerados en vez de pequeños agricultores y productores de escasos ingresos, afectando, en consecuencia, de manera adversa la distribución del ingreso en los sectores agrícolas y rurales.

Entre los principios laborales para crear y mejorar el ambiente para el desarrollo agrícola y rural se cuentan: el establecimiento de un régimen comercial más neutral entre los productos agrícolas exportados y aquellos importados; remoción de barreras no arancelarias; garantía de tasas de cambio determinadas por el mercado; reducción de excesiva protección industrial; transferencia de las prioridades de inversión pública hacia áreas rurales; y participación creciente en el desarrollo comunitario.

III. EL MARCO LEGAL Y NORMATIVO PARA EL FINANCIAMIENTO RURAL

En muchos países con deficiencias en la legislación, las normativas e instituciones impiden que el sector formal proporcione crédito a agricultores y empresas rurales. Estos impedimentos dificultan que el sector formal pueda otorgar préstamos al sector informal y que bancos y otras instituciones financieras presten a acreedores no bancarios (comúnmente comerciantes) que tienen muchas ventajas en llegar eficientemente a prestatarios rurales pobres.

Los prestamistas necesitan un sistema en el cual se puedan presentar reclamos en contra de la propiedad, establecido públicamente o "perfeccionado", y que éste se haga valer. Mientras más incierto y costoso sea este proceso, menos dispuestos a prestar estarán los prestamistas. Los problemas pueden surgir en la creación de una hipoteca o reclamo sobre una propiedad móvil, ya sea por tierras sin títulos, altos costos de inscripción, y la ausencia de provisiones legales para intereses futuros. Cuando se presenta un reclamo, puede que no existan inscripciones claramente designadas, de acceso fácil y los costos de búsqueda pueden ser altos. El hacer valer la tierra o propiedad bajo hipoteca puede resultar un proceso extremadamente costoso, prolongado e incierto. Entre otras leyes y

normativas que restringen la intermediación financiera a sectores rurales se incluyen las provisiones de exención a la propiedad que impiden que pequeños agricultores usen granjas como garantía real, y leyes de usura que excluyen a los pequeños préstamos de los intermediarios financieros formales.

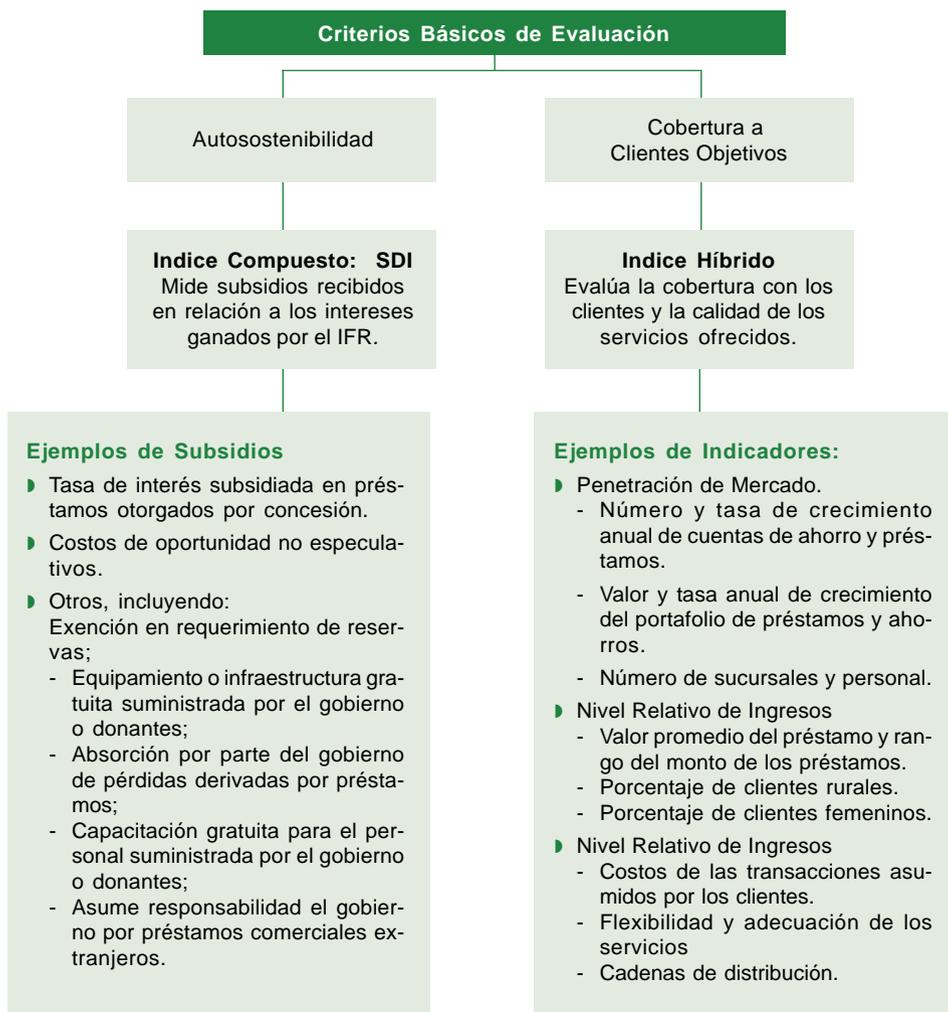
Entre los cambios legales, normativos e institucionales que se requieren para ampliar el acceso al crédito en áreas rurales se incluyen los siguientes: otorgar títulos de dominio de las tierras, así como su inscripción (el solo título no es suficiente), reforma de la ley de transacciones de seguros que permita una gama más amplia de activos para ser usados como garantías reales (e.j., cuentas por cobrar, equipamiento agrícola y productos impercederos, y recibos de bodegas), reforma en el sistema de las inscripciones legales y expansión del ámbito para operaciones privadas; reducción de costos de inscripción y ejecución, y reformas judiciales.

IV. COBERTURA Y AUTOSOSTENIBILIDAD

A comienzos de la década de los 90 se introdujo un marco de política para evaluar el rendimiento de las instituciones financieras rurales (IFR). Este marco se ha ganado una amplia aceptación entre profesionales y académicos. Propone dos criterios básicos de evaluación: cobertura y autosostenibilidad. Sostiene que las IFR que proveen una amplia gama de servicios al cliente-objetivo de manera eficiente tienen probabilidades de ejercer el impacto deseado en el sentido de ampliar ingresos y reducir la pobreza. El evaluar el rendimiento de las IFR sobre la base de estos criterios podría servir como una muestra representativa, fácilmente cuantificable, del impacto de la intermediación financiera rural.

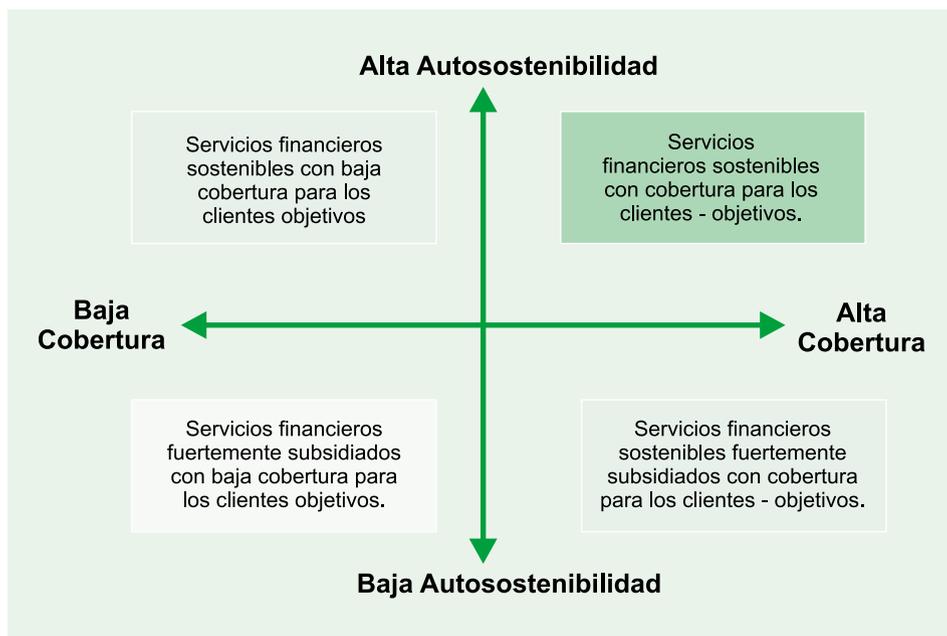
La cobertura es medida por diversos indicadores, tales como el número de clientes, el tamaño promedio del préstamo (como muestra del nivel de ingresos), la autosostenibilidad se evalúa por medio del cálculo del índice de dependencia del subsidio (IDS) de una IFR, el cual indica el porcentaje en que debiera aumentar la tasa de interés promedio del préstamo de modo de que éste sea autosostenible, por ejemplo, independiente del subsidio. El IDS también indica el costo que paga la sociedad al subsidiar una IFR como contrapunto al interés ganado por la IFR en el mercado. Más aún, el cálculo del IDS facilita evaluaciones sobre el uso del subsidio en instituciones financieras rurales versus usos alternativos para la sociedad. Los principales factores que contribuyen a la autosostenibilidad son los siguientes: tasas de interés adecuadas, altas tasas de recuperación de préstamos; y, un alto nivel de ahorros movilizados con eficiencia y a un bajo costo administrativo.

Cobertura y autosostenibilidad debería ser el criterio básico de evaluación para intervenciones públicas en el financiamiento rural



Fuente: Jacob Yaron, Mc Donald Benjamin and Gerda Piprek: «Rural Finance: Issues, Design, and Best Practices». N° 14, Environmentally and Socially Sustainable Development Studies and Monographs Series, the World Bank. 1997.

Si se toma en consideración que el objetivo de un Sistema Nacional de Crédito Rural debiera ser el proveer acceso a servicios financieros al mayor número posible de clientes sobre una base sostenible, el criterio básico para evaluar el sistema debiera ser el de Cobertura (el producto) y la Autosostenibilidad (el costo para la sociedad). Estos pueden ser ilustrados en dos ejes inferiores, indicando diversos niveles de cobertura y costo. Si bien el ideal se sitúa en el cuadrante superior derecho, e.j.: un sistema de autosostenibilidad que dispone de amplia cobertura del cliente-objetivo, la realidad es que en la mayoría de los países en desarrollo, pese a que canalizan una enorme cantidad de recursos escasos a través de los sistemas, la mayoría de los hogares rurales aún no tienen acceso a servicios financieros formales.



Fuente: Bharti Ramola y Vijay Majahan: «Financial Services for the Rural Poor and Women in India: Policy Issues on Access and Sustainability», Sustainable Banking with the Poor Occasional Paper N°6, The World Bank. 1996.

En este contexto, y una vez que se llegue a un acuerdo sobre la evaluación del costo, es decir, la eficacia de la intervención estatal tradicional en los mercados

financieros rurales (MFRs), son dos las materias relevantes que deben ser abordadas. La primera es la necesidad de redefinir el papel del Estado en la promoción de MFRs, y la segunda es la necesidad de destacar las características de los nuevos instrumentos que pudiesen generar un mejor rendimiento en la intermediación financiera rural sobre una base sustentable. El contrastar el «viejo paradigma» del rol del estado en la intervención de MFRs con el «nuevo paradigma» resulta instrumental al momento de poner de manifiesto cómo las convenciones y creencias que dominaron el escenario en las últimas décadas ya no nos está guiando y, en gran medida, han sido abandonadas en gran parte de los países. El papel del Estado, de acuerdo al «nuevo paradigma» es mucho más limitado en comparación al «viejo paradigma» con respecto al nivel de intensidad de la intervención, las áreas de intervención y los instrumentos empleados.

El Anexo 1 proporciona un resumen sucinto sobre la reforma que se efectuó en un banco agrícola estatal en Indonesia, el cual en pocos años se transformó en la estrella de los sistemas de financiamiento rural en el mundo.

Financiamiento Rural El Viejo Paradigma Versus el Nuevo	
VIEJO	NUEVO
Metas básicas	
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Crecimiento y ampliación del ingreso (procurado frecuentemente por medio de la introducción de tecnologías modernas con créditos concesionales). ▶ Reducción de la pobreza. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Crecimiento y ampliación del ingreso. ▶ Reducción de la pobreza.
Presunciones laborales	
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Un desarrollo económico acelerado requiere de materias primas controladas y mercados financieros (tales como control de los precios de los alimentos y tasas de interés). ▶ Los pequeños agricultores y empresarios rurales no pueden pagar tasas de interés comerciales. ▶ Los pequeños agricultores y empresarios rurales no pueden ahorrar. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Un desarrollo económico acelerado requiere de una competencia creciente de los bienes y mercados financieros (por ejemplo, a través de precios flexibles). ▶ Los pequeños agricultores y empresarios rurales pueden pagar tasas de interés comerciales, relacionadas al mercado. ▶ Los pequeños agricultores y empresarios rurales pueden y desean ahorrar.

Financiamiento Rural El Viejo Paradigma Versus el Nuevo	
VIEJO	NUEVO
Presunciones laborales	
<ul style="list-style-type: none"> El acceso al <i>crédito concesional</i> es esencial para el crecimiento y la reducción de la pobreza. 	<ul style="list-style-type: none"> El acceso a servicios financieros no subsidiados es esencial para el crecimiento y la reducción de la pobreza.
Papel del gobierno	
<ul style="list-style-type: none"> Intervención directa en el sector agrícola y control del crédito agrícola. 	<ul style="list-style-type: none"> Creación de un ambiente favorable a las políticas, mientras se minimiza la intervención directa en el sector agrícola y el control del crédito agrícola.
Mecanismos de intervención gubernamental (Marco de políticas)	
<p>Ocho pilares de políticas de sesgo urbano:</p> <ul style="list-style-type: none"> Mantenimiento de una tasa de cambio sobre-valorada para garantizar un suministro barato de los productos agrícolas. Control de precios de los productos agrícolas. Gravamen de impuestos excesivos sobre exportaciones agrícolas. Protección excesiva de industrias domésticas en los cuales los productos son usados como insumos agrícolas. Cumplimiento de leyes de usura, las cuales (pese a sus buenos propósitos) obstaculizan el suministro de servicios financieros a los pobres del sector rural. Cumplimientos de leyes y normas que no toman en cuenta las características únicas y los requerimientos de la economía rural. 	<p>Introducir y mantener un ambiente de políticas para promover mercados financieros rurales (MFRs):</p> <ul style="list-style-type: none"> Apoyo a la estabilidad macroeconómica por medio de tasas de cambio fijadas por el mercado. Mantenimiento de un campo de acción igualitario entre los sectores sub-económicos (incluyendo los sectores agrícolas y rurales), y fomento de la competencia. Liberalización del sector financiero y apoyo a un ambiente competitivo. Introducción de mecanismos legales, normativos y de cumplimiento que aborden los requerimientos específicos de la población rural. Eliminación de políticas de sesgo urbano que desalientan el desarrollo rural e impiden el desarrollo de mercados financieros rurales.
Operaciones financieras rurales directas:	
<ul style="list-style-type: none"> Introducción de un techo legal sobre depósitos y tasas de interés de préstamos. Establecimiento de IFRs estatales (básicamente SACIs): los servicios financieros 	<ul style="list-style-type: none"> Remoción de límites en los depósitos y tasas de interés de préstamos: promoción de tasas fijadas por el mercado.

Financiamiento Rural El Viejo Paradigma Versus el Nuevo

VIEJO

NUEVO

Operaciones financieras rurales directas:

formales a comunidades rurales son, en gran parte, proporcionados por estas instituciones.

- ▶ Suministro de servicios financieros primordialmente al sector agrícola y, por consiguiente, se discrimina en contra de los empresarios rurales no agrícolas.
- ▶ Énfasis en el otorgamiento de crédito (agrícola): el ahorro en instrumentos monetarios se desalienta en áreas rurales.
- ▶ Suministro de beneficios especiales y fondos concesionales a IFRs estatales; subsidio de tasas de interés de préstamos a clientes de IFRs para compensar políticas de sesgo urbano.
- ▶ Cobertura de pérdidas de préstamos de IFRs e instituciones de emergencias frecuentes.
- ▶ Apoyo a seguros de cultivos mal administrados y esquemas de garantía de créditos.

▶ Suministro de servicios financieros por medio de diversos IFRs (y no exclusivamente a través de **SACIs**).

- ▶ Suministro de servicios financieros a todos los empresarios rurales (no sólo actividades relacionadas con la agricultura).
- ▶ Estímulo a la movilización de ahorro doméstico por medio del suministro de facilidades de ahorro con tasas de interés positivas.
- ▶ Revitalización y reestructuración de SACIs y otras IFRs: promoción de principios sólidos de gestión; transformar SACIs a IFRs es servir a una clientela rural más amplia. Privatización de IFRs (o segmentos de sus operaciones) en los casos que sea apropiado, y cerrar IFRs ineficientes e insalvables.
- ▶ Apoyo a innovadores anticipados: otorgamiento de capital simiente y subsidios de remates a CUs existentes o nuevas (piloto) CUs, ONGs, y otras IFRs que cumplen estrictamente con criterios de calificación y que sean capaces de proporcionar servicios financieros rurales eficientes; de cubrir parcialmente costos de la puesta en marcha (enfoque de «industria naciente»).
- ▶ Apoyo a la consolidación de la institución: asistencia en capacitación del staff, desarrollo de **MIS**, investigación, y disseminación de información sobre instituciones exitosas o prácticas en escenarios socioeconómicos o culturales similares.
- ▶ Extensión de subsidios limitados a IFRs para compensar por políticas distorsionadoras (actualmente están siendo eliminadas), subsidios con tope o de eliminación gradual.
- ▶ Introducción de seguros de cultivos, adecuadamente tasados y bien administrados, y revisión de la eficacia de los esquemas de garantía de crédito.

No existe un nivel óptimo único o forma de intervención directa que pudiese ser empleada como receta general del financiamiento rural. La intervención más adecuada dependerá de las metas y objetivos de la intervención y en la demografía de una clientela específica, el ambiente socio-económico, la cultura, y los valores predominantes de la sociedad en cuestión.

V. PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SEGUROS EN ÁREAS RURALES Y EL IMPACTO POTENCIAL SOBRE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS RURALES

Los productores rurales enfrentan dos riesgos primordiales: básicamente el precio y la cantidad de la producción, que en su conjunto determinan sus ingresos. A la luz de su capacidad limitada de absorber o diversificar esos riesgos, los productores rurales optarán por patrones de producción de bajo riesgo y bajo rendimiento en ausencia de un sistema adecuado de seguros. Ello, a su vez, perpetuará su pobreza o, en el mejor de los casos, retrasará el crecimiento del ingreso.

Por otra parte, cuando se liberalizan los precios y los mercados se abren a la competencia internacional, el riesgo que resulta de la exposición a la volatilidad de los precios internacionales puede conducir a una reacción adversa a la liberalización y a medidas en favor de intervenciones estatales en el cierre de mercados o subsidio de precios. Cualquiera de las dos medidas puede ser extremadamente costosa para los mercados domésticos. Por lo tanto, aquellos mecanismos que les permite a los agricultores compartir los riesgos de precio, así como una buena parte de los riesgos de producción, pueden mejorar el bienestar, particularmente para aquellos agricultores más pobres, cuya capacidad para enfrentar estos riesgos es especialmente restringida.

Los esquemas de costos de seguros bien diseñados tienen dos ventajas adicionales: primero, hacen posible que los agricultores se sientan más cómodos en especializar su producción, lo cual resulta extremadamente importante para facilitar la adopción de tecnologías más avanzadas en cuanto a, mientras más alto el riesgo, más alta la recuperación. Segundo, al reducir las variaciones en los ingresos de los agricultores, se reducen los riesgos para sus acreedores, permitiendo que los prestamistas provean más créditos a tasas de interés más bajo. Por cierto, productos de seguros bien diseñados pueden sustituir a aquellas formas más tradicionales de garantías reales y, por consiguiente, posibilitar que los acreedores otorguen préstamos a agricultores pequeños, quienes, de otro modo, serían considerados de alto riesgo y, por lo tanto, no tendrían acceso a un crédito formal.

El principal desafío consiste en cómo superar el complejo tema del riesgo moral y selección adversa, que ha sido el principal obstáculo tanto de iniciativas públicas como privadas en los seguros agrícolas, sin mencionar la cuestión de la gestión de las instituciones de gobierno que ha llevado a la bancarota a gran parte de los esquemas públicos de seguros de cultivos. A nivel mundial, casi no existen programas públicos que provean seguros agrícolas, que pudiesen ser evaluados como exitosos². Sin embargo, hay dos áreas en las cuales recientes desarrollos teóricos están comenzando a ser experimentados y llevados a la práctica, y han mostrado ser provechosos. La primera se refiere a mecanismos para una administración moderna frente a riesgos en el precio de productos básicos -un producto conjunto de préstamo con una opción de venta sobre el precio del producto básico en cuestión, y la segunda se refiere a seguros reajustados según un índice. En su conjunto, ambas áreas pueden constituir un componente importante de una estrategia de desarrollo rural exhaustiva y completa, la cual -además de los beneficios directos- facilitaría la ampliación del crédito agrícola no subsidiado a clientes considerados, hasta entonces, no merecedores de crédito por parte de prestamistas lucrativos.

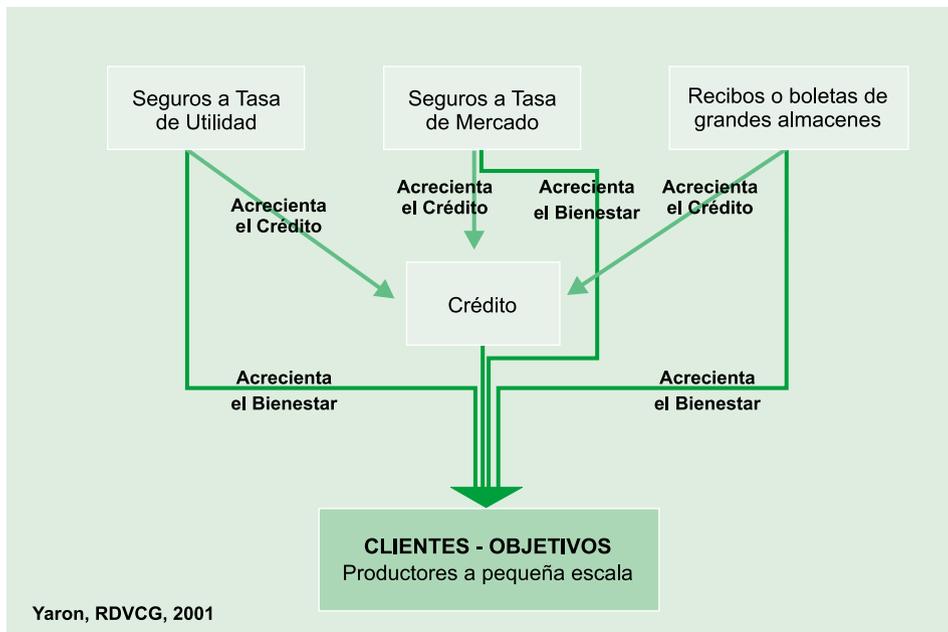
Las estrategias del pasado para enfrentar los riesgos de precios de las materias primas, tales como acuerdos internacionales sobre materias primas (e.j., para café y caucho), juntas de comercialización (e.j., para cocoa y algodón en varios países de África occidental) y controles de precios (e.j., precios estacionales variables de los granos en México en la década de los ochenta) han demostrado ser en gran parte ineficaces. Por cierto, en un gran número de casos, simplemente, han redundado en un impuesto sustantivo sobre los productores y, por lo tanto, han deprimido la producción. Muchos países en desarrollo se han aproximado, por consiguiente, a un marco de políticas de ambientes comerciales liberalizados para promover incentivos de producción y mejorar la eficiencia del sector de marketing de las materias primas. En este contexto, aquellos mecanismos en favor de opciones modernas han demostrado ser un enfoque alternativo por medio del cual los productores rurales pueden manejar los riesgos. En particular, las opciones de ventas permiten a los productores fijar un piso, establecido por el mercado, para los precios que pueden esperar recibir al final de una temporada de cultivo.

² Entre las pocas excepciones se tiene el sistema CPR's del BB y el esquema de seguro de la azúcar en Islas Mauricio (ver Jacob Yaron, McDonald Benjamin, y Gerda Piprek: «Rural Finance: Issues, Design, and Best Practices». No.14, Environmentally and Socially Sustainable Development Studies and Monographs Series, The World Bank 1997).

Sin embargo, un pre-requisito para implementar estos instrumentos de operaciones de cobertura de precios sobre la base del mercado es la eliminación del subsidio estatal del precio para la materia prima en cuestión y que exista liquidez en el intercambio del producto básico de tal manera que el riesgo pueda ser mitigado. Los agricultores en muchos países en desarrollo están en la actualidad más expuestos a la volatilidad de precios que en años anteriores como resultado de la liberalización y la eliminación generalizada de juntas de comercialización, que en el pasado los protegió de la volatilidad de los precios de los productos básicos en los mercados internacionales. Por consiguiente, el mitigar la volatilidad de los precios por medio de instrumentos basados en el mercado también podría ayudar a que estos países, liberalizados recientemente, pudiesen evitar una reacción adversa a la liberalización sobre la base de que la volatilidad de precios ya no puede seguir siendo mitigada sin una regresión al control y apoyo de los precios.

Una IFR bien establecida podría aumentar la demanda por los seguros contra precios de parte de pequeños agricultores, de modo de cumplir con los estándares de la transacción contractual en la liquidez cambiaria de los productos básicos de los países desarrollados. Es probable que esta IFR ejecute esta tarea incurriendo en costos no recuperables al establecer relaciones con los prestatarios. Para una IFR de este tipo, el agregar un seguro contra riesgo de precios a un acuerdo de préstamo estándar casi no requiere un costo de transacción adicional. Mientras los costos de transacción serían bajos, los beneficios podrían ser enormes: a) diversificaría los productos, por tanto, proporcionaría un mejor servicio a un cliente-objetivo; b) mejoraría la disciplina financiera por medio del aumento de la recuperación del préstamo y la reducción de préstamos improductivos; c) crearía un mercado para riesgos que podría reflejarse en tasas diferenciadas de préstamo, distinguiendo entre clientes con y sin seguros contra riesgo de precios; y, d) mejoraría el acceso al crédito y sus términos, incluyendo el transformar el status de los clientes de "no merecedores de crédito" a "merecedores de crédito" porque han adquirido seguros contra riesgo de precios.

Debido a que el valor anual de los productos cultivados por pequeños agricultores está significativamente por debajo del valor de contrato estándar establecido de acuerdo a la liquidez cambiaria internacional o nacional de las materias primas, sería prohibitivo ofrecer opciones de venta como productos separados, de pequeña denominación, a productores de pequeña escala. Sin embargo, al juntar una opción de venta como un producto conjunto con créditos y otros productos financieros, los costos de transacción pueden reducirse significativamente tanto para el acreedor como para el productor rural.



Por otra parte, los acreedores pueden tomar ventaja de la sinergia que se crea entre los componentes de seguros y la ampliación del crédito ya que no sólo proporciona una fuente adicional de entradas sobre la base de honorarios, sino que también mejora la calidad del portafolio de préstamos al eliminar o reducir sustancialmente los no pagos involuntarios, lo cual, a su vez, beneficia a los productores prestatarios por medio de un mejor acceso financiero. Surgen beneficios adicionales cuando hay un mercado secundario para los instrumentos opcionales, tales como CPRs en Brasil, lo cual permite una re-evaluación de riesgos durante la temporada de cultivo, y la participación de una gama más amplia de inversionistas en el financiamiento de la producción rural. Es en esta dirección en que muchas IFRs podrían mejorar su rendimiento financiero, expandir la variedad de productos financieros que ofrecen a su clientela, aumentar la cobertura a los clientes que no eran atendidos antes como resultado de la incapacidad de manejar el riesgo de crédito asociado.

Un seguro indexado según el área proporciona una alternativa compatible con el incentivo a esquemas estándares de seguros de cultivo de modo de ayudar

a los agricultores en mitigar los riesgos de producción. En esencia, constituyen contratos que implican pagos de una prima calculada por un actuario, que resultan en el desembolso en el evento de resultados específicos (p.ej.: cuando aparece un número tal, como la cantidad de lluvia caída por debajo de una cierta cantidad crítica durante un período específico predeterminado digamos 30 días críticos de la temporada de cultivo, o cuando la producción en una cierta área (pero no en el campo específico de un agricultor) está sustancialmente por debajo de los valores de largo plazo promedio. En los años en que ocurre el evento asegurado, todos los asegurados que compraron seguros reciben el mismo pago por unidad de seguro, independientemente del daño real a sus cultivos e ingresos que resultaron de la escasa lluvia o su rendimiento individual. Este instrumento está diseñado para superar los temas de riesgo moral y selección adversa que en la actualidad contaminan los programas de seguros tradicionales. La cantidad de lluvia caída y el área de producción pueden ser verificados por medio de sistemas independientes que no requieren del monitoreo de cada solicitante por daños individuales e indemnización.

Este esquema tiene la ventaja de que: a) evita todo riesgo moral y problemas de selección adversa; b) no es costoso administrarlo, ya que no hay que escribir contratos individuales y no se necesitan inspecciones en terreno; c) el seguro puede ser vendido a cualquiera y no sólo a agricultores. Puede y debe ser vendido preferentemente a todos aquellos cuyos ingresos están en correlación con el evento asegurado; d) puede ser fácilmente administrado por el sector privado; e) cuando no está subsidiado, como debiera ser, sólo será comprado si se le considera menos costoso o más efectivo que las estrategias alternativas de gestión de riesgo; f) un mercado secundario para certificados de seguros podría emerger, lo cual estimularía los ajustes a medida que transcurre la temporada de cultivo; y, g) podría aliviar al gobierno de la necesidad de ayudar a los agricultores ante sequías severas o una baja sustantiva de su producción.

El Banco Mundial está ahora ensayando tanto con riesgo de precios de los productos básicos (opción de venta) como con seguros indexados según el rendimiento en varios países. Los seguros de materias primas contra riesgo en el precio y aquellos indexados y comercializados en tasas cambiarias mundiales líquidas tienen un tremendo potencial para el crédito agrícola. Estos esquemas de seguros constituyen una clara oportunidad de éxito para los bancos agrícolas y, por lo tanto, debieran ser considerados seriamente por quienes formulan las políticas y están a cargo de la gerencia de los bancos agrícolas y rurales.

ANEXO 1: BRI-Unit Desas en Indonesia sirve como un Modelo Global para la Intermediación Financiera Rural

Item	Características principales
Contexto	Establecido en 1984 como un vestigio del programa del gobierno de Indonesia BIMAS (Mass Guidance) de crédito dirigido para la intensificación arrozera.
Filosofía operacional	Amplia intermediación financiera rural, incluyendo tanto a servicios de ahorro como de créditos, sobre la base de utilidades.
Mercado-objetivo	Población rural en general, de bajos ingresos, en vez de sólo prestatarios agrícolas.
Estructura organizacional	El Sistema de Unidad Desa (BRI-UD) es un centro independiente de utilidades dentro del Banco Rakyat de Indonesia (BRI), con una autonomía operacional sustantiva. Cada Unidad Desa (banco del pueblo), a su vez, es un centro cooperativo autónomo dentro de sistema BRI-UD.
Manejo de información	BRI-UD ha desarrollado un sistema de manejo de información extremadamente eficiente (SIM) sobre la base de un sistema de computadores instalados en más del 90% de las Unidades Desa.
Políticas de precios	Tasas de interés reales positivas en los ahorros, un precio interno de transferencia de fondos de superávit sobre el precio de depósitos de movilización, y tasas de préstamos que permiten una cobertura total de todos los costos financieros y operacionales. En años recientes, el rédito anual nominal anual en los préstamos ha sido alrededor del 32% versus costos de financiamiento de alrededor del 10%.
Movilización de ahorros	BRI-UD ofrece cuatro instrumentos de demanda y de ahorros de mediano a largo plazo, con tasas de interés que varían de acuerdo al tamaño y la liquidez de la cuenta, diseñadas en la medida de las necesidades de demanda del cliente.
Enfoque de préstamos	Los préstamos, generalmente, tienen un tiempo de maduración de un año con pagos mensuales, y se proporcionan para cualquier actividad rural legal que genere ingresos. Las solicitudes de créditos se procesan en una semana para prestatarios nuevos y en menos tiempos para antiguos clientes. Los préstamos se extienden sobre una base individual y se estimula la presencia de garantías reales, pero éstas no son obligatorias. El papeleo del trámite se mantiene a un nivel mínimo. El BRI-UD usa oficinas más pequeñas y bancos móviles en áreas más remotas, y los funcionarios visitan a sus clientes en estas áreas una o dos veces por semana.

Item	Características principales
Incentivos para el staff	El 10% de cada ganancia anual de la Unidad se distribuye entre los empleados de la Unidad sobre la base de sus niveles de sueldos individuales y su rendimiento de contribución a las utilidades de la Unidad. Estos bonos de incentivo son pagados a comienzos del nuevo año, y equivalen a un mes y medio de sueldo por empleado.
Incentivos para clientes	Los clientes son pre-evaluados sobre la base de información disponible (recolectada en la comunidad por sus pares como por líderes locales). Los clientes obtienen rebajas de intereses (cerca del 12% al año) y acceso a mayores préstamos si pagan dentro de los plazos. Los incentivos al personal implican que los clientes son objeto de un monitoreo y una observación más cuidadosa de los préstamos que bajo los programas gubernamentales tradicionales de concesión de créditos. Una política de precios adecuada en los créditos se traduce en opciones de inversión más selectivas, y credibilidad en el banco.
Políticas de contabilidad relacionadas con préstamos retrasados.	Clasificaciones conservadoras de los activos y provisiones de pérdidas en los préstamos: el BRI-UD tiene reservas generales de pérdidas en préstamos de un 3% contra todos aquellos préstamos aún por vencer, más de un 50% de provisiones por aquellos préstamos vencidos y no pagados hace menos de 3 meses y un 100% de provisiones por préstamos vencidos y no pagados desde un período que fluctúa entre 3 meses y un año. Préstamos de más de un año están desahuciados.
Manejo de fondos	El sistema BRI sirve como caja de compensación entre excedentes de efectivo y déficit del mismo de las Unidades, transfiriendo recursos entre Unidades a la tasa de transferencia fijada internamente.
Rendimiento financiero de BRI-UD	Con un nivel de subsidios relativamente bajo en 1984, BRI-UD comenzó a tener utilidades dentro de 18 meses y se ha vuelto un líder global en la intermediación financiera rural. Tiene más de 22 millones de ahorradores y 4,5 millones de prestatarios. Aproximadamente el 96% de las Unidades son lucrativas. BRI-UD consistentemente ha recuperado su capital en más del 100% desde mediados de los '90s, y una recuperación de sus activos de más del 6%. BRI-UD incluso sería plenamente autosuficiente si redujera sus tasas de préstamos a la mitad a cerca de 18%.

Fuentes: Jacob Yaron and McDonald Benjamin: «Challenges and Best Practices in Rural Finance», Finance and Development Vol. X, January 1998; Ann Dunham Sutoro and Roes Haryanto. «KUPEDES Development Impact Survey». BRI Briefing Booklet. BRI 1990; Larry Reed and David Befus: «Transformation Lending: Helping Microenterprises Become Small Businesses. GEMINI Working Paper No. 37, USAID. 1993

ANÁLISIS DE FINANCIAMIENTO INTEGRADO AL SECTOR AGROPECUARIO

Ignacio O. Doval Trasmonte
Gerente Ejecutivo de la División Agropecuaria
Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU)

INTRODUCCIÓN

En el sector rural los ciclos productivos tienen un carácter dinámico. Los cambios que en él ocurren permanentemente y de distinta índole, exigen la creatividad de nuevos enfoques en las políticas de fomento y en la forma de intermediación financiera a los efectos de acompañar también la evolución de las instituciones de crédito que lo atienden –en este caso el Banco de la República Oriental del Uruguay–, en virtud de estos requerimientos tan cambiantes.

De allí que adquiere relevancia la posibilidad y rigurosidad de adoptar políticas acordes a la situación planteada. Ellas requieren de un «marco», un conjunto de decisiones estatales previas que orienten los objetivos y mecanismos operativos específicos del crédito agropecuario, así como la búsqueda de las mejores opciones para que la intermediación financiera en el sector rural como forma de apoyo a una gestión estatal más eficaz.

En esta ponencia señalaremos brevemente siete componentes ineludibles para ese marco, sobre los que es preciso haya una decisión política previa; para luego formular una rápida referencia a los elementos a considerar sobre lo que entendemos por fomento de la intermediación financiera rural efectiva, y finalmente concentrarnos en algunos ejemplos concretos más recientes de las operativas particulares del BROU que intentan cumplir las orientaciones señaladas.

I. MARCO DE POLÍTICAS

El marco de políticas que permite diseñar las líneas de acción y las condicionantes concretas del crédito agropecuario incorporará a nuestro entender, decisiones en torno a los siguientes aspectos:

- 1) La definición de los objetivos para el sector. Asimismo, el marco debe incluir el análisis de los problemas a enfrentar. Ya sea los que se originen fuera del sector, como es el caso del proteccionismo y subsidios de los países desarrollados que son naturalmente nuestros mercados, como los que suceden en el propio sector. Con referencia a esto último, podemos destacar la tecnología, la genética, el abastecimiento de insumos (quizás haya que superar previamente otros aspectos o restricciones institucionales), entre otros.
- 2) El análisis de las potencialidades y limitantes de la propia institución de crédito que le permitan realizar el fomento. Los recursos financieros con que cuenta y el desempeño institucional deberían ser los prioritarios.
- 3) Qué es lo que se entiende operativamente a través del concepto y política de «fomento». Sea en cuanto a líneas de productos y sujetos sociales involucrados, como por la cuantía financiera en que se concreta el fomento, o los plazos especiales que se lleguen a dar. Todo ello implica transferencias desde otros sectores de la economía, que deben hacerse explícitos.
- 4) La identificación de los sujetos de crédito y sus características. Las políticas de financiamiento se verán fuertemente afectadas según su dispersión o concentración en grupos con intereses semejantes. Del mismo modo, será necesario requerir del sujeto de crédito una mejora en la calidad de la administración, la generalización de registros contables; su especialización por líneas de producción; un mayor conocimiento de los mercados y de la información con que usualmente se manejen.
- 5) El posicionamiento de la institución y los créditos frente a la inflación, a la evolución del tipo de cambio, el acceso a recursos extraordinarios, y las orientaciones para otras áreas del organismo.
- 6) La posibilidad de que se cree algún tipo de fondo de compensación ante variaciones extremas de precios externos, dada nuestra participación en el mercado internacional. El objetivo sería aumentar la seguridad y estabilidad en el largo plazo de los sujetos de crédito y, en forma derivada, de la institución que los otorga.
- 7) Proyectar la adopción de un sistema de seguro de crédito que permita a los agentes financieros minimizar los riesgos propios a los que está expuesto el sector rural.

II. ESTADO E INTERMEDIACIÓN FINANCIERA RURAL

Los criterios de concesión del crédito y su forma operativa específica, requieren una adaptación y revisión constante de manera tal que contemplen las variables del sector rural.

Resulta muy importante la correcta identificación de los beneficiarios y sus productos, así como la tramitación para la obtención de los créditos. Es decir, la agilidad institucional para responder a las necesidades de los clientes en tiempo y forma, en función del ciclo productivo a considerar. En este último sentido, una mejor intermediación debe considerar la difusión, el esclarecimiento y la coherencia de los productos de crédito que se ofrecen. También es preciso definir criterios de riesgo, garantías y recuperación de carteras ante diversas situaciones.

III. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA ESPECÍFICA

a) Participación del BROU en el Financiamiento Rural

Las políticas definidas por el Estado para la intermediación financiera –y específicamente las de fomento- han sido trasladadas a los organismos responsables de impulsarlas. Concretamente, el financiamiento del sector agropecuario uruguayo ha recaído básicamente en el BROU.

Para una mayor comprensión de la realidad del sector rural en nuestro país exponemos la situación que presentan las colocaciones totales de nuestra Institución en el conjunto del sector privado a diciembre de 2001. Las mismas ascendieron a U\$S2.714 millones, de cuyo monto un 40% estaba colocado en el sector agropecuario. En tanto la banca privada de nuestro país, de un total de colocaciones de U\$S4.205 millones, sólo el 10% se encontraba afectado al sector rural. El siguiente cuadro demuestra claramente que el mayor financiamiento que tuvo el sector privado residente - rural, provino del BROU en algo más del 70%.

Uruguay: Colocaciones en el Sector Agropecuario (A diciembre de 2001)

	Participación en las Colocaciones al Sector	Participación del Sector en el Portafolio
Banca Privada	29%	10%
BROU	71%	40%

Lo anteriormente expuesto ha permitido al BROU acumular una importante experiencia así como un profundo conocimiento de las dificultades y riesgos propios del sector, como se puede apreciar la participación de la banca privada ha sido muy escasa y fundamentalmente en el financiamiento de corto plazo.

Al definirse la «misión» del BROU, dice: «Nos vemos como un banco múltiple y competitivo a nivel nacional, ofreciendo servicios financieros de calidad a las empresas y personas del país, priorizando el apoyo a la producción, la inversión y las exportaciones, en una dinámica de servicio permanente que consolide un perfil de banco seguro, rentable y autosuficiente».

Debe establecerse claramente que a pesar de ser nuestra Institución un Organismo estatal, el BROU no recibe subsidios, atento a lo cual debe generar su propia rentabilidad y procurar su sustentabilidad, a través de otras operativas tradicionales, de forma que le permita fomentar las áreas que se puedan definir en tal sentido.

Para cumplir con sus objetivos, y a la luz de las dificultades por la recesión que ha atravesado nuestro país a lo largo de estos últimos cuatro años (sequía, caída de los precios agropecuarios, aftosa, devaluación de Brasil y Argentina, etc.), el Banco se está apoyando en dos aspectos que hacen a su supervivencia: la rentabilidad y la eficiencia, a través de una mejora en la calidad del crédito y por otro lado priorizando la atención crediticia a los sectores más dinámicos de carácter multisectorial.

- **Calidad del crédito**

El análisis de la calidad del crédito es el resultado de un proceso gerencial eficiente y sistemático. Se inicia con una estrategia de portafolio donde se incluyen los sectores considerados prioritarios por su mayor dinamismo y su situación estructural positiva, y los criterios de aceptación que deberán cumplir los créditos concedidos en lo que respecta a la profundización de la calificación del riesgo, garantías, tipología, etc.

Nuestra Institución independientemente de las formas de financiamiento previstas, esta aplicando un énfasis especial en el análisis particular de cada situación al que hemos denominado «caso a caso». En una segunda etapa se incluye un sistema de calificación previa a la aceptación del riesgo a asumir lo que proporciona al Banco una medición de la probabilidad de incumplimiento.

Finalmente este proceso atiende a una cuidadosa administración del crédito en su desembolso, monitoreo y recuperación. Ello permitirá la detección inmediata de cualquier síntoma de deterioro en el cliente, y la elaboración de un plan de acción con medidas específicas para disminuir el riesgo.

- **Atención al agro de forma integrada**

El otro aspecto que el Banco ha priorizado, tiene que ver con la atención al sector rural con carácter multisectorial. Ello responde tanto a nuevas demandas financieras de los sujetos de crédito, como a una concepción en el otorgamiento del crédito en forma integrada a través de cadenas, que disminuyan los riesgos y faciliten la recuperación.

A nivel de nuestro país, la agricultura muestra un mayor dinamismo en aquellos rubros donde hay fuerte integración con el sector industrial. La articulación con la industria a través de contratos de producción, permite al productor rural un desarrollo armónico y sostenido, a la vez que facilita el cumplimiento de los compromisos financieros.

Sin embargo, este vínculo recién ahora está teniendo un reconocimiento explícito. Hasta ahora los productores agropecuarios y los industriales se veían a sí mismos como enemigos, estableciéndose una relación de «gana-pierde». Un claro ejemplo de una cadena productiva totalmente desintegrada era la producción de carne en el Uruguay: Cuando los productores liquidaban stocks, los industriales aprovechaban y bajaban los precios, obteniendo ganancias excesivas; por el contrario cuando se recomponían los stocks y se reducía la oferta, los frigoríficos tenían que pagar más de lo que el mercado les permitía para poder atender sus compromisos comerciales. Es decir, que este tipo de relación impedía que el productor recibiera las señales del mercado para determinar qué, cómo y cuándo producir.

- a) Nuevas Operativas**

Nuestro Banco tradicionalmente ha atendido al sector agropecuario a través de líneas de crédito puntuales que mostraron ser -en muchos casos- de elevadísimo riesgo. Sin embargo, el nuevo esquema de productos vinculados a las cadenas productivas, donde el Banco financia el ciclo completo de: producción, industrialización y comercialización-exportación, aseguran un financiamiento acorde a las necesidades, compartido y por lo tanto con riesgos menores. Entre otras virtudes -a nivel interno- hay mayor solidaridad entre los integrantes de las

cadena, y –a nivel externo- hay mayor control del Banco para que no se produzcan desvíos del crédito en ninguna de las etapas.

Por ello, el Banco ha favorecido el desarrollo de solicitudes que apuestan al financiamiento de cadenas productivas y de alianzas estratégicas. A continuación procuraremos desarrollar algunos ejemplos:

- **Central Lanera Uruguaya (CLU)**

Los mejores mercados de carne ovina demandan animales jóvenes, sin embargo –por no estar articulada la cadena productiva, y a pesar de tener la tecnología y conocer el manejo - el país producía para su comercialización capones y ovejas viejas, por los que recibía bajos precios.

Central Lanera Uruguaya (CLU) –cooperativa de 2do. piso- difundió la tecnología necesaria elaborada por el Secretariado Uruguayo de la Lana (SUL) para producir «el cordero pesado», e incorporó al proceso a sus propios productores. A su vez realizó acuerdos con un importante frigorífico de plaza, quién determinó los estándares de calidad que se exigen hoy en los mercados externos y de esa forma maximizar su eficiencia industrial.

Asimismo, se le solicitó financiamiento al BROU, para que otorgara a los productores un adelanto de dinero, que les permitiría enfrentar las inversiones en pasturas artificiales imprescindibles para lograr el peso exigido en el tiempo fijado. CLU se encarga de la administración del crédito, y junto con los productores firman un documento donde se establecen los derechos y las obligaciones de cada parte. Resultan verdaderos contratos de producción.

La liquidación a los productores la realiza el CLU y el pago al precio base pactado se efectiviza a los 30 días de la fecha de faena. En ese momento se le realizan al productor los descuentos correspondientes para pago de impuestos y los créditos al Banco. Finalizada la faena de todos los animales, se procede a la liquidación definitiva a un precio promedio para todo el operativo de la zafra.

- **Operativa de integración criador-invernador**

Ante un proyecto propuesto por un frigorífico nacional, el Banco está participando también en la financiación de en una cadena ganadera «criador-invernador» e industria.

La propuesta integra las dos etapas por las que atraviesa el ganado antes de ser faenado: la cría y el engorde. Esta operativa asegura la adquisición de terneros, independientemente de a quién favorezca la relación del precio flaco/gordo.

En este proceso, el criador entrega sus terneros al invernador –sin cambio de propiedad- para un proceso de engorde o de invernada de 18 meses, recibiendo al final de la operativa un beneficio adicional del 30% de los kilos incorporados en el establecimiento, además de los remitidos al inicio. El invernador por su parte recibe un animal de aproximadamente 140 kgs. de peso y se compromete a engordarlo hasta alcanzar el peso exigido por el mercado. Al momento de la venta, él percibirá el 70% de la ganancia de peso.

Finalmente, el frigorífico interviniente se compromete a recibir y procesar dichos animales, adquiriéndolos a precios de mercado y pasar el valor total de los animales faenados al Banco, con la liquidación correspondiente a cada productor, como forma de pago a la asistencia recibida.

El Banco concede una asistencia financiera a ambas partes por el 80% del valor ficto de los animales. Un 75% de ese ficto lo utilizará el criador respaldado con la prenda del ganado debidamente identificado para generar su trazabilidad, y el 25% restante al invernador. El plazo total será de 18 meses.

Los logros alcanzados con esta operativa se resumen en:

- El criador obtuvo, sin perder la propiedad de los animales, el flujo de caja necesario para la reposición, continuando el proceso de producción.
- El invernador recibió la hacienda necesaria para utilizar su potencial forrajero y el crédito necesario para mantenerlo.
- La industria obtuvo la materia prima de calidad para colocar el mejor producto industrial, agregándole trazabilidad en el proceso.
- El agente financiero cobró puntualmente sus colocaciones e intereses.
- Finalmente los resultados son distribuidos de acuerdo al marco predeterminado, lográndose satisfacer a las partes intervinientes.

- **Campos de recría**

El objetivo del proyecto es el engorde de novillos Holando en campos de invernadores aportados por criadores lecheros que los crían en sus tambos, relacionados por un sistema de capitalización, cuyos márgenes económicos sean rentables tanto para el dueño del campo como para el dueño de los animales, con seguridad de colocación y de precio.

Exige motivar al tambero para fomentar la crianza de los terneros machos nacidos en los tambos, ya que hasta ahora se derivaban hacia actividades de escaso aporte económico para los productores y para el país. Ello le permite obtener beneficios económicos que antes no tenía por la venta de novillos, y, además, contar con mejores alternativas para la recría de los reemplazos. Todo ello sin afectar el recurso escaso para el tambero que es la tierra.

Se vincula a los productores lecheros con invernadores que poseen áreas ociosas por falta de capital propio o de acceso a los créditos para sus actividades ganaderas y agrícolas. Los invernadores realizan también la recría de hembras de reemplazo para los tambos, mediante un sistema de pago según el aumento de peso con entrega de las mismas próximas al parto y la recría y engorde de los machos por un sistema de capitalización en que se reparten los kilos que aumenten los mismos desde su ingreso al campo hasta su comercialización. Los beneficios de los invernadores aumentan en relación al capital.

El gerenciamiento de esta operativa lo está realizando una nueva figura que surge y que es la Empresa de Servicios, cuya intervención objetiva le dará más dinámica y eficiencia a la gestión, aportando asesoramiento profesional en todas las áreas, facilitando el relacionamiento con las instituciones financieras y apoyando la vinculación de las diferentes etapas del sistema con su experiencia comercial. Asegura la colocación y el precio de los novillos invernados, realizando acuerdos contractuales con frigoríficos y nuevos mercados.

Esta operativa no exige inversiones, mejora la eficiencia económica del sistema lechero, habilita un aprovechamiento de un potencial genético y productivo no utilizado hasta el presente momento, logrando la integración entre empresas que potencian los resultados de todas ellas.

- **Cadenas agrícolas**

Como señalamos anteriormente, la agricultura muestra un mayor dinamismo en aquellos rubros donde hay fuerte integración con el sector industrial. En nuestro país tanto el arroz como la cebada han sido un buen ejemplo de ello.

La cadena arrocerera comprende a los productores, responsables aproximadamente del 38% del valor de la producción, y a los molinos. En esta relación, el poder de negociación de los molinos es muy importante ya que hay una fuerte dependencia: suministro de agua, provisión de insumos, asistencia técnica, maquinaria y equipo, de apoyo económico financiero si no consiguen créditos bancarios, o mediante el otorgamiento de un aval frente a las fuentes financiadoras.

Algo más de las tres cuartas partes de la producción de arroz se procesa industrialmente, el 18% se exporta directamente y el 5% restante se destina a semilla. Asimismo, las dos terceras partes de la producción es comercializada a partir de contratos de producción o convenios.

El precio recibido por el productor surge de una previa negociación con los molinos. El primer precio, conocido como «provisorio» se fija sobre la proyección de un programa de ventas previstas por la industria a partir del 30 de Junio de cada año, mientras que el resultado del precio «definitivo» se determina a partir del mes de enero o febrero, permitiendo eventualmente recibir un valor agregado en función de los negocios efectivamente concretados por la industria que a su vez es la exportadora.

Hasta hace tres años, el aumento de la superficie dedicada al arroz creció en forma acelerada. La industria acompañó dicho crecimiento instalando molinos, silos y secadores en las zonas de expansión del cultivo. Eran los exportadores y el ciclo cerraba. Sin embargo, posteriormente surgieron productores individuales ante la apertura del mercado de arroz con cáscara a Brasil con muy buenos precios, los que también estaban respaldados por la disponibilidad de tecnología de menor escala para el acondicionamiento pos cosecha (secado y almacenaje). Estos comenzaron a exportar directamente buscando eliminar intermediación y con frecuencia desviando cosechas de los controles naturales. Esta modificación y corte en la cadena, ha elevado los riesgos de las instituciones de crédito que financiaban a este reducido núcleo de productores.

Otro ejemplo es la cebada que también crece ante estímulos de la industria, con la que está en estrecha relación de dependencia. Integra la cadena cebada-

cervecera, donde los productores celebran contratos de producción que les aseguran la adquisición de la cosecha y reciben prestaciones tales como insumos, créditos y fundamentalmente asistencia técnica continua, derivada de la investigación tecnológica que realiza esta industria.

Tanto en la fase agrícola como la industrial, es un complejo muy concentrado. El número de predios se ha ido reduciendo, mientras que los que permanecen han aumentado su tamaño. El liderazgo de este proceso lo ejerce la industria de la cual hay una fuerte dependencia, partiendo desde la cantidad de hectáreas que debe sembrar cada productor, hasta los insumos que le entregan al productor.

CONCLUSIONES

El nuevo perfil de financiamiento para el sector agropecuario que se está delineando no es sólo una respuesta a las necesidades de los productores, es un paso inicial para alcanzar la categoría de banco de desarrollo, en otras palabras utilizar los recursos obtenidos en la aplicación de políticas de «fomento» predefinidas que requieran apoyos financieros, diseñados y aplicados casi a la medida de cadenas productivas especializadas, asociaciones estratégicas entre productores o al desarrollo de nuevos procesos productivos.

Los ejemplos descriptos resumen en buena medida el nuevo enfoque crediticio de nuestra Institución, del que surgen algunas virtudes que buscan disminuir el riesgo y otorgar estabilidad a las nuevas operativas, como:

- Incorporar y facilitar el acceso de productores que por diferentes razones no eran o no resultaban ser sujetos de crédito. Al mismo tiempo se busca potenciar la fidelidad del productor a sistemas integradores.
- Generar escala económica al sumar producciones individuales. Aumentan la oferta y la homogeneidad de la producción.
- Disminuir los costos de la transacción.
- Posibilitar la adopción de tecnologías o de nuevos procesos, como la trazabilidad del producto final.

- Introducir el uso de formas contractuales, que le aseguran al productor el acceso a los mercados y mayor estabilidad en su producción.
- Proporcionar liquidez en el momento adecuado, desde el punto de vista productivo o comercial.
- Asegurar que los flujos relevantes de dinero, estén disponibles en los momentos oportunos para los diferentes actores del sistema.

El banco se apoya en figuras integradoras de las cadenas. Ellas aportan diferentes capacidades y habilidades, conocen a los productores, realizan el seguimiento de los procesos y de los contratos. Asimismo, pueden actuar tanto como agentes de distribución de los créditos, como agentes de retención y repago final de la operativa.

El sistema en su conjunto mejora su eficiencia económica y financiera, lo que le aporta más estabilidad y capacidad para afrontar problemas.

MERCADOS FINANCIEROS RURALES

NEW TRENDS AND CHALLENGES TO ITS SUCCESSFUL PROVISION

Susana M. Sánchez
Especialista Financiero
Banco Mundial

INTRODUCTION

The main objective of this note is to examine: a) State-owned banks are important in LAC; b) the different approaches to deal with state-owned banks: liquidation and addition of microfinance program, emergence of new type of provider of financial services: specialized microfinance institutions (regulated and un-regulated); c) commercial funding: investment funds, issuing of bonds (Compartamos, FONDOMICRO), guarantee for commercial borrowing; d) information disclosure; e) cost reduction strategies

The focus of this note is the formal sector in its provision of credit to target groups that operate in rural and semi-urban areas. This note does not analyze other financial services, such as savings or insurance. It is limited to credit services only.

I. WHY SHOULD FINANCIAL SERVICES BE A TOP PRIORITY ON THE DEVELOPMENT AGENDA?

The availability of financial services has become a top priority on the development agenda for three important reasons: sustained economic growth, consumption smoothen and exploitation of investment opportunities, and poverty alleviation.

Sustained economic growth. Well-functioning financial systems have important implications for high and sustained macroeconomic growth in a proper context of a supportive regulatory and institutional framework. Effective financial intermediation allows for the screening of investment projects, the monitoring of progress, and an efficient allocation and channeling of funds. Furthermore, an efficient financial system will productively allocate funds to those investments

that demand them and most importantly, to those that will be most profitable. On a larger scale, financial health is an integral determinant of overall competition and the pattern of investment in an economy. Unsurprisingly, research shows that economies with underdeveloped financial systems also have lower levels of productivity, investment, income and sectoral growth.

Behavior of economic agents. At the microeconomic level, access to financial services, such as credit, savings, and insurance, allows firms and households to smoothen consumption and investment patterns over time. Adequate financing can assist a firm's prospects for growth and expansion; firms with access to financing may be able to pursue potentially profitable projects with adequate funding. When firms cannot access credit and are restricted to retained earnings and capital from investors, they will be severely stunted from expansion; often the most successful businesses are the ones that need financing the most for continued growth. Households with adequate access to financial services may be able to cope with adverse events, thus reducing their vulnerability.

Poverty alleviation. A healthy financial system, moreover, has significant potential benefits in the arena of poverty alleviation. Although they are still controversial, impact studies on the effects of credit programs, for example, tend to show positive cross-country effects on the economic and social welfare of households, firms, and even individuals. Impact studies on microcredit are particularly relevant because the target populations of such programs are usually poor and/or micro-entrepreneurs. Although the ultimate magnitude of this effect on poverty alleviation may be debatable and is yet to be consistently quantified, it is certainly likely that if income from the microenterprise increases, the general welfare of the borrower's household will increase accordingly. The basic assumption behind this is that for these microenterprises, which generally operate within households with higher incidence of poverty and stringently limited resources, the production process of the microenterprise is closely linked with the consumption patterns of the household. Researchers have employed varying methodologies, such as «before/after» comparisons of clientele or «with/without» comparisons of the clientele with a control group of microentrepreneurs that do not receive loans, in their impact investigations, and findings so far have been varied as well, although some patterns do emerge. Descriptive statistics of «before/after» comparisons reveal increases in clients' income, employment levels, household assets, and savings.¹ Studies that have used more sophisticated survey techniques

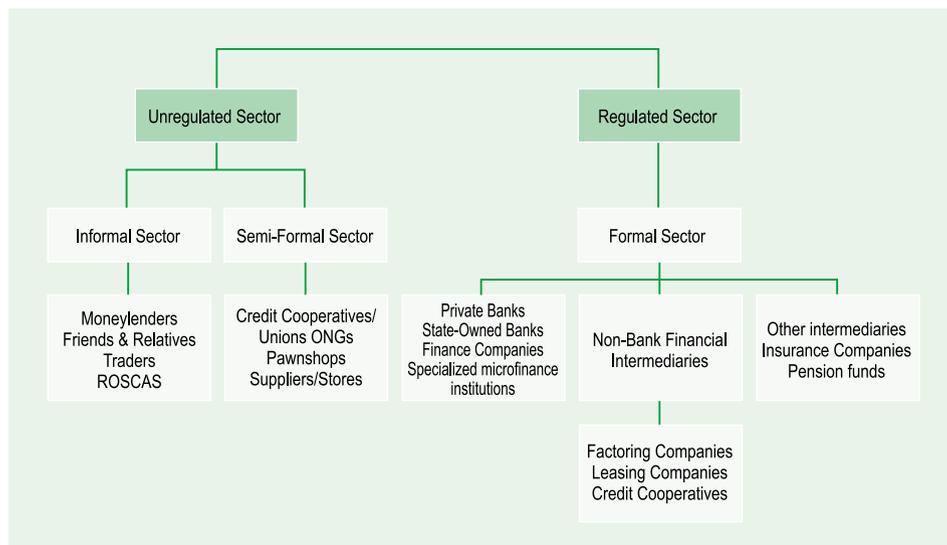
¹ See Puhazhendhi et al (2000) and Ferguson (1997).

to control for selection into the program effect have still found positive effects on income and asset growth, although they tend to find more mixed results in terms of employment generation and long-term growth in income². Finally, qualitative assessments in the field have also cited notable gains in self-confidence and empowerment among female recipients of credit, and recent studies also document the significance of gendered economies and differential impacts based on gender.

II. RECENT TRENDS IN FINANCIAL MARKETS IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN REGION

In the 1980s and 1990s, the past decade, financial markets in the Latin American and Caribbean (LAC) region have witnessed important changes in their financial structure as well as in their accessibility levels.

Figure 1: General Structure of Financial Markets



² For example, see Copestake et al (2001) in Zambia and Hulme et al (1996).

Local financial markets in the region include a mixture of providers that operate in a continuum from informal lenders and grass-root organizations to regulated providers, such as banks. Figure 1 groups the diversity of providers into three broad groups: informal, semi-formal, and formal sector providers. With financial liberalization and the emergence of new regulated charters, the structure of the financial system is becoming more complex, even in the formal sector. In the 1990s, financial sector regulations have added credit cooperatives, credit unions, and specialized microfinance institutions under the umbrella of banking superintendencies; cases include cooperatives in El Salvador, Peru, Costa Rica, and Mexico and specialized microfinance institutions (new charter) in El Salvador, Peru, Bolivia, and Brazil. However, state-owned banks still heavily influence the formal financial sector with an increasingly important role played by their private counterparts.

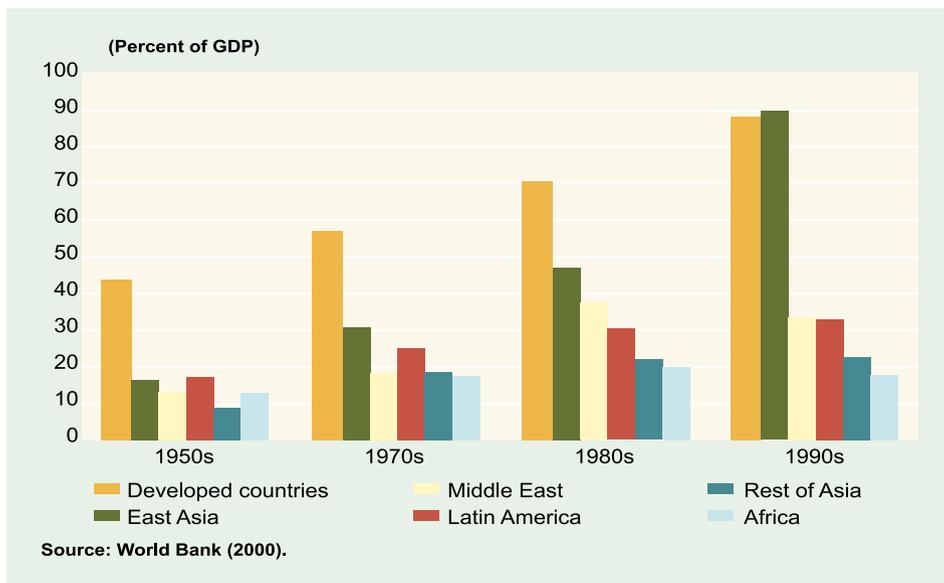
A. Financial Depth: Are These Crucial Services Adequately Provided in Latin America?

Another feature of financial markets in the LAC region is their small size and limited depth despite financial liberalization in the 1980s and 1990s³. Financial depth, measured by the allocation of credit to the private sector as a percent of GDP, has relatively remained stable since the 1960s. Figures 2 and 3 reflect the justified concern over financial depth in recent years; the regional comparison on the right shows the LAC ratio to be significantly lower than ratios in East Asia and developed countries and to be growing at a much slower and moreover, declining, pace. The cross-country comparison shows financial depth in representative LAC countries trailing behind those of more advanced developing nations as well, and it reflects the recent contraction of bank credit in most countries, including Brazil, Mexico, Argentina, Bolivia, Ecuador. Finally, rural indicators show that outside

³ The financial liberalization movement of the 1980s and 1990s in the region involved the liberalization of interest rates, opened financial markets to foreign investors through privatization, mergers and acquisitions, and investment, strengthened supervisory agencies, and introduced the privatization of public banks. Banks gained new freedom through deregulation in regards to their clientele, portfolio, and prices, while capital account liberalization occurred around the same time, allowing local banks to be more actively involved in foreign exchange and markets. Even though the financial sector remains bank based, financial depth increased in most countries during the early 1990s; however, the rate

metropolitan areas, the situation is likely to be worse; there is very limited data on rural credit access, but financial depth has decreased in greater magnitude in rural areas (proxied by agricultural credit) compared to economy-wide indicators⁴.

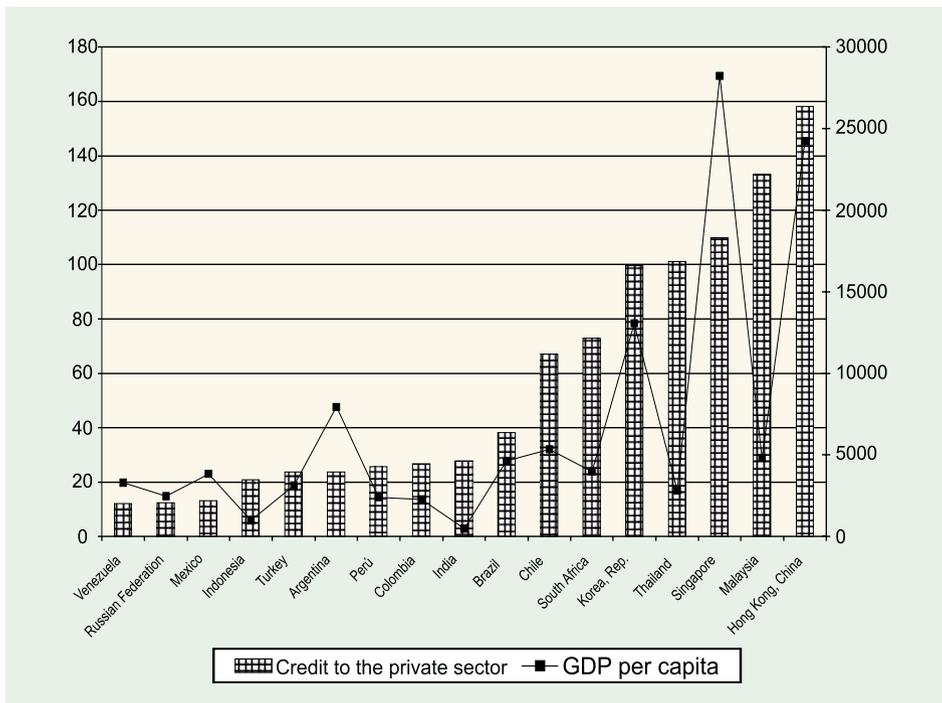
Figure 2: A Regional Comparison



Source: As reported in IADB (2001).

⁴ For example, in the case of Brazil, agricultural credit in 2000 was 1/7 that in 1979, 1/3 that in 1985, and 1/2 that in 1994, even though agricultural productivity over those years has increased. Also, Wenner and Proenza (2000) use data from 10 countries, finding that credit to agriculture from formal sources decreased significantly in relation to total formal credit and agricultural credit as a proportion of agricultural GDP declined in half of them.

Figure 3: Cross-Country Comparison



Source: World Bank Development Indicators and IMF International Financial Statistics

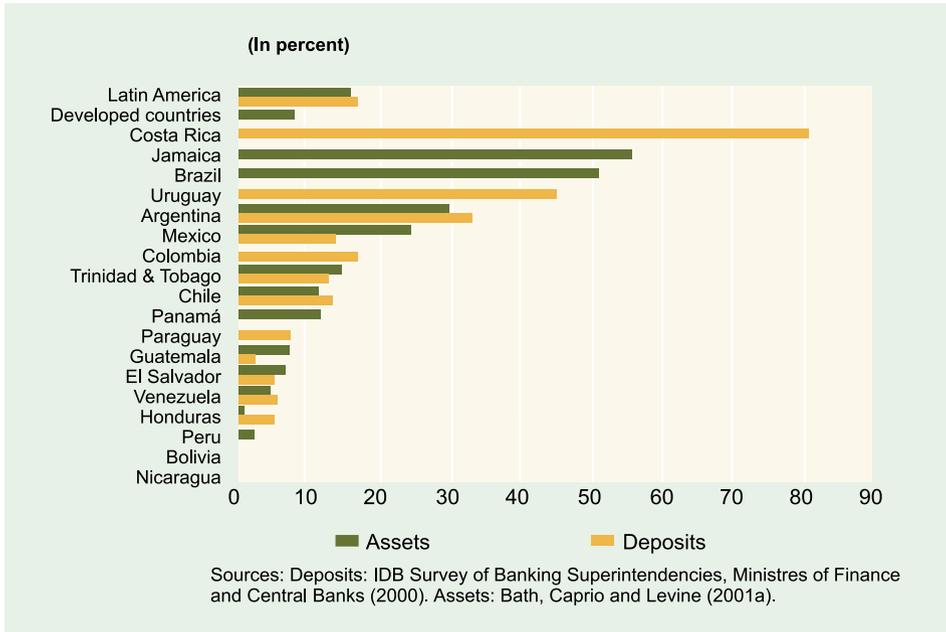
State-Owned Banks and Financial Depth

The underdevelopment of LAC’s financial sector, as well as the important implications for stunted development economy-wide, may be partly explained by the prevalence of state-dominated institutions and programs in financial services. La Porta et al (2000) find that government ownership of banks is associated with lower subsequent growth of per capita income and particularly productivity growth. Although the topic of direct public intervention in financial markets is still hotly debated, there is strong empirical support for the negative relationship between the developments of the financial sector and state-owned banks.

The state-owned banks are still, for almost all the countries in the region, a crucial player in the financial system despite recent movements toward

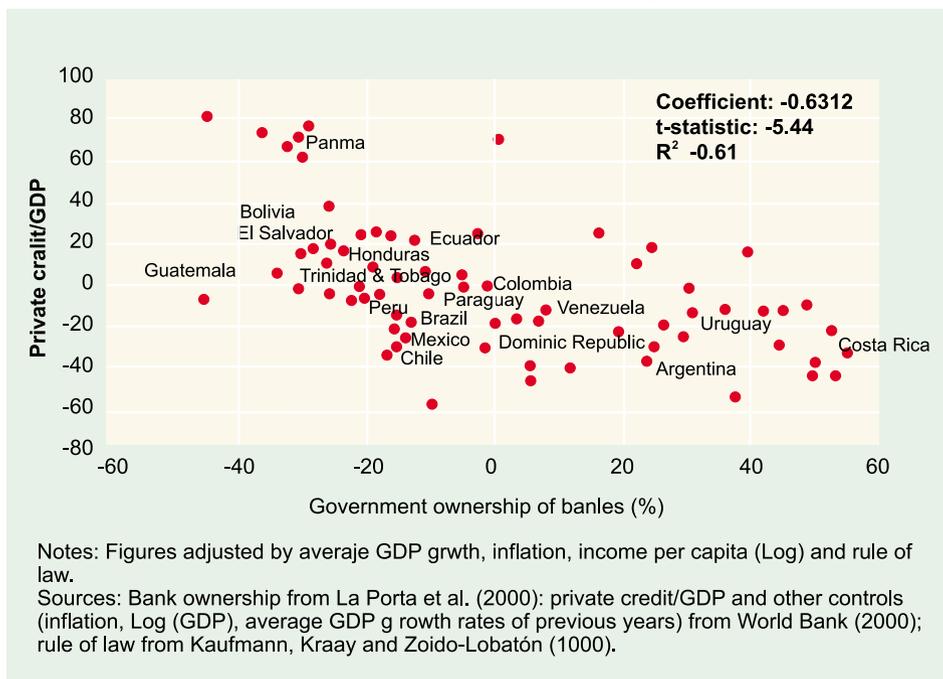
privatization. Figure 4 shows the percentage of deposits and assets owned by the state-owned banks for various LAC countries and for the region as a whole. History has shown the tradition of public intermediation in finance in LAC, and although state ownership did decrease drastically in recent decades of reform, such privatization has been slowing since the mid-1990s. The relatively widespread public participation is reflected by ownership of about 20% of assets and 15% of deposits on average in the region, although variations are significant among countries. Notably, the region's average level of state ownership is about double that of the average for developed nations. In its latest annual report, the IDB examined the relationship between state ownership of banks and retarded financial growth, as noted by the scatter plot in Figure 5. While the provision of financial services is critical for economic growth, it may be unhealthy for the public sector to directly provide such services at the cost of efficiency and effective progress towards well-functioning financial markets.

Figure 4: The Prevalence of State-Owned Banks in LAC



Source: As reported in IADB (2001).

Figure 5: Financial Depth and State-Owned Banks – A Negative Relationship in LAC



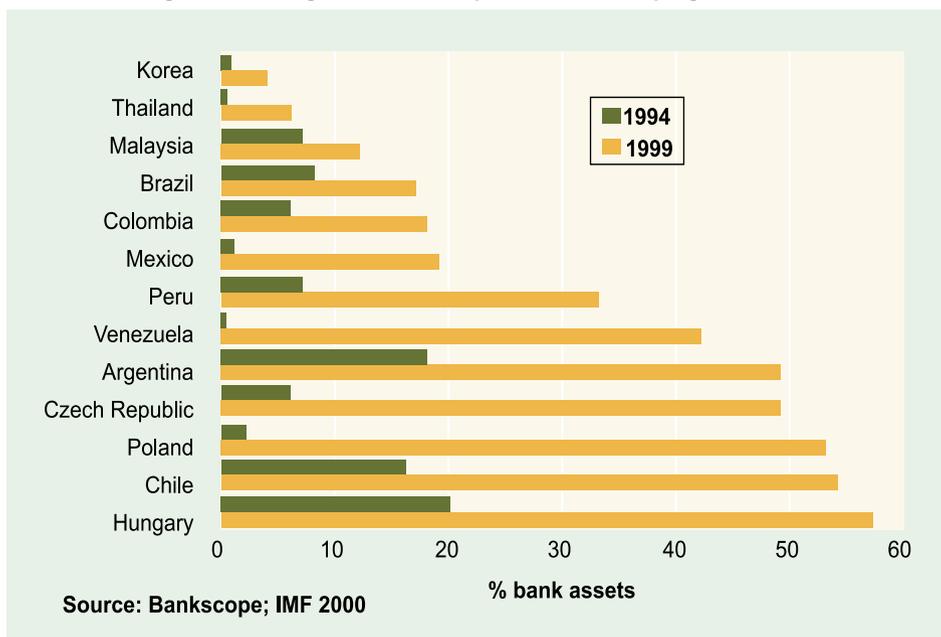
Source: As reported in IADB (2001).

Foreign Bank Entry

Participation of foreign banks in the LAC region has been on a tremendous rise in the second half of the 1990s, as indicated by Figure 6. In several of the countries, foreign banks, many of them Spanish in ownership own half or more than half of the financial assets in the system. Increased foreign bank entry has been the result of international participation in privatization movements, refinancing after shocks experienced by the region, and the liberalization of restrictions on their entry. Foreign entry has been recognized to increase the competition in the domestic financial sector, raise the quality of financial services, and encourage the development of the sector and its stability. Foreign banks may introduce with them international standards of operation and performance, as well as new techniques and increased access to international sources of capital.

These benefits may of course reach consumers, but a big concern in the region is that these foreign banks will tend to serve less risky clients and only benefit higher-end clientele, resulting in underserved areas such as those of small businesses and rural producers. Although the evidence is still largely limited, there are indications that, perhaps surprisingly, such is not true (Clarke et al 2002).

Figure 6: Foreign Bank Participation in Developing Countries



Source: As reported in Clarke et al (2002)

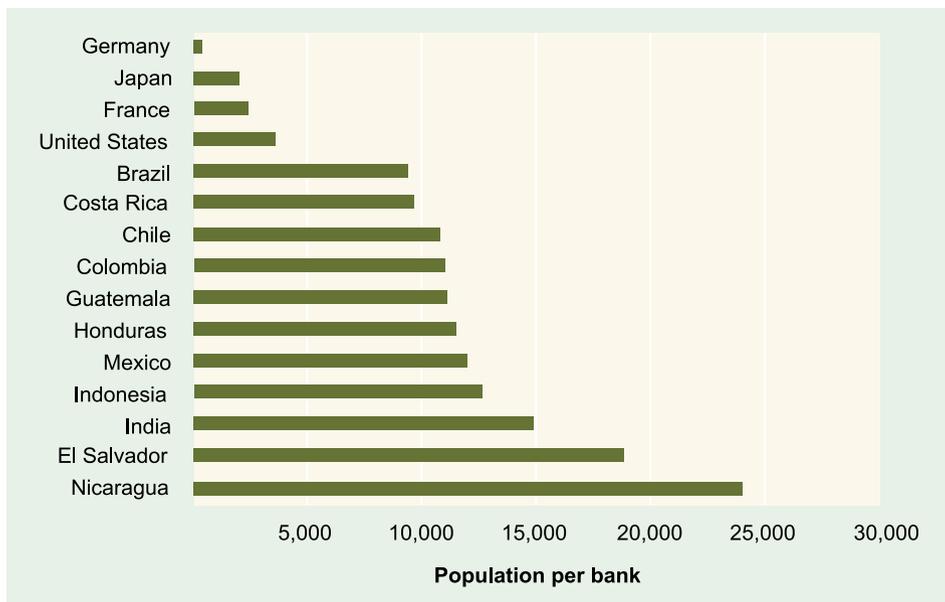
B. Accessibility of the Banking Sector

Another indicator of financial depth is the number of people served per bank branch since banks attend clients through local branches of operation⁵. As

⁵ As the banking sector provides services through automatic teller machines (ATMs), correspondent partners, and electronic means, this indicator of bank accessibility may underestimate its coverage.

shown in Figure 7, compared to Germany, France, and the United States, countries in the LAC region present lower accessibility of banking services. The ratio of population per bank branch ranges from 9,331 inhabitants in Brazil to 24,000 in Nicaragua. Nevertheless, the distribution of bank branches is not evenly distributed geographically with differences in the level of accessibility between urban and rural areas or among states or municipalities. In Mexico, for example, the states of Oaxaca and Chiapas, states with higher incidence of people living in rural areas, present the worst indicators of bank accessibility (24,000 and 110,000), while Mexico City present the best one. Brazil also shows evidence of a skewed regional distribution of bank branches where about 57% of all municipalities in the Northeast do not have bank branches. Indeed, bank branches in the Northeast region served 18,000 inhabitants, compared to 7,000 in the South region. Overall, the distribution of bank branches is unevenly distributed within countries, partly explaining why the banking sector does not reach rural populations.

Figure 7: Inhabitants Served by Bank Branch



III. ARE CREDIT SERVICES READILY ACCESSIBLE TO TARGET GROUPS?

A. Who are the target groups?

Evidence of such poor levels of financial depth and banking accessibility lends doubt that the formal sector (mainly comprised of banks) are reaching targeted groups, which are farmers and microenterprises with good credit risks. It appears that financial constraints hurt the smallest firms the most, especially in terms of credit. Therefore, these target groups of people who are likely to benefit the most from greater access to credit services are small-scale producers in rural and urban areas. Those clients have the largely untapped potential to be good clients and the base of a profitable market niche for the banking sector.

B. What justifies their target group status?

A significant portion of the population is rural; about 40% of the Latin American population lives in rural areas, although wide disparities do exist by countries. Presently, the agricultural sector also plays an important role in the region's economy, with an average of 11.5% of the region's total economic output being agricultural⁶. Belize, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haiti, Honduras, Nicaragua, Paraguay, and Suriname, for example, are «agrarian economies» with over 40% of their respective populations residing in rural areas and agricultural output representing more than 10% of GDP⁷.

Microenterprises, a cohort comprised of self-employed individuals and employers who hire less than 10 workers, generate employment for about 30-50% of the labor force in urban areas. Also, the poverty level of the microenterprise sector is not only higher than in other groups, but also has hovered around 25% in the 1990s (Orlando and Pollack, 2000).

Undoubtedly, farmers and microenterprises suffer from particularly high rates of poverty, generally lack economic and political power, and have been traditionally neglected by the private financial sector due to the perception that they are high-risk clients. Given the significance of these groups in terms of poverty incidence,

⁶ Agricultural output is used as a proxy for rural.

⁷ Wenner and Proenza (2000).

population size, and labor, it is crucial to understand and assess their constraints. As presented in Table 1, it is important to note that a large share of farmers and microenterprises does not report constraints for business activities. This suggests that these target groups may be operate in their long-run optimal levels.

Table 1: Financing Constraints: Evidence from Various Target Groups

	% Reporting problems	% Reporting financing as a problem
MICROENTERPRISES a/		
Mexico (urban) - 1996	14.0	1.6
Nicaragua (urban/rural) - 2001	21.0	11.8
Dominican Republic (urban/rural) - 1999	30.4	21.9
Guatemala (rural) - 1997	27.2	21.1
FARMERS b/		
Guatemala (rural) - 1997	27.4	12.0
MEDIUM LARGE ENTERPRISES c/		
All sectors		38.3
Agricultural sector		47.2

Sources: a/ World Bank; b/ Sanchez (1997); c/ WBES (2000)

Among policymakers and economists, there is a wide perception that these target groups face severe problems in accessing credit institutions that limits their growth opportunities. Resolving the problems of both access to finance and the high cost of financing has become the main objective of many government programs. Measuring the incidence and extent of credit constraints is a controversial issue. Conceptually, the narrowest definition is that the client would like to borrow more at the going rate than permitted. However, if unnecessarily high monitoring or transaction costs drive lending costs far above those supportable, clearly the entrepreneur will not demand any credit, but it does not imply that at «normal» rate s/he might not. Using a more encompassing measure of credit constraints, whether access to credit is reported as a problem, Table 1 shows that among larger firms in the region credit does appear to be the major obstacle to growth⁸. However, the reported evidence of financing problems is much lower among farmers and

⁸ According to the WBES Survey, 2000. It should be noted, however, that the small firms among those surveyed are larger than what is traditionally considered microenterprises

microenterprises. Access to credit, is reported as a problem by only a minority of microenterprises. In the Dominican Republic, Mexico and Nicaragua, respectively 22%, 10%, and 12% of microenterprises report insufficient credit as a problem. In Mexico, only a very small fraction reports lack of credit as their main problem. More generally, survey data show that 15-21% of urban microenterprises experiences somehow credits constraints; male-headed microenterprises and rural microenterprises not only report a higher incidence of credit constraints but also higher incidence of demand for credit.

IV. PARTICIPATION IN CREDIT MARKETS

The available survey data indicates that the region does not experience uniform levels of participation in rural credit markets (Figure 8). Participation of farmers and microenterprises in formal and semi-formal rural credit markets is minimal. But, they are active borrowers in informal credit markets. Cross-country evidence in Latin America indicates that between 2% and 7% of rural agents borrow from formal sector providers, such as banks and financial institutions. In those countries where information is available, a similar fraction of microenterprises takes loans from NGOs or credit cooperatives designated as semi-formal providers. Not surprisingly, participation in informal credit markets is several times higher among microenterprises, where supplier credit plays a dominant role followed by loans from friends and relatives. As for banks' penetration in the microenterprise sector, it is very small in the countries for which we have data. However, at least in the case of the Dominican Republic banks compensate their low loan market share through the diffusion of credit-cards, that are used by 13% of microenterprises.

Few countries have information with urban-rural comparisons of participation in credit markets. In the case of Nicaragua, Figure 9 shows that microenterprises (MEs) present higher levels of use of credit services than farmers in both urban and rural areas. This is consistent with the available evidence for Guatemala's rural areas as well. Moreover, microentrepreneurs in rural areas present lower incidence of borrowing than their urban counterparts. Overall, urban MEs show the highest participation rates in formal credit markets, while their rural counterparts borrow heavily in informal markets.

Figures 10 shows the variations in the significance of informal, semi-formal, and formal sources of credit in terms of transactions and volume, respectively. In

Figure 8: Participation in Credit Markets in Rural Areas

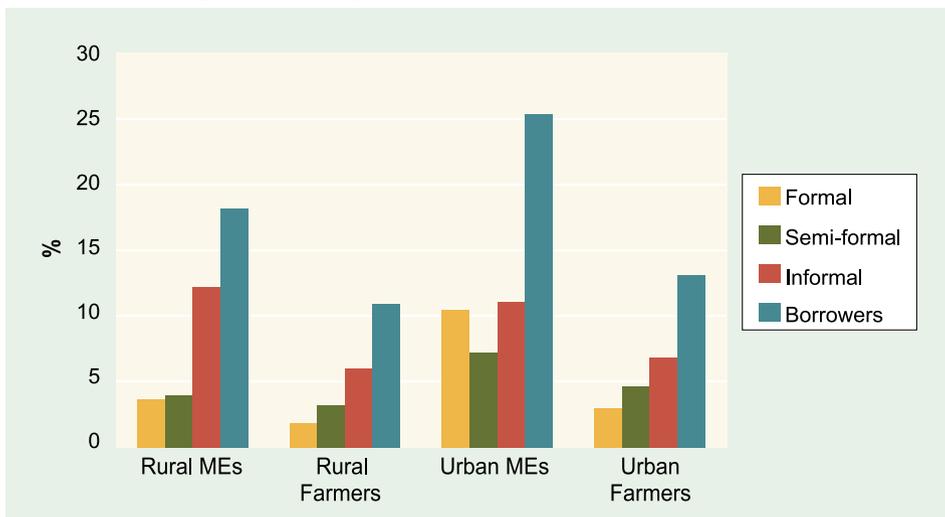
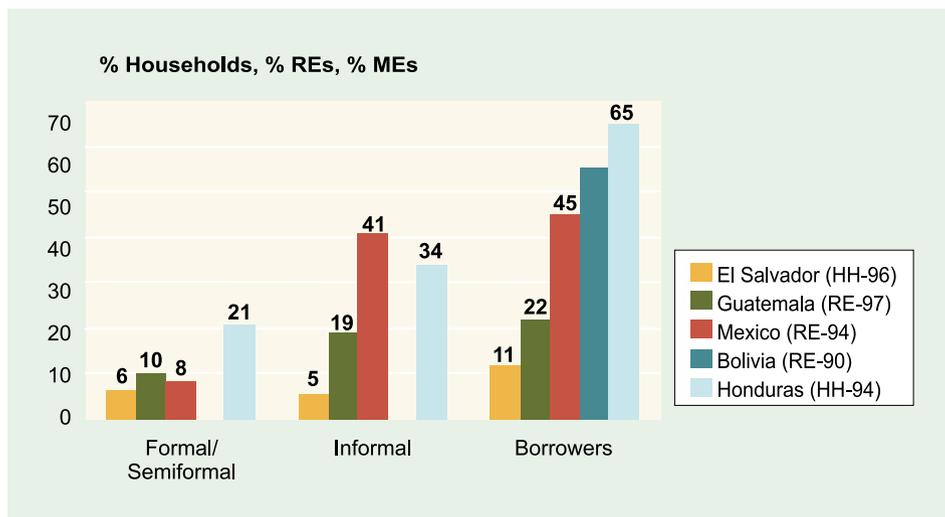


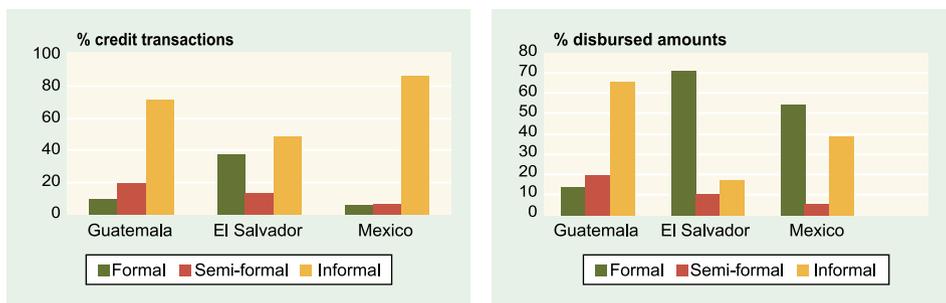
Figure 9: Participation in Credit Markets in Nicaragua - 1998



Source: own calculations

terms of credit transactions, formal and semi-formal credit markets account for a smaller share in Guatemala and Mexico. But as a share of disbursed amounts, formal lenders provide the large part, indicating that loan size is much greater on average than for the other types. Semi-formal sector providers present different levels of activities, being relative more active in Guatemala and El Salvador than in Mexico.

Figure 10: Relative Importance of Formal, Semi-Formal, and Informal Sectors in Rural areas



V. WHY SHOULD LIMITED AVAILABILITY OF CREDIT BE REMEDIED THROUGH FORMAL SOURCES OF FINANCE?

Formal sources of finance have significant advantages and potential benefits for outreach and impact on target groups. These advantages arise from products offered, potential impact, institutional advantages, and the financial system approach to microfinance.

Products offered. In terms of products offered, formal providers such as banks, offer a wider variety of financial products, including credit, savings, and payments. Also, there is evidence that longer-term loans, which allow for long-term investment that can lead to firms' growth, are provided by formal sources rather than informal ones. This is largely because informal loans are usually used for survival and emergency needs rather than sustained and planned investment purposes.

Impact. Estimates of the impact of credit on microenterprises show that it is higher for formal credit than for credit from informal sources in the case of Mexico.

Institutional advantages. Formal financial institutions also have other institutional advantages related to size, establishment, and strategy. In general, the banking sector dominates the financial sector in LAC countries; the region possesses a bank-based financial sector rather than one that is more market-based. Indeed, the LAC region relies more heavily on banking finance than equity finance; stock market capitalization in the 1990s was 3% of GDP on average⁹. Institutions with extensive branch networks, furthermore, can use such establishment to geographical advantage in reaching clientele in lower-density locales.

The limits of informal lenders come from weaker capital bases, their tendency to exercise market power where they can, and their confinement to geographic locales. As a result, identical clients may receive different loan terms and conditions and high interest rates are nearly a given. The informal sector also loses the race with formal institutions capable of mobilizing massive deposit levels, innovating in financial products, and managing risk through diversification. Small, local finance programs can be especially vulnerable to shocks that raise risk levels and make the provision of sophisticated services difficult.

Microfinance. Also, the new financial system approach to microfinance cites accessible and equitable financial markets as a new pillar of financial sector strategy, aiming for the long-term provision of financial services to maximize the impact on clients' firms and welfare.

Evidence from microfinance programs in the region is a good example of the benefits and prospects of formal provision. Numbers show that regulated microfinance institutions provide larger loans to their clientele than do unregulated NGOs¹⁰. This is unsurprising considering that formal sources tend to provide larger loans, as mentioned. What is interesting, however, is that although this may seem like an indication of a higher income-range of clientele being served, it is likely that it is only the result of a natural maturation of the target group or the specific time of entry into the market made by the institution¹¹. What has been learned from successful microfinance programs, is that they can be quite profitable and having commercial banks offering financial services to target groups is just matter of time.

⁹ From IADB (2001).

¹⁰ Christen (2000).

¹¹ Again, please see Christen (2000).

VI. LENDING TO TARGET GROUPS: CHALLENGES

The difficulties in providing adequate financial services in rural areas are significant and require integrated and complex support to overcome. Rural areas are usually characterized by lower population densities and high incidences of poverty, and the lack of traditional collateral, highly covariant risks, and seasonal dependencies increase the risk and transaction costs of providing financial services to rural areas. The provision of rural finance, furthermore, cannot be successful without a broader context of healthy macroeconomic and financial policies, a clear system of property rights and enforcement, and adequate infrastructure.

The first challenge for a lender is the identification of a good credit risk. The evaluation of credit risk is essentially the process of converting available data into information for business decisions and efforts to best manage such risk. Traditional screening devices such as real collateral and interest rates do not work well in rural markets. In most rural settings, other techniques such as the use of social collateral and loan repayment incentives are more effective. Because informal lenders have advantages in terms of gathering more accurate client information and enforcing repayment with these target groups, formal financial institutions must counter its disadvantage in these areas with cost reduction strategies and financial innovation if they are to be successful in reaching and profiting off of this clientele.

Pioneering financial innovation can come in many forms. In microfinance, the «large-scale provision of small loans and deposit services to low-income people by secure, conveniently located, competing financial institutions»¹² and the extension of credit services to semi-urban and non-urban areas are in infantile, but nevertheless progressive, stages of expansion. Commercialization, a variety of providers, and new specialized institutions are dotting the landscape in microfinance as well. Banks must develop specific methodologies to evaluate and manage credit risk when lending to farmers and microenterprises in urban and rural areas; for instance, using qualitative information (local, non-standard) to screen and monitor borrowers and enforce credit contracts may be one of these. And of course, a top priority will remain strategies to reduce operating expenses and loan losses of these institutions, which are the main sources of cost in serving these target groups.

¹² Barry and Robison (2001).

Finally, the design of products that cater to the demands of these groups, such as working capital loans and saving products, are essential. Other financial instruments that can help to manage risk and liquidity and lower transaction costs will also strengthen the simple and efficient application of credit services, since the costs of credit are deepened and complicated by the narrow market of available products. These other products include, but are certainly not limited to, deposits, insurance, hedging instruments, electronic cards, and the leasing of equipment.

A. Old Approach: State-Owned Development Banks

In the past, state-owned agricultural credit institutions (SACIs) were popularly implemented by developing states to supply plentiful and cheap credit to a target group of farmers, particularly small farmers. Indeed, these programs may have been established with the good intentions of redistributing income, providing services in a market usually neglected by the private sector, encouraging agricultural production levels, and compensating for urban-biased policies. Also, recent experience has shown that subsidized credit programs have failed to effectively develop rural financial markets and moreover, address the long-term goal of income expansion. The source of failure can be attributed to the measurement of performance by the volume of credit, with correspondingly less emphasis placed on loan recovery, institutional sustainability, and strengthening capacity. While amounts of credit disbursement have been high, the SACIs have proven to be financially unsustainable with high operational costs, levels of loan delinquency, and dependency on heavy state subsidies for recapitalization. Finally, the state programs crowd out potential private sector participation, since private banks with self-sustainable and perhaps even profitable goals cannot compete with the rates offered by subsidized public initiatives.

Awareness of the problems associated with such supply-led public interventions highlights the transition to a new approach to the provision of credit and other financial services in rural areas. The new paradigm of rural finance emphasizes outreach and sustainability as indicators of the impact on the borrower's well-being and the efficiency of the financial institution, respectively. In light of this shift in theory and practice, the poor SACIs are in need of treatment and change. In short, there are four options for governments to take in response: the banks could be continually subsidized, liquidated and closed, privatized, or restructured.¹³ Indeed, some state-owned development banks have been liquidated,

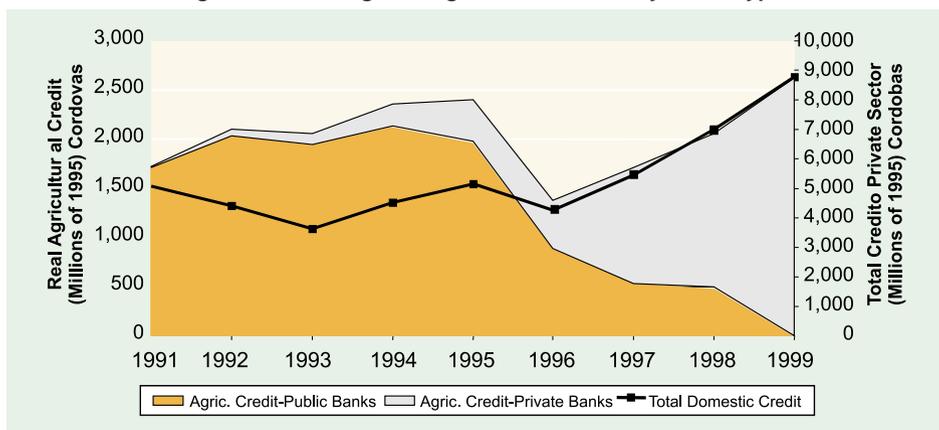
¹³ Charitonenko and Yaron (1999) elaborate on the reform of SACIs.

as in the case of Nicaragua, while others are experimenting with new techniques such as adopting microfinance as part of restructuring to improve performance and outreach.

- **A Case of Liquidation: BANADES, Nicaragua**

The state-owned BANADES was the largest bank in the Nicaraguan system, accounting for 28.2% of total assets in 1995, and it also had the greatest number of branches in rural areas. Founded in 1912, BANADES was born of the Nicaraguan government's attempt to compensate for unequal growth in the agricultural sector; its charter required it to target small- and medium-scale farmers. On February 25, 1998, the Nicaraguan Central Bank closed BANADES because of «banking policies and practices divorced from financial discipline.» It had lost millions of U.S. dollars, largely from debt forgiveness and high delinquency rates. Government authorities recognized that the main beneficiaries of BANADES' operations were large landowners who received, and intentionally defaulted on, sizeable unsecured loans.

Figure 11: Nicaragua – Agricultural Credit by Bank Type



BANADES lost an average of US\$50 million per year from 1990 on. It was recapitalized twice but high default rates continued, and its main beneficiaries were political and special interest groups. Although it had a mandate to lend to small farmers, over 65% of its portfolio were in loans above US\$100,000. Most borrowers perceived their loans as grants, and thus intentionally defaulted on them. By 1997, BANADES' financial burden was unsustainable and government authorities decided to liquidate it.

The liquidation posed the problem of keeping credit services in rural areas when private banks were lending mainly in urban areas. On the theory that involving private banks in the liquidation process would minimize closure of rural branches, the World Bank helped design a liquidation plan to increase financial intermediation in rural areas at minimum cost. The plan was implemented in three stages. First, all branches were auctioned among private banks until no more bids were made. Each branch was packaged to include physical assets, loan portfolios, and deposits. Before the auction, the worst performing loans (D and E) were transferred to the Central Bank and a floor price for each branch was fixed. Private banks submitted their bids, and the highest bid was awarded the branch. Since some branches had negative net worth, bidders were allowed to submit a negative price. In the second stage, the government offered private banks a subsidy to take over branches that did not receive any bids. These subsidies were offered under a World Bank project motivating private banks to operate branches in rural areas. Finally, branches that did not attract bidders, and thus not taken over were closed.

The auctioning of BANADES' branches was a major success. Six private banks bought 34 branches, and only five branches had to be closed. Hence, there was little disruption of service to rural areas and small borrowers, and most important, this service is now provided by private banks. The liquidation of BANADES cost US\$70 million but saved US\$50 million per year in operating costs from then on. There are some questions about the impact of BANADES' closing on small farmers. The World Bank is attempting to determine the extent to which the rural branches sold to private banks are lending to small farmers. However, the figure below shows the progress made by the Nicaraguan effort. After a sharp decline, agricultural credit levels have recovered to pre-privatization times and in the last four years documented on the chart, agricultural credit increased at similar rates to total credit disbursed to the private sector.

- **A Successful Addition of Microcredit: Banco do Nordeste do Brazil: CrediAmigo¹⁴**

Banco do Nordeste, a large public bank active in the Northeast of Brazil, established the microfinance program CrediAmigo in November 1997, with technical assistance from the World Bank. Emerging from a major reform, Banco do Nordeste, led by a new president with extensive experience in the private sector, was looking for ways to satisfy its regional development mandate more efficiently.

¹⁴ Based on Sánchez, Sirtane, and Valente (2002).

The bank was in the process of reorganizing to improve its efficiency through better staff incentives, information systems, client focus and flexibility -all key elements for successful microfinance. Coupled with the strong commitment of its senior management to develop a sustainable microfinance program, these elements suggested that Banco do Nordeste was a good candidate for the project.

Following the successful model of the BRI's Unit Desas in Indonesia, CrediAmigo was established as an autonomous unit within Banco do Nordeste. After a four-month pilot project, Banco do Nordeste's management supported a rapid expansion from 5 to 52 branches with ensuing poor portfolio quality. Although this fast-track experiment was costly for Banco do Nordeste, the management learnt not to underestimate the complexity of microfinance operations. Due to a renewed commitment to focus on portfolio quality and productivity, in May 2000, the World Bank provided a US\$50 million loan to strengthen CrediAmigo's capacity to grow and become sustainable and to extend a line of credit for on-lending to microenterprises. The project's objective was to improve the access of microenterprises throughout the Northeast Region of Brazil to sustainable, formal financial services.

Today, CrediAmigo distributes its products through 164 of Banco do Nordeste's 174-rich branch network and 56 one-stop sales points. It offers loans to established micro-entrepreneurs for the financing of their working capital and fixed asset needs. Loans are collateral-free, but are extended using the solidarity group technique to small groups of three to five borrowers who cross-guarantee each other's loan. Solidarity loans usually have a three-month duration. First loans are limited to 300 to 700 Reais (about US\$130 – 300), but repeat loans can be up to 4,000 Reais (US\$1,700). Interest rates are higher than those charged by Banco do Nordeste on larger loans, but substantially lower than those charged by informal money lenders. The program initiated with a 5% flat monthly rate, but interest rate has decreased to 3.5%. The program fosters timely repayment by offering a 15% discount on interest payments when all installments are paid on time. To cater evolving demands of its clients, CrediAmigo introduced individual loans and investment loans.

As of May 2002, after only four years of operation, CrediAmigo was already among the top microfinance institutions in Latin America in terms of geographical penetration, numbers of clients and depth of outreach. The program has about 96,000 active clients and an outstanding loan portfolio of 54 million Reais (US\$23.3 million), making it the largest microfinance institution in Brazil, well

ahead of the second player CEAPE established in 1987, which had 26,368 active clients in June 2001 and an outstanding loan portfolio of US\$7.4 million. CrediAmigo is active in 735 municipalities of the Northeast, giving it the widest coverage of all microfinance institutions in Brazil. A wide geographical coverage reduces transaction costs to borrowers. Its average loan size was only 560 Reais (US\$240), confirming the institution's focus on the really poor. Forty-eight percent of its clients were women.

The success of CrediAmigo does not stop with its expansion. Its portfolio quality and staff productivity also at international best practice levels. Only 5.9% of its loans are overdue, using a strict 30-day portfolio-at-risk measure¹⁵. Its annualized loan loss rate is also 2.7%, even after fully provisioning all loans with payment 90 days or more overdue. As to productivity, loan officers with nine months or more of experience are each handling an average of 313 clients.

Profitability is also progressing well, despite the program not benefiting from any direct subsidy¹⁶. Salaries expenses as percentage of loan portfolio decreased from 68% in December 1998 to 19% in May 2001. To cover these high costs, CrediAmigo's effective yield on the loan portfolio (interest income to average loan portfolio) dropped to 63% in May 2001 from 78% in December 1998. Overall, clients appear to be extremely satisfied with CrediAmigo's services despite high interest rates. Low transaction costs for borrowers may explain the high degree of client satisfaction. Loan decisions are made quickly, lowering transaction costs to the client. Surveys of client satisfaction confirm that clients rate CrediAmigo's services very good: about 93% are satisfied with the program.

The success of CrediAmigo allows microfinance practitioners to reach a number of highly interesting conclusions. First, it highlights several key conditions for success in microfinance -namely, the necessity to: a) maintain a commitment for profitability and sustainability; b) implement a high-productivity model with low costs; c) develop strict control mechanisms and performing management information systems to control loan losses; d) maintain interest rates high enough to cover the cost of administering small loans; and, e) develop staff incentives encouraging efficiency and high loan recovery.

¹⁵ Write off occurs after 360 days.

¹⁶ CrediAmigo only benefits from «in-kind» subsidies from Banco do Nordeste, all stemming from its right to use Banco do Nordeste's network, know how and infrastructure. These «in-kind» subsidies are registered as costs in CrediAmigo's program.

Second, it demonstrates that, when these conditions are met, a «downscaling» strategy (consisting in targeting lower income individuals or smaller businesses) may be a profitable commercial banking line of business. This is particularly interesting in Brazil where commercial banks are now looking for new market niches as increasing competition on the market brings pressure on their margins. For similar reasons, it may also be an interesting proposition in other countries where private banks in particular are usually shy in servicing lower segments.

Third, CrediAmigo's success demonstrates that a down-segment strategy may help revitalize public banks with decreasing profitability or increase that of unprofitable rural branch networks, provided the conditions listed above are met. In many countries, public banks have extensive branch networks, which their current activities cannot make profitable, putting a serious drain on usually already weak banks. Microfinance requires specific skills that these banks do not always have, but may nevertheless be an interesting business opportunity for them provided adequate training is offered. A microfinance strategy may also help restore the profitability of ailing development banks.

Fourth, it suggests that benefiting from a large pre-existing network to distribute its products allow a much faster development of microfinance. This suggests that banks with large pre-existing branch networks are potentially good candidates to roll-out microfinance services on a large scale, provided they also have the right management incentives and controls. Alternatively, partnerships allowing microfinance specialists to distribute their products via bank networks could also be successful strategies to develop large scale microfinance services.

Finally, it confirms that developing a world class microfinance program requires a continued commitment through conceptualization, design, piloting, and initial expansion. External financing is required to develop the right infrastructure and systems if these are not available already and also to permit a significant expansion of outreach. However, it is best used when a strong commitment throughout preparation has laid solid foundations for the program.

B. The Second Key Players: Specialized Microfinance Institutions

Microfinance services first developed as an alternative form of financing with the objective of meeting the needs of the smallest entrepreneurs, who are usually the most adversely affected by restricted financial sectors and face serious

constraints. Since the early 1980s, when pioneering institutions first exhibited remarkable success in this field, microfinance has comprised a dynamic and expanding pattern of growth. This growth of organizations providing credit has led to the establishment of a distinct industry with over 1.5 million clients served in LAC, as microcredit initiatives in particular have become popular tools for poverty alleviation supported by development financial institutions. According to the Inter-American Development Bank, the growth rate of specialized professional financial institutions in the region is approximately 20%; indeed, LAC is the leading global region in microfinance as a sustainable and even profitable industry. Leading the trends are countries with strong microfinance market development, including El Salvador, Peru, Bolivia, Colombia, and the Dominican Republic.

The growth of providers of financial services to microenterprises is also reflected by a diversification of those providers by type of institution, legal structure, products offered, and strategies to reach clients. A commercialization trend in the region has the private sector looking to reap the successes of former non-profit organizations and cooperative societies that dominated microfinance, but as for-profit institutions. Recently, commercial banks accounted for 29% of funds towards microenterprises while other licensed intermediaries make up another 45%.¹⁷ NGOs that started off as local providers have transformed into larger, regulated MFIs, becoming licensed and regulated as in the cases of BancoSol in Bolivia and MiBanco in Peru. The increasing experimentation and entry by commercial banks, which are attracted by the evidence of profitability, has increased the competitiveness of the sector.

The increased competition has led microfinance providers to develop new products, lower prices, use innovates technology to reduce costs, and improve the quality of services offered. Furthermore, such newfound competitiveness has, in a few countries' major urban areas, resulted in the saturation of the urban consumer base that has traditionally been the target group of microcredit services. In several countries, programs report fierce competition for clients who are often served by more than one MFI¹⁸. The resultant trend in those countries has witnessed innovation, experimentation, and expansion of services into rural areas, as in the

¹⁷ As of 2000, according to Christen's paper.

¹⁸ Christen (2000) also estimates market penetration rates for several LAC countries, suggesting that many more clients than is thought have likely been served by MFIs.

successful case of Financiera Calpiá in El Salvador. Rural microfinance is different, however, even from its urban counter-form and certainly from conventional banking. It covers a wide array of informal to formal providers, including local credit associations, rural banks, supplier credit, and agricultural development banks (ADB).

Microfinance presents distinct characteristics from conventional banking that must be recognized in the midst of increasing regulation of MFIs in order to create the most supportive framework behind them. MFIs have higher ROA and administrative costs, lower leverage ratios, and higher intermediation margins. Micro-loans are typically smaller, for a shorter time period, and carry a higher interest rate. The diluted loan portfolio is characterized by higher turnover and numerous similar borrowers who tend to be concentrated on the low economic spectrum and geographically as well. The lack of business accounting and reporting standards by typical clients also add to the high costs of assessing risk and gathering information from clientele.

VII. FINAL CONSIDERATIONS FOR RURAL MICROFINANCE

The region is gaining awareness of the advantages of information disclosure and the barriers to access that exist due to a present lack of this. International organizations have advocated enhanced market discipline and encouraged countries to improve upon their policies of information disclosure among banks. Key efforts with great potential to combat asymmetric information and build a healthy financial infrastructure within the microfinance industry are information disclosure, credit scoring, and credit registries. Asymmetric information is a serious problem; its existence between borrowers and lenders regarding project quality and the risk of loan default keeps interest rates above market-clearing rates and thus limits the availability of credit that is considered optimal.

Particularly in the microfinance industry, one that still needs to enhance its credibility and continue to prove its worthiness of donor support and capital investment, the issues of transparency and information hold urgent significance. Financial disclosure and the evaluation of MFIs' performance is the first part of developing a healthy financial infrastructure. Techniques such as credit scoring seek to make use of information collection and analysis to reduce costs and better assess the risk of potential borrowers. Credit information registries are an institutional response and another data mining technique to the restrictions on

information; they collect and distribute information on the borrower and thereby strengthen the financial sector's ability to make informed and effective business decisions regarding clients. These three topics under consideration clearly possess a high level of interdependency.

A. Information Disclosure – Financial Transparency

Financial transparency involves the gathering, distribution, and analysis of information related to an institution's financial performance. Changes in standards on banking regulation have been proposed by the New Basel Capital Accord. It brings transparency issues to the international forefront as they relate to the Accord's focus on three pillars -minimum capital requirements, supervisory review, and market discipline- to support banking system safety and soundness. Even though the Accord will speed the adoption of modern credit risk management techniques at banks and though LAC countries have recently improved the timeliness and quality of reporting of banks, there are still much needed improvements in the area of information collection, clarification, and use.

The process of financial disclosure starts with the reporting of information. It then proceeds with the verification and subsequent analysis, and finally to supervising the institution to insure that certain standards are followed and met. The institution handles the information systems and internal control aspects, while external auditors verify the information, rating service evaluate the institution, and authorities fulfill supervisory roles. The elements of financial disclosure for banks include disclosure requirements for various risks (credit, interest rates, market, or operational risks), the interaction with accounting disclosure and materiality principle, and the frequency of disclosure to promote market discipline (annual versus monthly).

The potential benefits of information disclosure should not be underestimated. Greater transparency will create an economic environment where better managed banks will be rewarded and poorly performing banks who have trouble managing risk will experience greater costs of capital and deposits. It promotes market discipline and encourages the comparison of institutional performance, stimulating competition and improvements in management and financial performance. Effective information disclosure will encourage safe and sound banking practices not only of banks but also of DFIs and MFIs. The free flow of information is furthermore a precondition to attract commercial funds into DFIs or MFIs, and financial transparency that is readily understood by others will help

expand the infant industry of microfinance. Information disclosure to foster market discipline is essential for public DFIs and MFIs for the creation of an industry segment. At the institutional level, DFIs and MFIs are not essentially different from private banks and are in comparable need of clear accounting policies, adequate management information systems that are instrumental to manage micro and rural finance portfolios, effective internal control, and external auditors. The evaluation of MFIs in terms of benchmarking, rating methodologies, and prudential ratios and supervision warrant particular attention. Benchmarking is the comparison of performance against that of similar organizations. It therefore places the performance of the institution in a relative context, seeking to identify ranges of performance and give another indicator of financial performance besides absolute measures among MFIs. This information is useful in the development of scoring systems for rating. Rating methodologies, in turn, generate information useful for investors interested in knowing of an institution's current performance and the risk of its future. Supervision is important, as it is in traditional banking, to protect depositors and the stability of the financial system.

Indeed, there is a momentum-gaining movement to increase funding to support ratings/assessments and financial disclosure. Worth mentioning in particular is the Microfinance Rating and Assessment Fund, a CGAP and IDB jointly initiated launched in May 2001, which aims to improve the quality, reliability, and availability of information on the risk and performance of microfinance institutions (MFIs). Its objectives are to encourage demand from MFIs that want to assess their performance, build a supply of effective rating and assessment services, and encourage increased private investment to the microfinance sector as a result¹⁹.

B. Measuring Social Costs

Evidence shows that using public and donor funds matters for information disclosure. Because public and donor funds to improve social welfare are scarce, it is important to measure the social costs instead of private costs, where social costs include the opportunity cost of capital. Financial support for public funds can be justified when the social benefits outweigh the social cost. And both of these factors depend on who is accessing services and how. Measuring the social cost of

¹⁹ Christen (2001).

public and donor resources serves to guide the mix of public investments in areas such as agricultural credit, education, or health sectors, to put a price tag on government and donor interventions in credit markets, and to help align incentives of institutions with the provision of sustainable services. Subsidies are implicit costs that are crucial to determining the actual cost of public programs. Subsidies may source from equity grants that increase net worth without affecting accounting profits (direct grant or paid-in capital) or profit grants that increase net worth by affecting retained earnings. These include revenue grants to cover losses (from government), subsidized funds, discount on expenses, and regulatory forbearance. While costs can be more readily assessed and is the first step to making wiser decisions, the measurement of who gets the benefits of subsidies is more difficult. Discouraging evidence comes from Adams, Graham, and Von Pischke (1984), who find that rich farmers are the main beneficiaries of subsidized agricultural credit programs. Financial ratios, even without adjustments, are insufficient indicators.

One measure of this social cost is the Subsidy Dependence Index (SDI) = subsidies/interest income from loans²⁰. It looks at social costs, quantifies subsidies, compares subsidies with loan revenues, focuses on opportunity costs instead of accounting costs, identifies sources of subsidies, and is extracted from financial statements. Essentially, it quantifies the explicit and implicit costs associated with the programs; this knowledge is key to comparing alternative strategies and assessing the progress of social objectives. The SCI can be used as a planning and monitoring tool as the institution progresses towards subsidy independence. The subsidy adjusted return on equity = true profit / average equity, is similarly a better indicator than typical measures of returns, since it is adjusted to account for the subsidies received.

C. Key Challenges

Among the many challenges still ahead in this area is the need to create adequate benchmark ratios. The current lack of standard definitions on financial ratios hinders the measurement of performance in the midst of confusion caused by the reporting of various indicators. Basic standards are needed to reach agreement on benchmarking levels that are necessary for comparison of financial performance and the placement of incentives for better management in the

²⁰ Explained in Charitonenko and Yaron (1999).

microfinance industry. CGAP is currently engaged with others in developing a core set of key definitions on financial indicators for this purpose. Also, the adoption of international accounting practices, like in private banks, will facilitate standards of report and measurement across financial institutions. Such improvement will reduce the cost of capital and attract investment; however, they must be characterized by comprehensiveness, universality, high quality, and rigor.

There is also a lack of consensus on performance standards, evidenced by the plethora of methodologies on how to rate and evaluate MFIs. These include, for example, Accion CAMEL (Capital adequacy, Asset quality, Management, Earnings, and Liquidity management), rating agencies such as Planet Rating Girage, Microrate, and M-CRIL, WOCCU PEARLS (Protection, Effective financial structure, Asset quality, Rates of return and costs, Liquidity, and Signs of growth) and the *Microbanking Bulletin* (publishes data for peer group benchmarking purposes). This is the consequence of a rise in specialized microfinance rating agencies and banking rating agencies offering a new line of business, like that of Fitch in Peru and Bolivia. While there has been progress in ratings, microfinance does not yet have a standard system of credit risk rating services using number or letter grades available to the public at large.

The area of prudential ratios and supervision also needs further improvement. MFIs are increasingly participating in the regulated, formal financial sector and thus good practices in prudential regulation take on particular significance. Prudential norms should be enhanced in an effort to avoid incentives toward excessive risk taking; loan loss provisioning and capital adequacy requirements should be higher and the frequency of information disclosure should also increase. Emphasis should be placed on strengthening the institutions in charge of regulation and supervision of financial intermediaries as well as on the legal and regulatory environment needed to support the prudential regulation of the banking system.

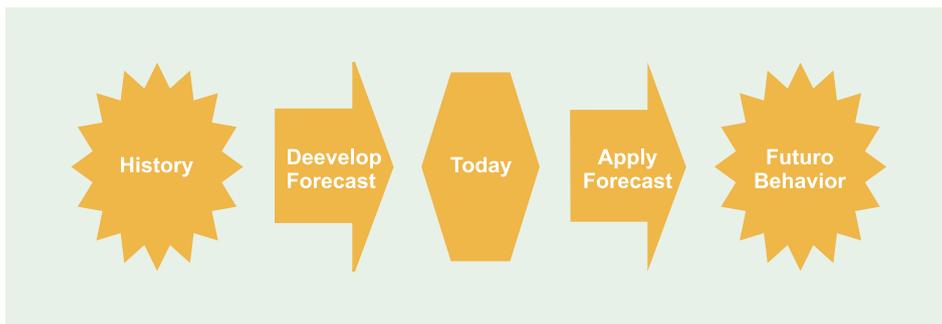
VIII. COST REDUCTION STRATEGIES: TECHNOLOGICAL INNOVATIONS – CREDIT SCORING

Credit scoring is the use of data to estimate, evaluate and monitor credit risk. It allows lenders to assess a client before granting a loan and to control the level of risk that they will accept. Credit scoring depends upon the very likely assumption that past performance can be used to predict future performance and

on timely and accurate observable data related to variable of interest, credit risk (Figure 12). The establishment of the degree of risk by each applicant is also separated from that established as a standard by the lender, and thus it is an objective and impersonal management tool.

Credit scoring improves efficiency by leading to process automation, risk-based pricing, improving management information systems, and reducing expected loan losses. It also facilitates the understanding of the determinants of risks based on the characteristics of the borrower, loan and lender. While it may be limited in effectiveness where factors cannot be appropriately quantified, scoring is a significant financial innovation that is worth expanding upon in the LAC credit initiatives under discussion²¹. Scoring is also likely to be limited in effectiveness for fast growing lenders who are active in testing new client bases, competition, and new products.

Figure 12: Past Behavior Predicts Future Behavior

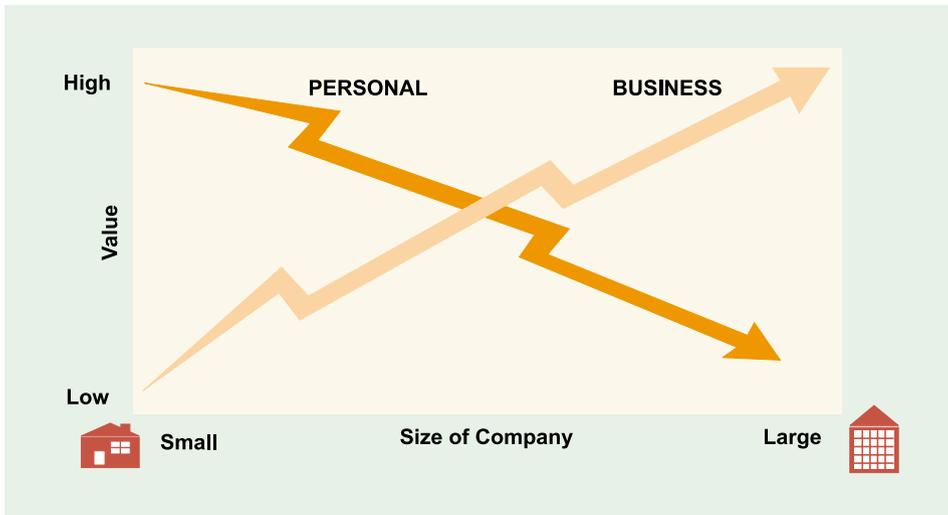


Source: IFC (2001)

²¹ Schreiner (2000) asserts that scoring will never be as effective as it is in rich countries because much of the risk of microloans is unrelated to quantifiable characteristics. Schreiner (2002) claims that scoring is only appropriate for microlenders with a solid lending technology and large database of historical loans.

Data and organizational requirements for effective credit scoring systems include low cost observable information related to credit risk, both personal and business in category. Information must be tracked for management and further learning, reporting comparisons on delinquency rates and the distribution of applicant scores. Rather than simply relying on quantitative means, successful evaluation also depends upon costly qualitative information in evaluating poor farmers and microfirms, such as the clients' reputation in community, entrepreneurship, and informal support network. Figure 13 emphasizes the differences in the quality of data by the size of the firm in question; smaller firms may exhibit unreliable or unavailable financial data and in those cases, personal data may be more relevant bases of judgment. Management must also actively seek to analyze and improve, using the information available through this methodology. Finally, training must be adequately provided for loan officers, who will make the difference in how successful scoring will be for evaluating their group of clientele.

Figure 13: Value of Data



Source: IFC (2001)

Credit scoring has been used to the benefit of various market segments, including the consumer, mortgage, small business, and microfinance industries. Credit scoring in microfinance complements but does not replace microfinance methodologies to assess clientele. It underscores the importance of data quality and highlights the need to understand the «client.» Examples of successful applications are the Women's World Banking affiliates in Columbia and Accion International, who mixes technology and methodology to a) collect basic information to determine whether to visit the client, b) visit the client and collect key information (accounting records) for the scoring process, and, c) determine whether to send an application to the credit committee. The yet unexplored road in credit scoring is agricultural lending.

A. Financial Infrastructure: Credit Information Registries

Credit information registries serve the purpose of collecting and distributing credit history from various sources, including banks and other sources. It is an institutional response to counter the dangers of asymmetric information by making a borrower's credit history available to potential lenders from an early stage in the lending process. It is also an important input for credit scoring, which greatly reduces the costs of loans. Not so surprisingly, the correlation between financial depth and the development of credit registries in a country is both positive and strong²². The information provided by registries has a great amount of predictive power in determining who will repay loans based on the firms' past histories. Credit registries, also commonly known as credit bureaus, can allow borrowers to create «reputation» collateral by collecting standardized historical data on them.

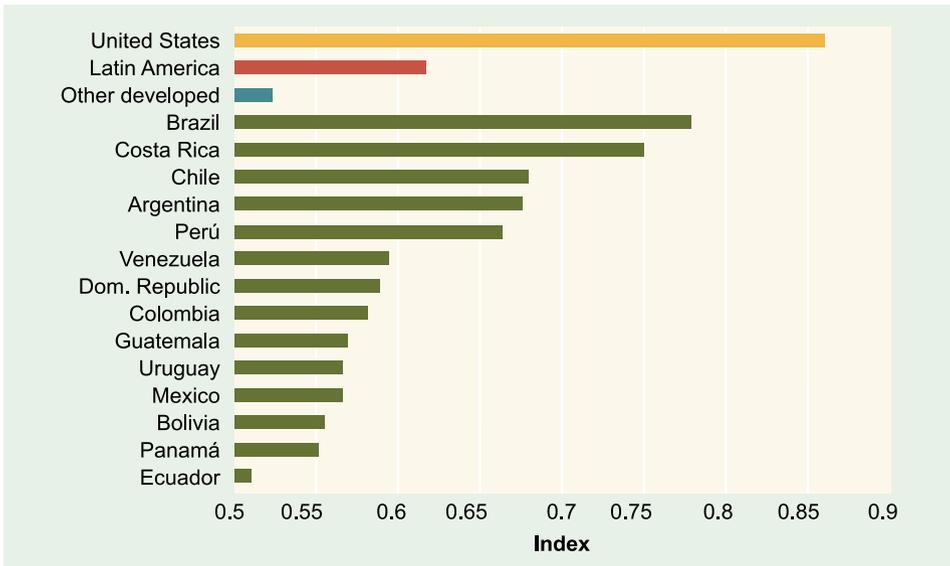
According to recent survey data, LAC now seems to be the region with the greatest presence of public credit registries, which complement information, collected by private sector registries²³. While regional comparisons show that LAC has relatively well developed credit bureaus, especially those in Brazil, Costa Rica, Chile, Argentina, and Peru, the region is still weak in producing high quality of information, as indicated by Figure 14 below. LAC countries still need to adopt

²² IDB (2001).

²³ Miller (2000) compares public and private registries, concluding that they are not substitutes but rather complements.

international accounting and auditing standards that are stricter and more accurate in assessing the performance of firms. What is important for the quality of credit scoring is the collection of information, both positive and negative, about potential borrowers. Finally, the level of information sharing, as affected by the ownership of credit registries, is an important part of the quality of the information. A broad network with openness of information sharing should be encouraged and ownership by a limited group of lenders should be discouraged, since the information will be maximized in use and quality by ensuring its universality of standard and reliability. Evidence shows that information sharing may be particularly limited in Argentina, Brazil, and Paraguay, where users are charged for use of the credit registries' data.

Figure 14: Quality of Credit Registries



Sources: Galindo and Miller (2001)

REFERENCES

Barry, P.J. and L.J. Robison (2001) «Agricultural Finance: Credit, Credit Constraints, and Consequences». Chapter 10 in Handbook of Agricultural Economics, Volume 1. North-Holland.

Beck, Thorsten (2001) «Access to Financial Services in Brazil –An Overview». Mimeo, The World Bank.

Charitonenko, Stephanie, and Jacob Yaron (1999) «Assessing the Social Costs of State-Owned Agricultural Credit Institutions: The Role of the State and the Development Community». Prepared for the Rural Financial Market Development Session, Third Annual Seminar on New Development Finance, Goethe University of Frankfurt.

Christen, Robert Peck (2000) «Commercialization and Mission Drift: The Transformation of Microfinance in Latin America.» Mimeo, CGAP.

Christen, Robert Peck (2001) «In Search of Credibility: Transparency and the Microfinance Industry». MicroBanking Bulletin, November 2001.

Clarke, George, Robert Cull, Maria Soledad Martinez Peria, and Susana M. Sánchez (2002) «Bank Lending to Small Businesses in Latin America: Does Bank Origin Matter?».

Consultative Group to Assist the Poorest. «Focus on Financial Transparency: Building the Infrastructure for a Microfinance Industry». Washington, D.C.

Copestake, James, Sonia Bhalotra, and Susan Johnson (2001) «Assessing the Impact of Microcredit: A Zambian Case Study». The Journal of Development Studies, Vol. 37, No. 4, April 2001. London: Frank Cass.

Dickens, Mark and Bob Keppler. «Summary on Credit Application Scoring». Mimeo, The PA Consulting Group.

Ferguson, Gretchen. «Micro-credit in Managua, Nicaragua: Assessing the Effectiveness of Small-Scale Lending as a Socio-Economic Development Tool».

Mimeo, School of Community and Regional Planning, University of British Columbia.

Guasch and Mergelina (1999) «Best Practices on How to Liquidate a Major Agricultural State Bank with Minimal Disruption in Service». Mimeo, World Bank.

Hulme, David and Paul Mosley (1996) «Finance Against Poverty». Volumes 1 and 2. New York: Routledge.

Inter-American Development Bank (2001) «The Business of Growth: Economic and Social Progress in Latin America, 2001 Report». Washington, D.C.

International Finance Corporation (2001) «Making Small Business Lending Profitable: Proceedings from the Global Conference on Credit Scoring». April 2-3, 2001: Washington, D.C.

Jansson, Tor (2001) «Microfinance: From Village to Wall Street.» Best Practice Series, Sustainable Development Department, IADB. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.

La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer (2000) «Government Ownership of Banks.» Working Paper 7620, NBER. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Miller, Margaret (2000) «Credit Reporting Systems Around the Globe: The State of the Art in Public and Private Credit Registries». Mimeo, World Bank.

Navajas, Sergio, and Claudio Gonzalez-Vega (2000) «Innovative Approaches to Rural Lending: Financiera Calpiá in El Salvador». Occasional Paper No. 2571, Economics and Sociology, the Ohio State University. Columbus, OH.

Puhazhendhi, V. and K.J.S. Satyasai (2000) «Microfinance for Rural People: An Impact Evaluation». Mumbai, India: National Bank for Agriculture and Rural Development.

Sánchez, Susana, Anna Joo, and Cara Zappala (2001) «Constrained Global Integration: A Note on Microenterprises in Latin America». Mimeo, The World Bank.

Sánchez, Susana, Sophie Sirtaine, and Rita Valente (2002) «Bringing Microfinance Services to the Poor: the Successful Story of CrediAmigo in Brazil.». Mimeo, The World Bank.

Schreiner, Mark (2000) «Credit Scoring for Microfinance: Can It Work?». Journal of Microfinance, Vol. 2, No.2.

Schreiner, Mark (2002) «Scoring: The Next Breakthrough in Microcredit?». Prepared for the Consultative Group to Assist the Poorest, Washington, D.C.

Schreiner, Mark and Jacob Yaron (1999) «Development Finance Institutions: Measuring Their Subsidy». Washington, D.C.: World Bank.

Seibel, Hans Dieter (2001) «Agricultural Development Bank Reform.» Working Paper No. 51855, International Fund for Agricultural Development. Italy, Rome: IFAD.

Stallings, Barbara and Rogerio Studart (2002) «Financial Regulation and Supervision in Emerging Markets: The Experience of Latin America since the Tequila Crisis». Discussion Paper No. 2002/45, World Institute for Development Economics Research. Helsinki, Finland: United Nations University.

Wenner, Mark and Francisco Proenza (2000) «Rural Finance in Latin America and the Caribbean: Challenges and Opportunities». Working Paper, The Inter-American Development Bank.

The World Bank Group (2000) «The World Business Environment Survey - WBES»

INSTRUMENTOS PARA ADECUAR LA OFERTA DE CRÉDITO A LA DEMANDA DEL PEQUEÑO PRODUCTOR

César Pardo Villalba
Presidente
Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
(FINAGRO), Colombia

I. INSTRUMENTOS DE CREACIÓN LEGAL

- **Sistema Nacional de Crédito Agropecuario**

El Sistema Nacional de Crédito Agropecuario de Colombia fue creado mediante la expedición de la Ley No.16 de 1990, con la finalidad de proveer un adecuado financiamiento para las actividades del sector agropecuario, de conformidad con las políticas sectoriales y los planes y programas nacionales de desarrollo establecidos.

La ley creó a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario como organismo rector del financiamiento rural, y como tal, responsable de definir las orientaciones, políticas y directrices generales que deben seguir las entidades financieras en materia de crédito agropecuario, siempre en correspondencia con los objetivos de la política sectorial y la general crediticia, definida ésta por la Junta Directiva del Banco de la República, a efectos de propiciar que el crédito contribuya de manera fundamental al objetivo de impulsar la producción agropecuaria hacia mayores niveles de eficiencia, dentro de un proceso de modernización de la economía.

Del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, además de la ya mencionada Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, forman parte:

- a) El Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, FINAGRO, entidad responsable de ejecutar las políticas, principal administradora de los fondos que nutren al Sistema, como receptora de los recursos de inversión obligatoria representada en Títulos de Desarrollo Agropecuario y ente de redescuento de préstamos agropecuarios otorgados por los establecimientos de crédito con destino a la producción, comercialización y transformación primaria agropecuaria definidos por la Comisión.

- b) Los intermediarios financieros que tienen a cargo la inversión obligatoria y constituyen los canales de colocación del crédito agropecuario. No sobra indicar que estos establecimientos pueden sustituir inversión obligatoria por cartera agropecuaria, siempre que ésta se ajuste a las definiciones y parámetros definidos por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, en la proporción que determine para el efecto la Junta Directiva del Banco de la República, actualmente de 100%.
- c) Finalmente, los productores, comercializadores y agroindustrias, usuarios finales de los préstamos otorgados por los establecimientos de crédito.

La Junta Directiva del Banco de la República (banca central en Colombia) es también fundamental para el funcionamiento del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, al fijar, en su calidad de autoridad monetaria y por disposición legal:

- a) El monto, tasas de interés y plazos de la inversión obligatoria a suscribir por los intermediarios financieros, representados en Títulos de Desarrollo Agropecuario.
- b) El marco de las tasas de interés aplicable para la cartera agropecuaria dirigida a pequeños y otros productores, variable que, junto a la señalada en el punto anterior, sirve de referencia a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario para fijar las tasas de interés y de descuento correspondientes dentro del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario
- c) Autorizar la emisión de títulos por parte de FINAGRO para la captación de ahorro interno.
- d) Asignar recursos de crédito para cubrir las deficiencias temporales de liquidez de FINAGRO.

- **Inversiones Obligatorias**

En relación con la inversión obligatoria es preciso indicar que la actual Constitución Política de la República de Colombia, proclamada en 1991, confirió al Banco de la República el ejercicio de las funciones de Banco Central, destacando entre sus funciones básicas la regulación de la moneda, los cambios internacionales y el crédito. Para el efecto, corresponde a su Junta Directiva actuar como autoridad, con sujeción a la constitución y la Ley.

En dicho marco jurídico, está dentro de sus funciones utilizar instrumentos selectivos de política para llevar el crédito a sectores social y económicamente meritorios, especialmente cuando por fallas en el canal bancario no son objeto de la atención debida y requerida por la función crediticia.

Es el caso del sector agropecuario colombiano, respecto del cual, además, la Constitución Política establece en su artículo 65° que «La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado» y, en el 66°, que «Las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales».

Acorde con esto y fundado en una larga tradición del país en materia de intervención en el mercado sectorial de crédito -cuya característica relevante y constante ha sido su poca dependencia del presupuesto nacional para su financiación y su gran articulación al financiamiento bancario, bien sea vía la exigencia de cartera o de inversiones obligatorias- la autoridad monetaria ratificó a las inversiones obligatorias, a cargo de los intermediarios financieros, como fuente principal del financiamiento crediticio para el sector agropecuario.

Dichas inversiones obligatorias corresponden a un porcentaje de los depósitos o exigibilidades del público, netos de encaje. Por su carácter se constituyen en «reservas secundarias», en la medida que respaldan el retorno de los depósitos al público, sirven para negociación en el mercado secundario y, fungen como garantía para el endeudamiento de los intermediarios financieros para con el Banco de la República.

Por otra parte, son una manera de obligar a los bancos a compartir el «señoreaje»¹ con otros sectores de la sociedad, a través de la adquisición de ciertos activos financieros, a tasas de interés inferiores a las de mercado.

En el caso colombiano, la inversión obligatoria con destino al sector agropecuario equivale a poco menos del 30% de la emisión secundaria y sobre ella

¹ Corresponde a la ganancia obtenida por la creación secundaria de dinero, determinada por el producto resultante de multiplicar la diferencia entre saldos de depósitos en cuenta corriente y de la reserva bancaria por la diferencia entre la tasa de colocación y los costos de creación de dinero.

se reconocen tasas de interés levemente inferiores a aquellas a las cuales los bancos captan a través de Certificados de Depósitos a Término.

Así, el monto del «señoreaje» compartido por el sector financiero, con el sector agropecuario, resulta de multiplicar la inversión obligatoria por la estrecha diferencia entre la tasa media de colocación bancaria y la reconocida por la misma inversión. Cabe señalar que la inversión obligatoria equivale a poco menos 3.5% de la cartera total del sistema financiero nacional.

II. CRÉDITO DE FOMENTO AGROPECUARIO

De manera general, el crédito de fomento agropecuario se otorga a favor de personas naturales o jurídicas para ser utilizado en las distintas fases del proceso de producción, transformación primaria y/o comercialización de bienes directamente -o en forma conexas o complementaria- en la explotación de actividades agropecuarias, piscícolas, apícolas, avícolas, forestales, afines o similares, y para la inversión nueva o las ampliaciones requeridas en tales actividades.

El crédito de fomento agropecuario se destina de manera primordial para 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 urbana y rural, promover la distribución del ingreso, fortalecer el sector externo de la economía y mejorar las condiciones sociales y económicas del sector rural del país. Es por ello que para la programación del crédito se deben tener en cuenta las directrices que determinen tanto el Consejo Nacional de Política Económica y Social y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

III. EL PEQUEÑO PRODUCTOR Y EL CRÉDITO AGROPECUARIO

Desde la implantación del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, se prosiguió por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario la tradicional política de conceder condiciones preferenciales para los préstamos a pequeños productores, particularmente reflejadas en menores tasas de redescuento, menores tasas máximas de interés frente a las aplicables para otros productores en el sector, en algún momento mayores márgenes de redescuento y el acceso a garantías sobre el principal de los préstamos, otorgadas éstas por el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), administrado por FINAGRO.

Su operación, en términos del volumen de fondos canalizados, no resultó lo esperado, en gran parte por la reticencia de los establecimientos comerciales de crédito para conceder préstamos a este segmento de productores, respecto del cual se aducía conllevaban alto riesgo de cartera e implicaban un alto costo de transacción por la magnitud reducida de los créditos.

De suerte que las colocaciones dirigidas a los pequeños productores, dentro del Sistema, recayeron fundamentalmente en la banca oficial especializada, que por diversas razones, en gran parte compartidas por todo el sistema financiero nacional y que no son del caso enumerar en esta presentación, vió menguar en la década de los noventa su capacidad patrimonial y de modo consecuente su capacidad de prestar, hasta el punto de verse obligado, el Ejecutivo, a liquidar el principal banco de fomento agropecuario, la Caja Agraria, creado en 1931 y en cuyo reemplazo se creó al actual Banco Agrario.

Simultáneamente el cambio de modelo económico, de protección a la apertura de mercados, redundó en una alta apreciación de la moneda nacional, con obvia afectación en la capacidad competitiva de los productores, y en la elevación excesiva de las tasas de interés nominales y reales, conduciendo a una pronunciada pérdida de rentabilidad de la agricultura, que llevó a que los productores no pudieran servir sus obligaciones con los establecimientos de crédito, afectando, además, el patrimonio de éstos y su capacidad de préstamo, fenómeno que por cierto no fue de presencia exclusiva del sector agropecuario.

Por lo anterior, particularmente a partir de la segunda mitad de los noventa, el Ejecutivo y la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario se vieron abocados a la toma de medidas de normalización de cartera y a comprometer recursos del presupuesto nacional para afrontar el problema de la deuda bancaria, especialmente de los pequeños productores, y posibilitar el acceso a nuevos préstamos.

Complementariamente, se percibió que el esquema tradicional de concesión de crédito a agentes individuales, con prescindencia de sus niveles tecnológicos y de las posibilidades ciertas de realizar sus producciones conllevaba a altos riesgos de cartera. En consecuencia, la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario optó por la creación de programas especiales crédito de capital de trabajo², fundados en la llamada agricultura por contrato y en su concesión a entes colectivos.

² Producción de cultivos semestrales, hortalizas y cultivos de ciclo corto; sostenimiento de la producción agrícola, forestal, pecuaria, acuícola y de pesca

Con el nuevo esquema se buscaron sinergias en la acción de los sectores privado y público, en orden a obtener menores riesgos y mayor eficiencia y competitividad, no solo de la producción agropecuaria sino en el conjunto de las diferentes cadenas productivas asociadas.

Con dicho fin se propiciaron compromisos y arreglos entre productores, comerciantes y agroindustrias, organizaciones de productores, distribuidoras de insumos, establecimientos de crédito y diferentes órganos del ejecutivo en los órdenes nacional y territorial. Como resultado, se aumentó la confianza de los agentes participantes y, consecuentemente, se logró reducir precios y costos de transacción.

De manera particular, se disminuyeron riesgos de cartera y de comercialización, con el apoyo del FAG, y la suscripción de forwards y de mandatos de pago, y se aminoraban los riesgos de producción y de eventual desviación del crédito, mediante el aseguramiento de la prestación de asistencia idónea, el escalonamiento en el desembolso de los créditos conforme a los cronogramas establecidos y el avance en la ejecución de los proyectos, establecidos estos a través de controles efectuados por los establecimientos de crédito y FINAGRO.

En el desarrollo de este programa, comprendido dentro de los totales de préstamos nuevos del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, en 1999 se efectuaron 15 operaciones por US\$9.7 millones, en 2000 se desembolsaron US\$35.9 millones por concepto de 320 créditos, y en 2001, en 120 créditos se desembolsaron US\$42.2 millones. Con relación a los totales de préstamos nuevos otorgados los mismos años, las cifras indicadas representaron el 1.6%, 6% y 9% por ciento, respectivamente.

Con dichos valores, en distintas cadenas productivas, se posibilitó la actividad productiva a 2.287 productores en 1999, 8.832 en 2000 y 13.273 en 2001, sobre 28.557, 104.201 y 83.308 hectáreas, respectivamente, debiendo resaltarse que la mayor proporción de ellos corresponde a pequeños productores y el hecho del trabajo coordinado y conjunto de estos, con otros productores y con la agroindustria nacional.

Creemos, en conclusión, que la integración se fundamenta en el esquema descrito es una nueva opción válida, complementaria al mecanismo tradicional, para, a través de la existencia de contratos de producción (suscritos por asociaciones, agremiaciones o cooperativas de productores, empresas privada, entes del sector público), de contratos o convenios de comercialización entre los productores y de arreglos o mandatos de pago puede hacerse más asequible el crédito institucional para los pequeños productores.

MERCADOS FINANCIEROS RURALES: EXPERIENCIA DE BANRURAL EN GUATEMALA

**Adolfo Fernando Peña
Gerente General**

Banco de Desarrollo Rural S.A. (BANRURAL), Guatemala

I. CONTEXTO

A pesar de que Latinoamérica comparte muchas características comunes, en éste, como en otros temas, es importante enmarcar en su contexto esta breve exposición.

Guatemala es un pequeño país de once millones de habitantes, de los cuales cuatro componen la PEA (36%), seis millones son pobres (55%) y dos millones (18%) se encuentran abajo del límite de la pobreza extrema (40% de la población rural). Con un nivel de analfabetismo que llega al 56%; un 60% de población indígena y 21 lenguas nativas que se hablan, además del español.

A pesar de ser un país con 60% de tierras con abierta vocación forestal, la economía rural gira alrededor de cultivos tradicionales como café, azúcar, maíz, etc. y más recientemente con hortalizas y flores. Todo ello con mucha presencia de minifundios y cultivos de subsistencia.

II. DEMANDA

Se calcula que el número de micro, pequeños y medianos empresarios-propietarios se ha incrementado a un millón de personas, de los cuales únicamente 300 mil tienen acceso a sistemas formales o semiformales de financiamiento. El sistema bancario atendió en el 2001 a 38.7 miles de micro y pequeñas empresas por US\$100 millones (70% de empresas por Banrural) y el resto son atendidas mayormente por cooperativas y ONG's.

Se estima que este sector requiere de US\$1,100 millones para cubrir sus necesidades de financiamiento, de los cuales el Sistema Financiero Formal únicamente aporta US\$100 millones.

III. OFERTA BANCARIA

El sistema bancario guatemalteco está compuesto de 31 bancos, de los cuales únicamente el Banco de Desarrollo Rural, S.A. se encuentra organizado y dedicado al financiamiento de este sector, aunque hay programas incipientes y otros en proceso de creación y consolidación en otros bancos (mayormente dedicados a los mercados corporativos y empresariales tradicionales).

IV. PRINCIPALES DIFICULTADES Y LIMITACIONES

Las dificultades y limitaciones más importantes para cubrir el área rural son:

- La dificultad de comunicación por la combinación de analfabetismo y las lenguas indígenas (muy utilizadas y no siempre acompañadas del dominio del idioma español);
- El esquema de garantías que rige al sistema bancario guatemalteco (que privilegia ampliamente los esquemas de garantías tradicionales que no están al acceso de la población objetivo);
- Los altos costos asociados a la administración del microcrédito (muchos créditos pequeños y la necesidad de atención personalizada);
- La cobertura del sistema financiero que concentra sus oficinas en la ciudad capital o en los principales centros urbanos (dificultando y encareciendo el crédito a la población rural que debe desplazarse en varias ocasiones para solicitar y concretar un crédito, lo cual deja abierto el camino para los mecanismos no formales como los agiotistas, distribuidores de productos, etc.);
- Los esquemas centralizados de administración del crédito que caracterizan al sistema financiero formal y la actitud hacia el segmento.

V. PROPUESTAS

Establecer legalmente un esquema de garantías que incluya las no convencionales para permitir que el sistema financiero elimine su principal barrera.

Banrural, S.A. fue organizado bajo el esquema de banca universal y la ley de su creación le autoriza a aceptar garantías no convencionales (el 70% de nuestros créditos incluyen garantías no convencionales, incluyendo esquemas de tenencia de tierras normalmente no aceptados en la banca tradicional) y un registro de garantías propio. Como parte de los cambios tendientes a la modernización del sistema financiero, en Guatemala se encuentra bajo discusión una ley que permita un esquema de garantías más amplias al sector financiero formal.

Alianzas estratégicas para facilitar el acceso a grupos poblacionales específicos o de acceso restringido o difícil. Banrural, S.A. ha generado alianzas estratégicas con el sector indígena (que, además, participa en su capital y en su Consejo de Administración), para la creación de grupos de estudio de estrategias, así como grupos de promoción específicos para llegar a los diferentes grupos étnicos, de forma que se tome en cuenta su idiosincrasia y costumbres; pero las alianzas no deben limitarse a este sector, ya que las cooperativas y ONG's conocen la población objetivo, trabajan con ella y pueden convertirse en excelentes intermediarios financieros para lograr mayor alcance y profundidad en la cobertura. Esto incluye la creación de centrales de riesgo para protección de los participantes en el mercado y evitar esquemas de sobrefinanciamiento;

Fortalecer a los intermediarios financieros en aspectos administrativos, contables y de tecnología de crédito, con el objeto de ampliar la cobertura a través de créditos de segundo piso. Para ello, deben crearse unos criterios de evaluación claros y definidos que permitan por una parte crear o apoyar programas específicos de capacitación para las organizaciones y por la otra, un horizonte cierto y una meta para las organizaciones interesadas.

Los altos costos deben atacarse con el uso extensivo e intensivo de la tecnología que permite por una parte un control adecuado y oportuno de muchos créditos y por el otro, el abaratamiento del crédito al cliente por la rapidez de concesión (al hacer uso de herramientas de análisis, registros de utilización del crédito, etc.). La tecnología ha demostrado ser la clave para crecer sin perder el control y para poder ofertar múltiples servicios que ayuden a mantener rentables las oficinas o agencias. El uso de mecanismos novedosos como la tecnología biométrica (huella digital), las tarjetas inteligentes y dispositivos audiovisuales crean la plataforma para llegar a poblaciones sin acceso a la educación (analfabeta), dándoles un nuevo sentido de respeto y poniendo a su disposición productos como el microahorro y el microcrédito en forma razonablemente costeaible. Por otra parte, tecnologías como las agendas electrónicas han demostrado ser útiles para apoyar a los agentes de desarrollo en el trabajo de campo, tanto en tareas de supervisión de crédito como en las etapas previas de análisis y concesión.

La ampliación de la cobertura de oficinas debe responder a criterios de racionalidad económica, pero no deben olvidarse aspectos como los siguientes:

- La necesidad de acercar el crédito al usuario final (para facilitar y abaratar el acceso);
- La integralidad en los servicios, ya que al dar servicios financieros completos no sólo se privilegia el financiamiento sino que se pone en manos del usuario otros servicios que conforme crece le extienden sus potencialidades (como ahorro, cheques, tarjetas de crédito y débito, seguros, servicios internacionales y de moneda extranjera) y cargan con parte del costo (apoyados ampliamente por la tecnología);
- Deben buscarse las cadenas productivas reales de comercio y trasiego de dinero (las cuales no siempre siguen la lógica de los caminos construidos);
- Deben apoyar especialmente a las unidades productivas pequeñas que absorben las migraciones de mano de obra que se desplazan de la agricultura hacia otras actividades (fenómeno muy amplio en la economía guatemalteca por la baja de la actividad agrícola);
- Deben absorber todo tipo de destinos económicos e integrarse a la comunidad como el brazo financiero y social de sus economías y actividades; y,
- Debe dotárseles de autonomía funcional que les permita ser ágiles y rápidas, así como, crecer y hacerse autosostenibles.

La autonomía de las oficinas y agencias es un requisito indispensable para acrecentar y profundizar el mercado, pero la misma debe acompañarse de:

- Políticas y límites claramente definidos;
- Metodologías claras, sencillas, auditables y reproducibles para lograr uniformidad de acción;
- Responsabilidad tanto en la concesión como en la recuperación de los créditos;

- Metas claras, medibles y mutuamente convenidas;
- Empoderamiento del personal sobre la base de principios y valores claros, definidos y compartidos; y,
- La creación y el reforzamiento de una mística y visión orientadas al apoyo del desarrollo rural integral.

VI. RESULTADOS

En su quinto año de trabajo, Banrural, S.A. se ha colocado como el quinto banco en activos y el décimo en tamaño de cartera, concediendo 2.5 créditos de cada 10 del sistema, aproximadamente 50 mil al año y con US\$3,000 de promedio, cubriendo el 37% del financiamiento total que se concede en los departamentos en donde no se ubica la ciudad capital. Su nivel de mora oscila entre 3% y 4% (actualmente 3.80%), ubicándose en 1.4% en el microcrédito. Ha crecido en activos, depósitos y cartera en 570%, 571% y 806% respectivamente (el sistema bancario 77%, 92% y 201%). Tiene la red más grande de puntos de servicio del país y ha apoyado toda la gama de actividades productivas con créditos para 677 destinos económicos diferentes.

Banrural, S.A. acepta garantías no convencionales en créditos que no exceden de 600 veces el salario mínimo vigente. Las garantías no convencionales son aquellos bienes de alto valor de uso para el prestatario tales como: bienes del hogar, máquinas y herramientas o similares. De tal manera que ha aceptado derechos de posesión de la tierra (en sus diferentes formas no registrables tradicionalmente), maquinaria industrial sin registro, refrigeradores, congeladores y enfriadores, electrodomésticos en general, herramientas de todo tipo, estanterías, inventarios de mercaderías, inventarios de materia prima, etc.

Ha logrado un nivel de profundidad bastante aceptable, lo cual se demuestra por el hecho que el 16.8% de los créditos no exceden de US\$625 y el 69.4% no sobrepasan los US\$2,500; entre US\$2,500 y US\$6,250 tiene 22.1%, y arriba de los US\$12,500 únicamente el 1.5%.

Banrural, S.A. ha impulsado y es fundador de CREDIREF, una central de riesgos crediticios con participación del sistema bancario, cooperativas y ONG's.

VII. CONCLUSIÓN

La principal limitación que tiene el sistema financiero formal para trabajar el crédito rural es el prejuicio hacia el alto nivel de riesgo y el desconocimiento de sus mecanismos de funcionamiento.

Se ha demostrado que el crédito rural puede ser un negocio rentable y autosostenible, pero aplicando mecanismos y metodologías diferentes a las aplicadas tradicionalmente por el sistema financiero. Para ello, debe generarse una nueva cultura de banquero para el desarrollo.

MERCADOS FINANCIEROS RURALES: CASO DE REPÚBLICA DOMINICANA

Radhamés Rodríguez Valerio
Administrador General
Banco Agrícola de República Dominicana

En esta ocasión quiero complementar los comentarios de los distinguidos panelistas que me han precedido, partiendo de la experiencia de mi país, La República Dominicana, referente al aumento de la brecha entre la demanda y oferta de crédito, como consecuencia directa de la drástica reducción de los recursos provenientes de fuentes internacionales de financiamiento para el sector agropecuario en nuestros países; del repliegue y desaparición en muchos casos, de los bancos de desarrollo con una larga tradición de incidencia en este sector y sus efectos negativos en términos de estancamiento y reducción de la producción agropecuaria y de una mayor dependencia de las importaciones de bienes de consumo básico de origen agrícola y pecuario; de la reducción de las oportunidades de empleo y del ingreso rural; y, en fin del aumento de la pobreza.

La gravedad de la problemática del financiamiento agropecuario es elocuente y nos indican el nivel de prioridad y con la celeridad en que deben ser adoptadas las medidas para revertir ese proceso.

Para citar un ejemplo, en el caso dominicano, durante la década de los años 90's, hubo un relativo estancamiento en el crecimiento de la cartera agropecuaria nacional (préstamos de la banca comercial y de la banca de desarrollo incluyendo el Banco Agrícola) y una sostenida disminución en la importancia relativa de ésta, dentro de la cartera global del sistema financiero nacional.

Este comportamiento del financiamiento al sector agropecuario coincidió con la disminución de los aportes provenientes de fuentes internacionales para el sector, que de US\$13.9 millones en 1990 descendió a US\$4.6 millones en 1995, y para el 1999 se colocó en US\$15.1 millones. En ese sentido, la participación de la cartera agropecuaria dentro de la cartera global del sistema que en 1991 fue de 17.7%, pasó en 1995 a 12% y luego descendió aún más, llegando a 7.5% en el año 1999.

Este resultado se manifestó en un ligero estancamiento según se puede apreciar en el aporte del sector agropecuario al PBI nacional, paso de una participación de 13.7% en el año 1991 a un 11.4% en el año 1999.

Contrariamente, las importaciones de productos agropecuarios pasaron de US\$164.8 millones en 1990 a US\$502.4 millones en 1995 y para el año 1999 subieron aún más llegando a US\$693 millones.

Aunque la economía en su conjunto mantuvo niveles de crecimiento del orden de 7.8% en el período, ese fenómeno no pudo contrarrestar los efectos negativos del estancamiento en el sector agropecuario, como resultado los niveles de pobreza aumentaron toda vez que este sector cumple un rol de primer orden como generador de riqueza y empleo en el medio rural.

En agosto del año 2000, con el nuevo gobierno se inició de inmediato la ejecución de un programa que asignó alta prioridad a la producción agropecuaria nacional, con medidas coherentes en las diversas líneas de trabajo del sector, tales como: la rehabilitación y fortalecimiento de la infraestructura productiva; el mejoramiento y expansión de los servicios de apoyo; y, el crédito, con el propósito de aumentar la producción y productividad, y garantizar adecuados niveles de rentabilidad y de suministro de alimentos a la población.

Los componentes fundamentales de la política de desarrollo agropecuario del Gobierno están asociados al logro de la competitividad del sector, propósito para el cual se han concebido, además, un conjunto de programas y proyectos innovadores, dirigidos a poner al productor nacional en condiciones de concurrir, con expectativas de éxito, en los mercados nacionales y del exterior.

Caben destacarse entre éstos, el *Proyecto Merca Santo Domingo* que tiene como componente principal un gran centro de abasto en las cercanías de la Ciudad Capital vinculado a los mercados de mayoristas y a los establecimientos de los diversos tramos que integran la red de distribución de productos agropecuarios para un mercado de tres millones de consumidores. Asimismo el *Proyecto de Instalación de Frigoríficos* (cadena de frío) dirigido a estabilizar durante el año, la comercialización de algunos productos perecederos que forman parte de la dieta alimenticia de la población dominicana (papa, habichuelas, cebolla, ajo, etc.).

Un tercer proyecto contempla la instalación y operación de 295 invernaderos a fin de salvar las dificultades estacionales que afectan el desarrollo

de la producción de diversos rubros de significativa importancia económica, para la exportación, y el consumo interno.

Para que tengan una idea de los resultados de esa política del Gobierno, en cuanto a los servicios financieros, les vamos a referir algunas cifras sobre el comportamiento de las variables que hemos mencionado anteriormente. Se ha producido un aumento significativo en la cartera agropecuaria, que pasó de RD\$6,904.5 millones (US\$427 millones) en el 2000 a RD\$9,233.2 millones (US\$544 millones) en el 2001 para un incremento de 33.7%. En ese comportamiento, la banca comercial, respondiendo a los estímulos de esa política, incrementó su cartera agropecuaria de RD\$3,561.3 millones (US\$220 millones) en el 2000 a RD\$5,440.5 millones (US\$321) en el 2001, con un aumento relativo de 52.8%.

En ese mismo período la banca de desarrollo, incluido el Banco Agrícola, incrementó su cartera agropecuaria en RD\$449.5 millones (US\$28 millones), pasando de RD\$3,343.2 millones (US\$197 millones) en el 2000 a RD\$3,792.7 millones (US\$223 millones) en el 2001, es decir, aumentó 13.4%.

El Gobierno actual ha comenzado a reducir el déficit entre demanda y oferta de crédito en el sector agropecuario y como era de esperarse, los resultados se reflejaron en un aumento significativo en la producción del sector, que creció en el año 2000 a una tasa de 5.1% con el cual el sector agropecuario hizo un generoso aporte al crecimiento de la economía en su conjunto; logró cifras sin precedentes en la producción de algunos alimentos básicos, tales como arroz, papa, carne y leche, entre otros. Estimuló un aumento en las exportaciones y contribuyó a mejorar el abastecimiento de alimentos a la población, logrando la reducción de las importaciones de alimentos de US\$693.0 millones en el 1999 a US\$305.1 millones en el 2001, es decir, 56% menos y una significativa disminución del índice de inflación desde 9.4% en el 2000 al 4.5% en el 2001.

I. MARCO JURÍDICO Y NORMATIVO

Ciertamente que las instituciones financieras para el desarrollo, están sometidas a un proceso de cambios continuos para adecuar su estructura organizativa y su política a los requerimientos de un mercado cada vez más exigente.

En la actual coyuntura, ese proceso se ha venido operando simultáneamente con la reforma y adecuación de la legislación financiera y monetaria. En el caso del Banco Agrícola ha iniciado la ejecución de un proyecto

de reingeniería, que incluye cambios fundamentales en la orientación de la política de crédito, y que está encaminada a superar algunas limitaciones para la colocación de los préstamos según los tipos de garantía.

Obviamente que las características de la banca de desarrollo de nuestro país, en cuanto a la garantía de los préstamos no difiere en lo fundamental de lo que sucede en los demás países de la región, con la excepción del financiamiento al sub-sector de reforma agraria, cuyos parceleros reciben préstamos del Banco Agrícola con el aval del Estado a través de un mecanismo establecido mediante una Ley, la cual especifica que «si la aplicación del servicio de crédito supervisado produjera u ocasionara algún déficit al Banco Agrícola, dicha cantidad será incluida en la asignación para la Reforma Agraria en el Presupuesto General de la Nación para su reembolso al Banco Agrícola».

La cobertura de financiamiento a este sub-sector, bajo esta modalidad, se irá reduciendo indefectiblemente en la medida que se extienda el Programa de Titulación a los Parceleros, los cuales en su condición de propietarios de sus predios, podrán acceder a otras fuentes de financiamiento o si continúan en el Banco Agrícola, lo harán bajo condiciones diferentes.

El pasado primero de junio, en ocasión de conmemorar el 57 aniversario de la creación del Banco Agrícola, entregamos al Señor Presidente de la República, un Anteproyecto de Ley que transformará a esta institución, aumentando su patrimonio, redefiniendo su rol y ampliando la participación del sector privado en sus organismos de decisión, para convertirlo definitivamente, en un Banco de Desarrollo Rural.

II. MICROCRÉDITOS, MICROAHORROS Y SEGUROS

Nuestro país ha venido acumulando experiencias positivas en la canalización de microcréditos para la producción y comercialización agropecuarias y en el fomento de micro y pequeñas empresas rurales dedicadas a la producción de bienes y servicios ajenos a la agricultura; estos últimos se han venido ejecutando a través del Banco Agrícola mediante el Programa de Apoyo al Desarrollo de las Empresas Rurales (PADER) y de la Secretaría de Estado de Industria y Comercio, que utiliza intermediarios financieros de la banca comercial del país, para canalizar los recursos del Programa de Promoción de la Micro, Pequeña y Mediana Empresas (PROMIPYME), a través de los cuales se han canalizado, en los últimos 17 meses, préstamos por un monto de RD\$606.6 millones (US\$36 millones).

Los problemas de garantía y reducción de riesgos en los préstamos al sector agropecuario y el incentivo a las instituciones financieras del sector privado para que continúen aumentando sus inversiones en este campo, han sido abordados, además, a partir de la operación del seguro agropecuario. Recientemente la Aseguradora Agropecuaria Dominicana, S. A. (AGRODOS), empresa de capital mixto en la que el Banco Agrícola participa como accionista mayoritario, inició sus operaciones con un Proyecto Piloto que cubre el cultivo del arroz en cinco provincias localizadas en una región del centro del país de larga tradición en la producción de este cultivo.

III. EVALUACIÓN DE LOS INTERMEDIARIOS FINANCIEROS

Creo finalmente, que la evaluación de las entidades financieras, es una actividad que debe llevarse a cabo con arreglo a criterios establecidos y con base a la ponderación de los logros obtenidos por las propias instituciones en el desenvolvimiento de sus operaciones activas y pasivas en el sector agropecuario y específicamente en la colocación de recursos, destinos y alcance de los préstamos, fomento de las actividades productivas, y niveles de recuperación y captación de ahorros.

Pero más importantes que estas variables en las tareas de evaluación, son los resultados prácticos de las operaciones crediticias, en términos de movilización de recursos económicos y financieros, del impacto de éste en cuanto a la producción y productividad y, de la generación y preservación de empleos remunerados.

IV. RECOMENDACIONES

El acopio de nuestra experiencia en República Dominicana y el análisis de las ideas expuestas en este evento, nos permiten formular las siguientes recomendaciones:

- El restablecimiento de la utilización del encaje legal marginal y del mecanismo de redescuento bancario y activación de Fondos Nacionales de Garantía como instrumentos eficaces para aumentar y hacer más expedito el flujo de recursos hacia el sector agropecuario.
- Es conveniente procurar que la actividad crediticia de los bancos de desarrollo,

diversifiquen sus carteras hacia el financiamiento de actividades rurales no agropecuarias, como una forma de promover la incorporación de otros sectores poblacionales a la economía, especialmente la mujer y la juventud y propiciar un desarrollo integral acorde con la estrategia de la nueva ruralidad.

- El financiamiento rural pues, debe abarcar además de la agricultura y la pecuaria, bienes y servicios en otros sectores; de infraestructura productiva y de viviendas y, además, incursionar en nuevos servicios, tales como: manejo de remesas, ahorros, certificados financieros y depósitos de alquileres, entre otros.
- Gestionar recursos blandos para propiciar programas efectivos y ambiciosos de saneamiento y titulación de las tierras en nuestros países, como una forma de facilitar el acceso al crédito bancario.
- Establecer y/o consolidar, con la participación activa de los gobiernos, el seguro agropecuario, como instrumento financiero que coadyuve a la reducción de los riesgos de las empresas agropecuarias y proporcionar mayor garantía a las instituciones financieras que incursionan en este sector.
- Fortalecer mecanismos de financiamiento para promover la infraestructura productiva agropecuaria y el uso de tecnología de punta, como vía para lograr competitividad y rentabilidad.
- Que nuestros países propicien el apoyo financiero y crediticio a proyectos orientados a la preservación de los recursos naturales, con préstamos blandos especializados de largo plazo.
- Que ALIDE asuma la tarea de crear un mecanismo regional, para unificar criterios en la elaboración de un marco legal para el restablecimiento de los Bancos Agrícolas, ampliando sus actividades y su misión como verdaderos Bancos de Desarrollo Rural.
- La política crediticia del sector agropecuario de nuestros gobiernos debe facilitar, a través de los diferentes bancos y fuentes de financiamiento, el establecimiento de una cartera rentable, que compense la cartera social, hasta el punto de equilibrio, con la finalidad de permitir el acceso a los que no reúnen las condiciones para recibir el financiamiento.

- Propiciar que las instituciones de supervisión y regulación bancaria de nuestros países flexibilicen las normas prudenciales y las restricciones bancarias que frenan la afluencia de recursos al sector agropecuario.
- Crear conciencia en la comunidad financiera internacional, sobre la conveniencia de flexibilizar sus créditos a la banca especializada en el financiamiento agropecuario y desarrollo rural.
- Que ALIDE le dé continuidad, a través de un mecanismo especializado, a las gestiones encaminadas a la consecución de recursos blandos y a largo plazo, destinados al financiamiento del sector agropecuario en nuestros países.

ANEXO Situación del Financiamiento Rural en la República Dominicana en la Década de los Noventa

- Disminución del financiamiento de los organismos internacionales a los programas del sector agropecuario.
 - En 1990 el país recibió US\$13.9 millones.
 - En 1995 el país apenas recibió US\$4.6 millones.
 - En 1999 el país recibió US\$15.1 millones.
- El crédito de la banca comercial al sector agropecuario tuvo un crecimiento modesto en términos absolutos y se mantuvo oscilando en términos relativos, con una tendencia a la disminución, con los montos siguientes:
 - 1990 : RD\$951.7 millones (US\$84 millones), es decir, 63.2% de la cartera agropecuaria.
 - 1995 : RD\$2,609.7 millones (US\$194 millones), es decir, 51.3% de la cartera agropecuaria
 - 1999 : RD\$3,396.5 millones (US\$212 millones), es decir, 51.9% de la cartera agropecuaria
- La situación señalada trajo como consecuencia directa una disminución de la producción agropecuaria y un aumento de las importaciones:
 - En 1990 se importaron productos agropecuarios por US\$164.8 millones.
 - En 1995 se importaron productos agropecuarios por US\$502.4 millones.
 - En 1999 se importaron productos agropecuarios por US\$693.0 millones.
- Esta política a todas luces dañina determinó un comportamiento moderado en el crecimiento del sector agropecuario, y su participación en la economía, fue muy tímida.
 - En 1992 el sector agropecuario aportó al PIB 13.6%
 - En 1995 el sector agropecuario aportó al PIB 12.7%
 - En 1999 el sector agropecuario aportó al PIB 11.4%

ANEXO

Situación del Financiamiento Rural en la República Dominicana en la Década de los Noventa

Como resultado de todo lo anterior aunque el desempleo disminuyó en el país, pero aumentó en el medio rural, entonces aumentó la pobreza en esas zonas.

En el año 2000, se le dio importancia de primer orden al sector agropecuario logrando resultados altamente satisfactorios:

1. Saneamiento y modernización del Banco Agrícola de la República Dominicana.
2. Incremento del crédito agropecuario en la banca comercial de RD\$3,396.5 millones (US\$212 millones) en el 1999 a RD\$5,440.5 millones (US\$321 millones) en el 2001. En la banca de desarrollo de RD\$862.7 millones (US\$54 millones) en el 1999 a RD\$721.0 millones (US\$42 millones) en el 2001. En el Banco Agrícola de la República Dominicana de RD\$2,284.1 millones (US\$142 millones) en el 1999 a RD\$3,071.7 millones (US\$181 millones) en el 2001.
3. Disminución de las importaciones agropecuarias de US\$693.0 millones en el 1999 a US\$305.1 millones en el 2001, es decir, 56%.
4. Aumento en la canalización del crédito al fomento de la micro, pequeña y mediana empresa, con la colocación en el año 2001 y en los primeros 5 meses del 2002 de unos RD\$606.6 millones (US\$36 millones), a través de PROMIPYME que canaliza la Secretaría de Industria y Comercio a través de la banca comercial y el PADER que ejecuta el Banco Agrícola.
5. Estamos en el proceso de instalación de 295 invernaderos para la producción de productos donde la República Dominicana tiene ventajas competitivas.
 - Construcción de 13 galpones con un total de 700 mil metros cuadrados, dotados de cámaras frigoríficas, en una cadena de frío, para estabilizar la comercialización de productos agropecuarios perecederos de consumo masivo (habichuelas, papas, ajo, cebollas, etc.).
 - Construcción de un gran mercado en la ciudad de Santo Domingo como centro de abasto y distribución de productos agropecuarios perecederos conectados a la red de distribución en ese conglomerado urbano de alrededor de 3 millones de habitantes.
6. Aumento de la participación del sector agropecuario en el PIB de US\$701.5 millones en el 1999 a US\$774.0 millones en el 2001, es decir, 11.4%.

Como resultado de esa política de apoyo al sector agropecuario hemos obtenido importantes logros:

- El aumento del empleo en la zona rural.
- Disminución de las importaciones de productos agropecuarios.

La disminución de la pobreza y sobre todo, y lo más importante, devolver la dignidad perdida al productor agropecuario.

**EL RIESGO EN LA BANCA AGRÍCOLA:
MANEJO PRUDENCIAL, COSTOS Y RIESGOS
DE LOS PRÉSTAMOS**

GARANTÍAS DE CRÉDITO Y ADMINISTRACIÓN DE RIESGO

Francisco Mere Palafox
Director General
Fideicomisos Instituidos en Relación
con la Agricultura (FIRA) - Banco de México

Los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA)¹, es una institución financiera de desarrollo de segundo piso cuyos principales objetivos son apoyar financiera y técnicamente las actividades vinculadas al medio rural en México. En el lado financiero, FIRA realiza operaciones de crédito y administra programas de garantías. En el lado no financiero, fomenta el otorgamiento de servicios de capacitación, asistencia técnica y transferencia de tecnología.

El tema de garantías es uno de los principales temas que trabaja el FIRA en busca de facilitar el acceso al crédito a los sectores rurales menos favorecidos. Estos programas de garantía juegan un papel importante para distribuir los mayores niveles de riesgos propios de la actividad agropecuaria, con el fin favorecer una mejor administración de riesgos crediticios.

En este sentido esta presentación abordará el tema de garantías y la administración de riesgo de créditos en el sector agropecuario, destacándose las acciones concretas que FIRA ha emprendido en tales áreas, en particular en la utilización de derivados con el objeto de diluir riesgos de precios y de tipo de interés.

¹ El FIRA son un conjunto de fondos de fomento constituidos por el Gobierno Federal (fideicomitente) en el Banco de México (fiduciario). Dichos Fondos son: a) Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FONDO); b) Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA); c) Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA); y, d) Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras (FOPESCA).

I. LIMITACIONES DE ACCESO AL FINANCIAMIENTO

El sector agropecuario presenta dificultades de acceso al financiamiento por diversas razones. En primer lugar por la baja rentabilidad como consecuencia de la tendencia a la baja en el precio de los productos y el incremento de los costos. Los bajos niveles de rentabilidad se deben también al empleo de tecnologías de producción tradicionales y a la falta de capacidad financiera y técnica para adquirir nuevas tecnologías.

En segundo lugar, el bajo nivel de acumulación de capital fijo también dificulta el acceso al financiamiento. Así, el sector rural presenta los niveles más bajos de capitalización de todas las actividades económicas. Para el caso de México, en los últimos 10 años tuvo una tasa media de crecimiento de formación bruta de capital fijo de 0.3%, la cual resulta muy escasa comparada con el crecimiento promedio en la actividad manufacturera de 5.5%. Asimismo, en ese periodo el sector agropecuario contribuyó a la formación bruta de capital con solo 1.04% del total, mientras que la industria manufacturera contribuyó con poco más del 45% y la construcción con más del 53%.

Un tercer elemento que dificulta el acceso al crédito es el marco legal y la ausencia y/o insuficiencia de garantías. En el campo legal persisten problemas de constitución, perfeccionamiento y ejecución de garantías. Las garantías reales con que cuentan los productores suelen ser insuficientes, lo cual incrementa los costos de transacción e incertidumbre, desalentando la inversión.

Otra razón por la que se dificulta el acceso al crédito de parte de los productores agropecuarios es por los riesgos específicos de su actividad. Estos riesgos son adicionales a los tradicionales de toda actividad crediticia (como son los riesgos operativos de la empresa y derivados del entorno macroeconómico), por lo cual se deben identificar claramente para poder ofrecer productos y servicios que disminuyan la percepción negativa de la banca hacia el sector. Entre los riesgos específicos al sector agropecuario están: a) la estacionalidad de cosechas; b) la volatilidad de precios; c) la dispersión geográfica; d) el carácter perecedero de productos; e) los cambios climáticos; y, f) los ataques inesperados de plagas o enfermedades.

Atenuar dichos riesgos representa un gran desafío toda vez que existen factores estructurales que estimulan la permanencia de los mismos. Por ello, para

atenuarlos se requiere reformas de fondo y la generación de instrumentos novedosos de administración de riesgos tales como las garantías de crédito.

A todo esto, la pregunta que surge entonces es ¿cómo diseñar instrumentos que a pesar del entorno incentiven la canalización de recursos al sector?. El reto es buscar el desarrollo de alternativas de financiamiento que propicien que, desde la óptica del sistema financiero, el riesgo del sector agropecuario sea similar al del resto de la economía.

II. BENEFICIOS DE LAS GARANTÍAS DE CRÉDITO

Las garantías son útiles porque resultan un instrumento muy útil que incentiva a los intermediarios financieros a otorgar crédito al sector agropecuario y porque sirven de complemento a las garantías propias de los productores. Igualmente, las garantías ayudan a disminuir el costo financiero de los acreditados ya que se distribuyen y dispersan los riesgos. Por lo tanto, es deseable que las instituciones públicas financieras las otorguen para coadyugar al desarrollo del sistema financiero.

Esta operación genera múltiples beneficios a los participantes, a saber:

- **Para las instituciones financieras** las garantías traen como resultado que se mitigan y distribuyen los riesgos. También reducen las necesidades de capitalización y reservas al estar garantizados los créditos por una institución pública (de acuerdo al Comité de Basilea); incrementa la rentabilidad de los activos bancarios al reducir las necesidades de capital y reservas. Los activos se vuelven más rentables a pesar de que se pague una prima, porque el costo de capital del gobierno es generalmente menor que el de los bancos. Finalmente, puede ayudar a disminuir los costos de transacción en el otorgamiento de créditos porque reduce los costos de selección de los acreditados.
- **Para el gobierno** porque que incentiva el desarrollo del sistema financiero y es un mecanismo efectivo de provisión de información crediticia.
- **Para los acreditados** el uso de garantías les facilita el acceso al financiamiento formal a pequeños productores al complementar sus garantías reales.

III. SUSTENTABILIDAD DE LOS PROGRAMAS DE GARANTÍA

Una vez revisada la utilidad y beneficios que reporta el uso de garantías cabe preguntarnos:

¿Cómo lograr un programa sustentable de largo plazo?

Para ello, debe tenerse en consideración, en primer lugar, conocer los incentivos de los diferentes participantes en la toma de decisiones (bancos, instituciones públicas y acreditados). En segundo lugar, es básico compartir los riesgos con el acreditado y con el banco, por lo que la institución pública no debe garantizar el crédito al 100% ni asumir todos los riesgos que pueden afectar la recuperación del financiamiento. En tercer lugar, se debe lograr que el productor participe a pesar de no contar con garantías reales. ¿Cómo? Una alternativa es a través del establecimiento de un fondo líquido de garantía.

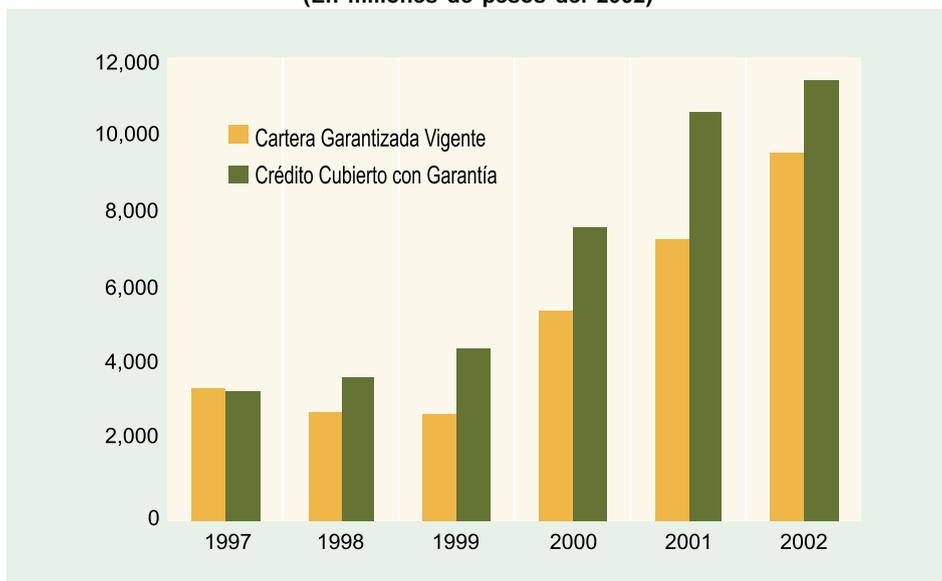
Un punto que debe quedar claro es que las garantías de crédito no resuelven todo el problema. Las garantías de crédito pueden cubrir eficientemente algunos de los riesgos que limitan el acceso al financiamiento en el sector agropecuario. Para establecer correctamente el precio de una garantía de crédito es necesario identificar los riesgos que ésta cubre, lo cual resulta complejo ya que se deben discriminar los riesgos que pueden cubrir otros instrumentos tales como el seguro agropecuario y los productos derivados disponibles. De esta manera, es necesario generar instrumentos de innovación financiera y utilizar garantía no tradicionales para una mejor administración de riesgo.

IV. PROVISIÓN DE GARANTÍAS DE CRÉDITO EN EL FIRA

El servicio de garantía en el FIRA tiene como objetivo facilitar a los productores el acceso al financiamiento bancario, al complementar sus garantías propias y distribuir el riesgo crediticio entre el FIRA, la banca comercial, avaladores y otros participantes. Asimismo, mediante el uso de garantías de crédito se busca disminuir los requerimientos de capitalización y formación de reservas preventivas a los intermediarios. La garantía de crédito que ofrece FIRA constituye un instrumento estratégico para incrementar la participación de la Banca, propiciar la atención de productores rurales que de otra manera no tendrían acceso al mercado formal de financiamiento, y favorecer la capitalización de los productores.

En México, la presencia del FIRA en el sector agrícola y rural es muy importante. En el año 2001 se ha beneficiado con servicios de garantías a más de 641 mil productores del medio rural². En cuanto a montos las garantías otorgadas e por FIRA en el 2001 fueron de \$7,317 millones de pesos reales al 2002 (US\$717 millones).

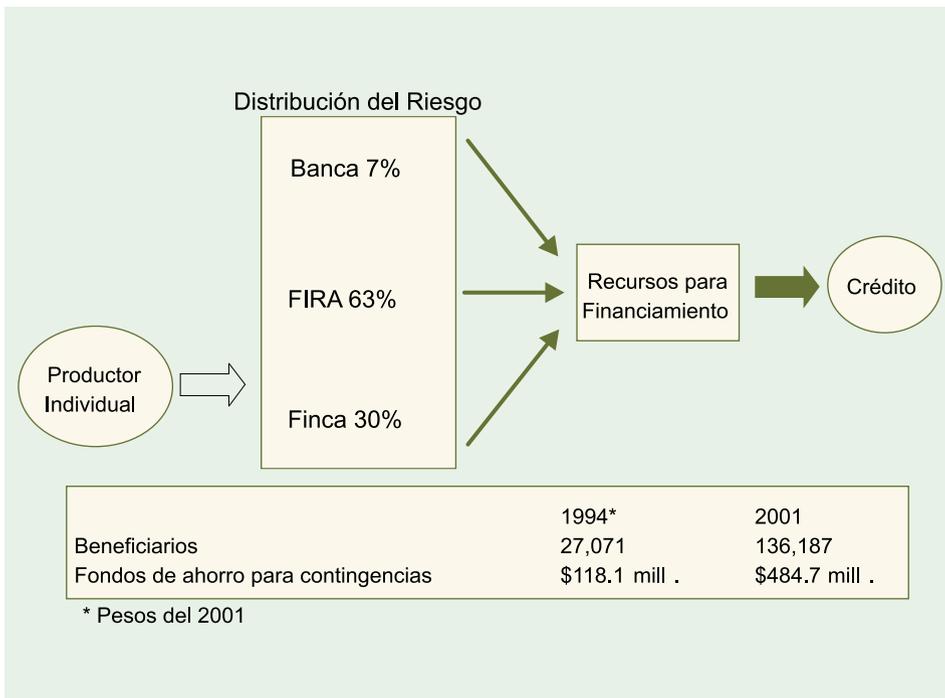
**Evolución de las Garantías y Otorgadas por FIRA
(En millones de pesos del 2002)**



Un ejemplo de lo que viene haciendo FIRA en el tema de garantías es el establecimiento de fondos de garantía tales como los Fondos de Inversión y Contingencias para el Desarrollo Rural (FINCAS). Los FINCAS son un instrumento de administración de riesgo y acceso al crédito formal al emplearse como fondo de garantía líquida para el respaldo de financiamientos. Además, dichos fondos proporcionan, a sus socios, servicios de seguros, cobertura de precios, administración de subsidios y el respaldo general para contingencias. Los FINCAS se constituyen con aportaciones de los productores, empresas, instituciones públicas, gobiernos estatales y municipales, entre otros (véase esquema siguiente).

² En el año 2002, se beneficiaron a más de 488 mil productores del medio rural y desde 1997 hasta el 2003 la cartera garantizada vigente se ha triplicado.

Esquema Fincas



Un aspecto importante de estos fondos de aseguramiento es que facilitan el acceso al financiamiento institucional y favorecen la capitalización de los productores, a su vez han sido útiles para distribuir el riesgo y para fortalecer la capacidad crediticia hacia el sector agropecuario. En lo que llevan de operación el número de beneficiario se ha triplicado y los fondos se han incrementado más de 4 veces.

V. INNOVACIONES FINANCIERAS PARA ATENDER AL SECTOR AGRÍCOLA

Como se mencionó antes la volatilidad en los precios, la tendencia a la baja en los commodities y la falta de garantías de los productores han llevado a que FIRA desarrolle nuevos productos financieros orientados a atender las necesidades

de los productores frente a sus problemas específicos. Entre los principales productos y/o programas se encuentran los siguientes:

- ***Operaciones de Cobertura y los Activos Colateralizados***

La volatilidad de las tasas de interés es un factor determinante en la viabilidad de los proyectos de inversión, dicha volatilidad limita el crédito bancario y el acceso al financiamiento principalmente en los productores con requerimientos de créditos de baja monto. Adicionalmente, una situación de tasas de interés volátiles no permite planear el desarrollo de las empresas agropecuarias en el mediano y largo plazo.

Frente a esta situación FIRA implementó un esquema de cobertura de riesgos de tasa de interés mediante el uso de derivados convirtiéndose así en el primer broker de derivados de tasa de interés en pesos para el sector agropecuario. También viene realizando operaciones de swaps, collares y swaptions. Todas las operaciones se caracterizan por contar con plazos largos y por sus montos pequeños, así como por la flexibilidad en su diseño y operación. De esta manera FIRA empaqueta el riesgo y luego lo transfiere al mercado.

Como resultado de las operaciones con derivados, durante el 2001, se han canalizado financiamientos con tasa de interés fija por \$1,577.1 millones (US\$173 millones), que representan un incremento real de 191.9% respecto al 2000. De estos recursos, el 73.4% se otorgó en créditos de largo plazo para capitalización de empresas.

Un ejemplo de la aplicación de las coberturas se encuentra en el tema de la modernización de área de riego. El sector enfrentaba el problema de desperdicio de agua en zonas de riego, de tal forma, que cerca del 70% se desperdiciaba. Esto era un problema grave pues la superficie de riesgo genera el 80% del valor de las agro exportaciones de México.

Para apoyar la modernización de las áreas de riesgo FIRA implementó créditos para inversión de mediano plazo (5 a 7 años) administrados por la entidad controladora de agua. A su vez se realizaron operaciones de derivados para atender el problema de tasa de interés y de falta de agua. Así, la cobertura de tasas de interés se utiliza para fijar el costo financiero, mientras que el derivado climático cubre el riego de falta de agua (el riesgo principal) y amortiza el crédito en caso de sequía.

- ***Alianza para el Financiamiento de Maquinaria Agrícola***

La baja rentabilidad del sector agrícola obedece a un problema de uso de tecnologías de producción inadecuadas o obsoletas y a la incapacidad de parte de los productores de financiar la compra de nuevas tecnologías más eficientes. De este modo, la insuficiencia de garantía para ser sujetos de crédito de financiamientos de largo plazo y la descapitalización del sector, como consecuencia de la baja rentabilidad, impide el financiamiento de maquinaria agrícola que permita modernizar el sector agropecuario mexicano.

Para buscar solucionar este problema, FIRA desarrolló un esquema de financiamiento para la adquisición de maquinaria agrícola en el cual las partes involucradas se distribuyen el riesgo. Para ello, se realizó una alianza estratégica con un banco privado (BANORTE) y la empresa New Holland para financiar la compra de maquinaria agrícola.

En esta alianza la empresa New Holland se encarga de evaluar, originar y administrar el crédito vía distribuidores. A su vez suministra la tecnología crediticia para tramitar y dictaminar in situ (Internet) los créditos, reduciendo los costos de transacción. Por su parte, el Banco Mercantil del Norte (BANORTE) se encarga de gestionar la burzatilización de la cartera.

En cuanto a la distribución del riesgo, FIRA garantiza el pago de New Holland por el 63%. BANORTE asume riesgo por 7%. New Holland comparte riesgo con distribuidores y otorga garantía líquida de 30%. Finalmente el productor garantiza con la maquinaria adquirida y tiene garantía de recompra.

- ***Esquema de Financiamiento a los Inventarios de Azúcar***

El sector azucarero se enfrentaba a un problema de producción excedentaria que les ocasionaban problemas de liquidez y empujaban los precios a la baja. Frente a ello, a inicios del 2002, el FIRA empezó a participar en el financiamiento estructurado en apoyo del sector azucarero de inventario con la finalidad de financiar inventarios para generar liquidez.

Para financiar dichos inventarios, se estableció un financiamiento tipo reporto de certificados de depósito de azúcar (ABS) con una cobertura tipo backstop con el que se identifica y acota la pérdida máxima esperada. Por su parte FIRA celebra contratos de cobertura que reducen su exposición al riesgo.

Este esquema se opera a través de una alianza con un comercializador financiero mundial llamado Cargill, quien origina y administra la cartera de crédito y el colateral, toma el 20% del monto de crédito y el 80% restante lo vende a la banca con fondeo de FIRA y garantía de recompra por FIRA al 96% del saldo. FIRA adquiere la cobertura garantizando así la recompra del activo por el 80% del valor de la deuda.

Este esquema transforma el riesgo de un crédito al sector agropecuario a un «papel» 96% riesgo «soberano» y 4% riesgo ligado a la volatilidad del precio del azúcar. Este esquema también considera la realización inmediata de la garantía. De este modo se generan mejores condiciones para lograr la participación de los bancos.

Financiamiento de Inventario de Azúcar

	Operación Normal	Esquema ABS
Riesgo para FIRA	63%	12%
Pérdida esperada FIRA	5%-7%	0%
Margen del banco	600 a 1100 puntos básicos	100 puntos básicos

A través del Esquema de Financiamiento a los Inventarios de Azúcar se canalizaron 119.8 millones de dólares equivalentes a \$1,134.2 millones para la comercialización de 335 mil toneladas, lo que al complementarse con la participación del agente comercial y de la institución de crédito, posibilitó la pignoración de un total de 418,694 toneladas en apoyo a 10 mil productores cañeros.

Esto representó apoyos a 20 empresas de las 58 que conforman el sector azucarero. Mediante este esquema, se facilitó una comercialización ordenada en el mercado nacional de azúcar y una mayor estabilidad de precios, modificándose el perfil de riesgo de esta industria. Es importante mencionar que se obtuvo una recuperación del 100% del monto ejercido.

El éxito del esquema permite establecer las bases para la estructuración de operaciones de financiamiento y garantías en otros productos agropecuarios.

- ***Programa de Financiamiento a Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOLES)***

A fines del 2002 se autorizó el programa de financiamiento a SOFOLES, con el propósito de ampliar la red de intermediarios que canalizan recursos financieros para atender las necesidades de financiamiento a las personas físicas o morales, cuya actividad o proyecto se desarrolla en el medio rural.

En apoyo a esta estrategia FIRA desarrolló un modelo para operar de manera directa con intermediarios financieros no bancarios. Con este modelo, se establecieron las bases y condiciones para la operación de un programa de financiamiento con las SOFOLES.

La instrumentación del Programa permite: a) inducir la formación, desarrollo y modernización de intermediarios financieros privados, constituidos como «Sociedades Financieras de Objeto Limitado» (SOFOLES) especializadas para la atención de los sectores rural y pesquero; b) fomentar el desarrollo, validación y adopción de tecnologías crediticias estandarizadas y sistemas eficientes de administración de riesgos para el sistema financiero rural; y, c) vincular el financiamiento con servicios de información especializada, capacitación, asistencia técnica y otros servicios, orientados a la integración de las cadenas productivas.

VI. CONCLUSIONES

- Las garantías de crédito facilitan el acceso al financiamiento formal, principalmente a pequeños productores. En FIRA se consolidan como el principal programa institucional;
- La innovación financiera y uso de garantías no tradicionales permiten mitigar algunos problemas estructurales que limitan el desarrollo del sector;
- FIRA ha desarrollado productos de innovación financiera de cobertura y de activos colateralizados que contribuyen al desarrollo de los mercados financieros rurales; y,
- A través de ellas es posible fomentar una cultura de administración de riesgo que coadyuva a ampliar el universo de atención de la banca privada hacia el sector agropecuario.

RECUADRO N°1

Programas de Subsidios del FIRA

Los programas del FIRA se pueden agrupar en dos grandes áreas: una área de créditos, descuentos y garantías y, otra de subsidios para el fomento financiero, tecnológico y capacitación. En este recuadro se detallan los programas que canalizan subsidios a cargo del FIRA. Estos programas se dividen en aquellos orientados al fomento financiero, es decir, brindar facilidades para el acceso al crédito y aquellos orientados al desarrollo tecnológico de la actividad rural.

SUBSIDIOS PARA EL FOMENTO FINANCIERO

- **Subsidios para la Formación de Sujetos de Crédito**

Estos subsidios se orientan hacia acreditados con demandas de financiamiento de hasta 33,000 Unidades de Inversión (UDIS), aproximadamente US\$10 mil, con el propósito de incorporarlos a los circuitos formales de financiamiento. Con estos apoyos se compensan los costos de transacción en que incurren los intermediarios financieros, al atender a productores con necesidades crediticias de bajo monto. Los subsidios son de carácter temporal y decrecientes, en función del reconocimiento del acreditado por parte del intermediario.

Estos apoyos se canalizan a través de los programas: Sistema de Estímulos a la Banca (SIEBAN), Programa de Crédito por Administración (PROCREA) y el Sistema de Estímulos a las Uniones de Crédito (SIESUC). Los subsidios se otorgan durante la vigencia del crédito y los rangos de asignación e importe de las cuotas se establecen en UDIS, para garantizar el valor real del subsidio en el tiempo.

Durante el 2002, se otorgaron subsidios por \$465.5 millones (US\$46 millones), apoyándose a 420,505 beneficiarios, con un monto promedio de crédito de \$13,143 (US\$1,289) y una proporción de 8.4% de subsidio con respecto al crédito.

- **Subsidios en Tasa de Interés**

Adicionalmente, FIRA otorga subsidios en tasas de interés para créditos en moneda nacional (excepto en comercialización) a todos los

Programas de Subsidios del FIRA

productores en refaccionario. Actualmente estos subsidios ascienden a \$843.1 millones (US\$83 millones), los cuales están asociados a una cartera de \$17,678.6 millones (US\$1,735 millones). Con estos recursos se favorecieron a 1,219,140 productores.

SUBSIDIOS PARA EL FOMENTO TECNOLÓGICO

Mediante estos subsidios se apoya el desarrollo de mercados tecnológicos y de servicios, adicionalmente, se promueve el desarrollo y fortalecimiento de los mercados privados de asistencia técnica y asesoría especializada para el sector rural y pesquero. A fines del 2002, se otorgó a través de sus Programas de Servicios de Asistencia Técnica Integral, Apoyo a la Adopción Tecnológica y Capacitación Empresarial, recursos por \$177.5 millones (US\$17 millones) en subsidios que beneficiaron a 383,441 productores.

- **Programa de Servicios de Asistencia Técnica Integral (SATI)**

Este programa fomenta la integración de los productores a los mercados, orientándolos hacia la generación de productos diferenciados, sustentabilidad ecológica y desarrollo de proveedores, además de profesionalizar la administración de sus empresas. Los recursos canalizados a través de este programa se han orientado a cubrir parcialmente costos de asesoría y consultoría especializada, así como a apoyar la creación y fortalecimiento de la oferta de servicios técnicos especializados.

- **Programa de Apoyo a la Adopción Tecnológica (PAAT)**

A través de este programa, se induce la adopción de tecnologías competitivas en condiciones comerciales, con el propósito de incrementar la rentabilidad de las empresas. Esto se realiza apoyando estudios de inversión, unidades de transferencia de tecnología, difusión tecnológica y promoción de productos con valor agregado. Dichas actividades se realizan tanto en las propias empresas, como en el ámbito de los cinco Centros de Desarrollo Tecnológico de FIRA. Durante 2002, en este programa se logró la participación de 95,795 productores y técnicos, en 616 unidades de transferencia de tecnología, en las cuales se realizaron 1,865 demostraciones.

Programas de Subsidios del FIRA

- **Programa de Capacitación Empresarial**

Este programa constituye un importante instrumento para el desarrollo de habilidades técnico-empresariales, organizativas y de integración a las redes de valor. Para lo cual, se apoya la realización de eventos de adiestramiento, viajes de observación y becas para emprendedores o personal técnico de los intermediarios. Durante 2002, FIRA apoyó la realización de 2,326 eventos de capacitación. A dichos eventos asistieron 54,830 participantes, para los cuales se otorgaron subsidios por \$48.9 millones (US\$4.8 millones).

RECUADRO N° 2

Programas y Líneas de Créditos al Sector Rural

Como Institución Financiera de Desarrollo de segundo piso, el FIRA cuenta con un conjunto de líneas y programas de crédito operadas a través de los intermediarios financieros. Dichas líneas se manejan en calidad de descuentos a las instituciones financieras, principalmente a través de bancos, para atender necesidades de crédito de los agentes económicos del medio rural.

Para la atención de las necesidades de los sectores rural y pesquero, FIRA ofreció un portafolio de productos consistente en créditos de habilitación o avío y refaccionarios, tanto en pesos como en dólares, a plazos de hasta 20 años y tasas de interés fija y variable, con modalidades flexibles de pago de intereses y capital.

Las líneas de crédito en dólares tiene por propósito apoyar empresas vinculadas al comercio exterior, mientras que las líneas de crédito a tasa fija (en pesos) proporcionan un instrumento para cubrir riesgos de alzas en la tasa de interés, mejorando así la factibilidad del apoyo por parte de los intermediarios financieros.

Otras líneas de crédito que opera el FIRA son el Programa de Financiamiento Rural, el cual promueve el otorgamiento de servicios financieros y tecnológicos a todas las actividades económicas del medio rural. También cuenta con el Programa de Financiamiento a la Comercialización, el cual es un esquema especial de fondeo y garantía creado con el fin de contribuir a reducir los efectos de la estacionalidad de la producción, permitiendo a los productores

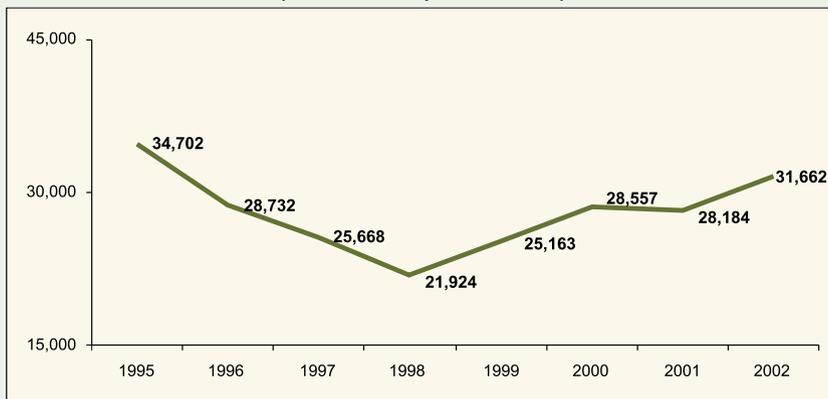
Programas y Líneas de Créditos al Sector Rural

y empresas lograr mejores condiciones de venta de sus productos y mayor rentabilidad. Este esquema financia el capital de trabajo para la comercialización, así como para la creación y modernización de infraestructura y equipo.

Sobre la evolución del crédito, se puede decir que los montos descontados por FIRA ha experimentado un crecimiento notable en los últimos 5 años. Al 2002 se canalizó un total de \$31,662 millones (US\$3,100 millones) que beneficiaron a 1,652,350 productores generando una inversión total por \$46,250.6 millones (US\$4,530 millones). De la cartera vigente en el 2002 para el sector agropecuario, 1 de cada 3 pesos se fondearon con recursos de la Institución. La relevancia de la institución en financiamiento agropecuario mexicano se puede ver en el indicador de penetración financiera de la Institución en el sector, medida como cartera de FIRA/cartera total de los sectores agropecuario y agroindustrial, la cual fue de 29.5% en el 2002 (en el 2001 fue de 24%). Por su parte, la penetración financiera en la economía del sector medida como cartera de FIRA/PIB agropecuario y agroindustrial alcanzó el 5.5% (en el 2001 fue de 4.3%).

Si bien la mayor parte de los descuentos se manejan vía bancos (84% de los créditos), el FIRA viene trabajando en el desarrollo de intermediarios financieros no bancarios que promueven la organización de productores para su atención en esquemas masivos de crédito.

Montos Descontados 1995-2002
(en millones de pesos del 2002)



RECUADRO N° 2

Programas y Líneas de Créditos al Sector Rural

Así, a través del esquema de Agentes Parafinancieros*, FIRA impulsa el acceso al crédito y servicios complementarios tales como: transferencia de tecnología, capacitación y comercialización, fortaleciéndose la integración de los productores a las redes de valor, generado una mayor rentabilidad y seguridad de la inversión rural.

También se cuenta con el Programa de Crédito por Administración (PROCREA), el cual tiene el propósito de facilitar el acceso al crédito formal a los productores que por su nivel de desarrollo no son atendidos por la Banca. Este programa consiste en canalizar recursos de FIRA a través de Agentes, los cuales pueden ser despachos privados o entidades cuya función es la de gestionar y administrar apoyos financieros y de asistencia técnica.

Por otro lado, se tienen los Fondos de Inversión y Contingencia para el Desarrollo Rural (FINCAS) que son un instrumento de administración de riesgo y acceso al crédito formal al emplearse como fondo de garantía líquida para el respaldo de financiamientos; además de proporcionar a sus socios servicios de seguros, cobertura de precios, administración de subsidios y el respaldo general para contingencias. Se constituyen con aportaciones de los productores, empresas, instituciones públicas, gobiernos estatales y municipales, entre otros.

El FIRA canaliza recursos a las Uniones de Crédito que son instituciones financieras, constituidas con el propósito de ofrecer condiciones favorables para ahorrar y recibir préstamos y servicios financieros sólo entre los socios que la conforman. Más recientemente, desde fines del 2002, se implementó el Programa de Financiamiento a las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOLES), mediante el cual se podrá otorgar descuentos a dichas entidades bajo las normas establecidas por la Comisión Nacional de Bancaria y de Valores.

**Agente Parafinanciero se define como toda persona física o moral del sector privado, acreditada por la banca múltiple, que por su capacidad de gestión, poder de negociación y posicionamiento en el mercado, facilitan el acceso, distribución y recuperación de crédito, así como la distribución de otros recursos y servicios a productores.*

LA GESTIÓN DE RIESGOS BANCARIOS

Joaquín Gutiérrez García
Especialista Principal para el Sector Financiero
Banco Mundial

I. INTRODUCCIÓN

Estas notas tienen un carácter exclusivamente informal. De hecho, no pretenden ir más allá de ser un resumen ordenado de algunas experiencias relacionadas con la supervisión de actividades bancarias (incluidas las de intermediación rural¹) y de las prácticas de gestión de riesgos que en esa tarea hemos podido observar.

En términos generales, la actividad rural no se diferencia de cualquier otra típica del negocio bancario. Así, las entidades asumen en ella los mismos riesgos que son comunes a dicho negocio². Estos riesgos, en caso de no ser administrados y controlados de forma adecuada de acuerdo a la complejidad y al volumen del negocio, terminan por materializarse -más tarde o más temprano- en las consabidas pérdidas (problemas de rentabilidad y descapitalización) que determinan la inviabilidad de las entidades afectadas.

Desafortunadamente, en la actividad de intermediación rural (agropecuaria), los riesgos tienden a hacerse más acusados debido a algunos aspectos críticos: la vulnerabilidad típica de la actividad a factores climáticos; la volatilidad del precio del subyacente (producción agropecuaria); las distorsiones

¹ Para proceder de una manera ordenada deberíamos segmentar las carteras de riesgo con el sector rural, separando las distintas actividades y sujetos de riesgo (comercializadores multinacionales, grandes productores locales, cooperativas rurales, pequeños productores y granjas) considerando, al mismo tiempo el tipo de intermediario (bancos universales con carteras agropecuarias, bancos públicos con marcada misión rural agropecuaria, y pequeños bancos y cooperativas agrícolas). Para efectos prácticos, estas notas limitan sus comentarios a intermediarios de mediano y pequeño tamaño.

² De crédito, liquidez, operativo, normativo, reputacional, de mercado, y, en ocasiones también, de cambio.

causadas a menudo por la intervención de los poderes públicos (subvenciones y metas de desarrollo socio-económico); y, aparte de su sensibilidad social y económica para muchos países, el exacerbado riesgo de concentración (muldi-dimensional) consustancial a la actividad.

Para nosotros son fundamentales, además, la profesionalidad con que los órganos de gobierno y gestión de las entidades (de crédito rural) abordan la actividad (operativa y estratégicamente), así como el enfoque y el grado de desarrollo alcanzado por la supervisión oficial. En especial, el papel que esta última juega en incentivar las mejoras necesarias de gestión y controles que hacen menos inestable la intermediación crediticia.

Pero, además, nuestra experiencia personal nos lleva a pensar que el factor que denominaríamos «calidad de la gestión y gobierno» acentúa los riesgos de la actividad de intermediación rural -y en especial el de crédito- debido al elevado riesgo operativo que con frecuencia nos ha planteado (debido a las debilidades asociadas en controles y sistemas). Este factor actúa no pocas veces como elemento amplificador de los problemas de tipo coyuntural asociados a la volatilidad de los riesgos inherentes al ciclo productivo agropecuario.

Por ello, en estas notas, casi exageramos -a propósito- la necesidad de prestar mucha más atención al gobierno de las entidades y a la gestión de los riesgos, en lugar de meramente revisar carteras ad-hoc y requerir provisiones, por importantes que nos siguen pareciendo estas dos tareas con el objeto de identificar la suficiencia del capital.

II. OBJETIVOS CLAVE DE SUPERVISIÓN BANCARIA

Nuestro objetivo como supervisores, es asegurarnos razonablemente de que las entidades que intermedian fondos del público son viables (solventes) a medio plazo, puesto que con ello pensamos que se garantiza la estabilidad de sus operaciones y su capacidad (liquidez) de devolver los depósitos según los términos contratados. Creemos que con cumplir sólo con los requisitos de capital regulatorio y la normativa estándar de corte cuantitativo (límites y provisiones ex-post), esa viabilidad y solvencia no están garantizadas.

Nos interesa que sus operaciones sean rentables (eficientes) y les permitan obtener un flujo en efectivo de resultados recurrentes ajustado a los riesgos que asumen. Por ello, pensamos que ese flujo debe ser suficiente para remunerar el

capital que utilizan, tras provisionar adecuadamente los riesgos según su pérdida esperada (no contable). De esta forma, deberán ser capaces de auto-capitalizarse mediante la retención de parte de esos resultados efectivos, manteniendo su capital económico (no sólo contable o regulatorio) a niveles capaces de soportar (extremos razonables) de pérdida inesperada.

Estas condiciones necesarias no son, sin embargo, suficientes para satisfacer nuestro objetivo como supervisores. Se necesita -además de ser solventes, rentables y liquidas-, que las entidades estén bien gobernadas y gestionadas, dispongan de una estrategia compatible con su entorno y posibilidades (mercado y negocio), y que operen con estructuras de control y circuitos de gestión de riesgos eficientes, conmensurados a su volumen de negocio y a la complejidad de actividades y riesgos asumidos.

En todo caso, solvencia y rentabilidad económica, buen gobierno y gestión eficaz, son elementos fundamentales de cualquier tipo de actividad de intermediación y, por tanto, creemos que es de aplicación en su totalidad a la actividad de intermediación rural.

III. ELEMENTOS BÁSICOS DE LA GESTIÓN DE RIESGOS

En términos generales, pensamos que una buena gestión de riesgos tiene primero que conceptualizarse para poder ser descrita y evaluada. Nuestra preferencia es visualizar la gestión de riesgos como la integración de cinco elementos básicos cuya idoneidad general viene casi siempre determinada por la calidad de aquel elemento que haya alcanzado un menor desarrollo (el eslabón más débil). Se precisa, por tanto, desde nuestro punto de vista, alcanzar un equilibrio razonable entre cinco pilares básicos:

- Un Consejo de administración comprometido con su papel de gobierno societario y consciente de sus responsabilidades frente a depositantes, acreedores y clientes;
- Una Gestión ejecutiva profesional que opere sujeta a políticas y objetivos realistas que armonicen los atributos del negocio, sus riesgos y los medios para controlarlos;
- Una Estrategia y un Plan de Negocios que consideren las realidades y posibilidades del entorno operativo de la entidad y los riesgos inherentes y específicos del mismo;

- Unos Circuitos de Gestión robustos que aseguren la identificación de los riesgos relevantes, su medición, seguimiento transparente, y un control independiente; y,
- Una Estructura encargada de ese control con la capacidad y la autonomía necesarias frente a las áreas donde se origina el negocio.

IV. LA CALIDAD DEL GOBIERNO Y DE LA GESTIÓN

Nuestra experiencia nos indica que en la mayor parte de los casos, ante el deterioro de entorno y escenarios, las entidades que han sido mejor gestionadas y controladas suelen ser capaces, con una mayor probabilidad de éxito, de superar los efectos negativos asociados a ese deterioro (sobreviven).

Pero, la calidad del gobierno y de la gestión de una entidad no se mide con facilidad a través del análisis de sus estados contables. Se puede deducir, sin embargo, de la eficiencia, la efectividad y el rigor, con que son administradas. Las entidades bien gobernadas y gestionadas suelen ser rentables, solventes, y viables a medio plazo.

Aunque, a menudo, uno sigue encontrando entidades que declaran resultados (y cumplen con las normas prudenciales) que son más vulnerables (inestables) a cambios adversos del entorno en el que operan, y no disponen de capacidad interna (procesos y controles) para reconocer a tiempo sus riesgos (precificarlos) y gestionarlos (mitigarlos).

En general, estas últimas entidades suelen caracterizarse por presentar niveles internos de transparencia muy pobres. En buena medida, ello es debido a que sus consejos de administración y gestores no prestan la debida atención al desarrollo de controles internos eficientes, de sistemas de información adecuados, y de circuitos de gestión de riesgos eficaces (que sirven para mitigar los riesgos antes de materializarse en pérdidas).

Además, como sus supervisores se centran más en revisar la calidad de la cartera y en determinar el capital regulatorio residual (tras evaluar las provisiones contables necesarias), aunque detecten los síntomas de una mala administración, no son muchas veces capaces de identificar y atajar las causas subyacentes, puesto que la normativa en vigor, su mandato y enfoque, no se lo exige o no les incentiva a hacerlo.

Así, por ejemplo, en el caso concreto de las cooperativas de crédito rural españolas durante la década de los 80's, no era inusual comprobar que distintas entidades sujetas a un grado de deterioro similar de su entorno local presentaban grados de problema muy diferentes en función de las características inherentes a su gobierno, gestión y controles.

RASGOS COMUNES

- ▶ Papel Pasivo del Consejo o Personalismo del Presidente
- ▶ Perfil Agresivo/Especulativo de la Dirección General
- ▶ Consejeros o Director con Negocios Relacionados
- ▶ Sin Transparencia Interna (Auditoría y Controles)
- ▶ Sin Sistemas Contables y de Información Adecuados
- ▶ Sin Políticas (de crédito) ni Procedimientos Formales
- ▶ Excepciones a Políticas Elevadas (>15-25%)
- ▶ Parámetros de Admisión sin Concretar (verbales)
- ▶ Uso Político o Personalista de la Entidad
- ▶ Admisión-Aprobación Personalista (sin alter-egos)
- ▶ Aprobación de Créditos en Base Exclusiva a Garantías
- ▶ Sin Análisis y Control del Uso y Origen de Fondos
- ▶ Concentración en Grandes Acreditados
- ▶ Concentraciones (Monoproductos o Nuevos Productos)
- ▶ Estructura Inadecuada de los Créditos (plazo, términos)
- ▶ Préstamos Especulativos (Inmuebles, Turismo)
- ▶ Refinanciaciones sin Análisis de Viabilidad
- ▶ Capitalización Indiscriminada de Intereses y Atrasos
- ▶ Sin Segregar la parte de Deuda Consolidada
- ▶ Sin Disciplina de Recuperación y Ejecución
- ▶ Préstamos en US\$ sin Flujo de Cobertura

Las cooperativas que acabaron por desaparecer del sistema (por resolución asociada a sus problemas) presentaban una serie de características (*ver rasgos comunes en el cuadro anterior*) de mala gestión y gobierno que se repetían casi sistemáticamente de una a otra entidad que entraba en crisis.

Es más, eran entonces y son hoy características que se repiten una y otra vez en casi todas las crisis bancarias individualizadas en las que uno ha tenido el

«disgusto» de verse involucrado. Por lo que cada vez nos resulta más claro que el capital regulatorio no es sustituto válido de una buena gestión.

Sin embargo, tanto entonces como hoy en día, al reto de preservar su solvencia y optimizar su rentabilidad (asegurando la continuidad de sus operaciones) se une la búsqueda de medios y recursos para afrontar la inmensa tarea de construir un esquema de gestión y control que mitigue la recurrente aparición de los síntomas que hemos resumido en el cuadro anterior. Solo con cumplir la normativa prudencial no se consiguen esos fines.

Mitigar la vulnerabilidad de las entidades (rurales o no) a las debilidades implícitas de esa lista de rasgos comunes es una tarea formidable. Cuesta tiempo y muchos recursos, y no se consigue mediante formulas estereotipadas de capital regulatorio, ni límites cuantitativos de riesgos. Es una tarea en la que juegan un papel preponderante los miembros del consejo de administración y la gestión ejecutiva y donde, además, la supervisión oficial necesita hacer mayor hincapié hacia el futuro.

Nuestro parecer es que solo las entidades que consigan un adecuado equilibrio entre solvencia económica (no sólo regulatoria) y capacidad de gestión y control tendrán la oportunidad de sobrevivir y prestar de manera sostenible y eficiente servicios financieros a las comunidades en las que operan. Lo que aplica a la actividad rural en su totalidad.

El papel que debe jugar a dicho respecto el consejo de administración, incluso en entidades rurales de mediano y pequeño tamaño³, es fundamental como encargado del buen gobierno de la institución.

Como representante societario, el Consejo es el responsable último de la solvencia y viabilidad de la entidad, por tanto, de la integridad de la estructura de control y circuitos de gestión de riesgos (aunque éstos sean sencillos y de menor tamaño cuanto menos sofisticadas sean sus actividades) que soportan su solvencia y viabilidad.

³ Adoptando el criterio de que cuando la actividad de crédito agropecuario supere el 25% del total activo, se trata de un banco o entidad rural.

El Consejo tiene que arbitrar medios para ser capaz de guiar la marcha de la institución, establecer sus metas con realismo, aprobar su estrategia y plan de negocios, y controlar su ejecución por la gestión.

Aunque, para ello tenga que estar bien informado de la marcha de la entidad, asegurándose de que la información que recibe refleja con transparencia la situación de los negocios y sus riesgos. Por tanto, disponiendo internamente de medios para supervisar la calidad de los mismos, y la integridad y suficiencia de los resultados y del capital, como líneas de defensa ante las pérdidas potenciales inherentes al negocio (ver cuadro siguiente). El Consejo tiene que ser capaz de gobernar a la gestión manteniéndola responsable de cumplir la estrategia y objetivos acordados.

Sin embargo, en entidades rurales de pequeño tamaño, con frecuencia el consejo de administración no está compuesto por personas con el nivel de

EL ROL DEL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN

- ▶ Responsable último de la solvencia de la entidad y continuidad de su negocio.
- ▶ Supervisor en primera instancia de la gestión ejecutiva y su desempeño.
- ▶ Debe asegurarse de que el capital económico es tangible y adecuado.
- ▶ No debe inmiscuirse en la gestión, sino controlarla y elegir buenos gestores.
- ▶ Debe ser independiente de la Gestión y mitigar cualquier conflicto de interés.
- ▶ Debe equilibrar los intereses de accionistas, depositantes, empleados, clientes.
- ▶ Debe establecer las metas societarias y el nivel máximo de riesgo deseado.
- ▶ Necesita acordar objetivos concretos con la gestión sobre como cumplirlos.
- ▶ Tiene que arbitrar medios para informarse y controlar su ejecución.
- ▶ Tiene que requerir a la gestión que gestione los riesgos con límites y eficacia, para ello debe aprobar políticas y procedimientos (formales) eficientes.
- ▶ Debe exigir información transparente sobre la medida y el perfil de los riesgos.
- ▶ Debe tutelar las funciones de control (auditoría interna, externa).
- ▶ Tiene que acordar con los auditores externos que áreas y extensión revisar.
- ▶ A mayor escala y complejidad de operaciones debe reforzar esas funciones.
- ▶ Tiene que requerir a la Gestión un plan para tener a futuro capital suficiente, para poder cubrir razonablemente eventuales pérdidas extraordinarias.
- ▶ Debe informarse y requerir acciones claras para remediar cualquier debilidad.

formación y dedicación tales que les permita aportar un grado adecuado de buen gobierno societario. Aunque, en muchos casos, esta limitación puede quedar compensada merced a la cohesión y profesionalidad del equipo ejecutivo.

Pero, a menudo, también este último presenta parecidas limitaciones. Alcanzar ese nivel de calidad de gobierno se hace bastante difícil, sobre todo en determinados ambientes donde, por distintas razones, escasean la pericia, formación, y disponibilidad de individuos capacitados.

Pensamos que es importante buscar soluciones a este problema, incluso para entidades rurales de pequeño tamaño. Los supervisores pueden mejorar la comprensión general sobre el papel y responsabilidades que tienen los consejeros, comunicando y disseminando las mejores prácticas existentes, elevando así el nivel de conciencia general sobre su papel.

Mediante seminarios y publicaciones, y como parte de la reunión final de cualquier inspección, los supervisores pueden paulatinamente mejorar la profesionalidad y sentido de responsabilidad de los consejos. Además, con las entidades que distan de acercarse a los estándares mínimos publicados, los supervisores deben acordar formalmente las mejoras que conviene introducir, estableciendo plazos y ofreciendo razonamientos convincentes al consejo y a la dirección ejecutiva del por qué son precisas.

Así mismo, las asociaciones bancarias y las uniones de cooperativas ofrecen oportunidades para transmitir los mismos principios y ofrecer asistencia técnica gremial con los mismos propósitos, optimizando así el costo de conseguir la asesoría pertinente.

La gestión ejecutiva es responsable de la administración de los negocios de las entidades siguiendo las pautas y delegaciones aprobadas por el consejo. Por los problemas relacionados con la escasa formación de algunos consejos, en entidades de crédito rurales de pequeño tamaño resulta fundamental el papel de la gestión, pues a menudo acaba siendo el único núcleo de experiencia profesional en administrar riesgos.

Sin embargo, la escasa atención dada por la regulación prudencial en algunos países en detallar las responsabilidades y el papel que juega la gestión (ver resumen en el cuadro siguiente) necesita corregirse. En especial, a la hora de

especificar cuáles son los componentes de un programa razonable de gestión de riesgos, incluidos los controles y sistemas de información mínimos que son necesarios para –más allá de la contabilidad- asegurar su adecuada administración.

EL ROL DE LA GESTIÓN EJECUTIVA

- ▶ Es responsable del negocio y de ejecutar los planes aprobados por el Consejo.
- ▶ Es responsable de lo que "no" propone y de lo que "no" informa al Consejo.
- ▶ Debe mantenerse independiente del mismo, mitigando conflictos de interés, para ello debe disponer de un plan formalizado con objetivos razonables, evitando así que el Consejo influya en la gestión del día a día.
- ▶ Proponiéndole, además, políticas y procedimientos sobre gestión y control.
- ▶ El Consejo le delega funciones y capacidad de asumir riesgos y obligaciones.
- ▶ Por lo que debe informarle en detalle del resultado de su administración.
- ▶ Es responsable de gestionar los riesgos según esas políticas y procedimientos.
- ▶ Debe comunicar internamente los criterios de concesión de créditos a seguir, utilizando métodos adecuados para "analizar y precisar" el riesgo asumido.
- ▶ Establece delegaciones de su capacidad y tiene que controlar su utilización, así como establecer controles efectivos para cumplir normas y políticas.
- ▶ Debe ser capaz de medir razonablemente los riesgos que asume la entidad, para poder limitarlos e informar al Consejo de la medida de riesgo asumido.
- ▶ Tiene que desarrollar medios de información para medir y controlar los riesgos
- ▶ Debe establecer una función que los revise independiente de su concesión.
- ▶ Debe organizar una auditoría interna capaz de revisar la eficacia del control.
- ▶ No conviene que monopolize el control de esa función (auditoría interna).
- ▶ A mayor escala y complejidad de operaciones debe reforzar esas funciones.
- ▶ Debe proponer al Consejo un plan para mantener a futuro capital suficiente.
- ▶ Debe ejecutar las mejoras necesarias para remediar las debilidades detectadas.

La adopción por el consejo de la estrategia y plan de negocios planteados por la gestión para la entidad, junto con la aprobación de políticas detalladas para su ejecución, integran el vehículo primario por el que consejo y la gestión deben «acordar» no solo los objetivos, sino también los criterios básicos por los que la gestión va a dirigir la actividad de negocio. Ambos documentos deben contener mención expresa sobre los riesgos que la entidad está dispuesta a asumir, anclando la gestión estratégica con la del negocio, y ambas con la de riesgos.

Pero, con frecuencia ni estrategia ni plan de negocios contienen referencias explícitas sobre la medida, el tipo y el perfil de los riesgos que el consejo está dispuesto a asumir, sin que, además, las políticas de riesgo compensen esa situación, estableciendo, con la necesaria claridad, un marco coherente que sustente una razonable gestión interna de los riesgos (manteniendo su medida dentro de límites controlables por la dirección).

La definición de un mapa de riesgos razonablemente cuantificado constituye el elemento básico (junto con las políticas de riesgo) por el que el consejo, a instancias de la gestión, se pronuncia sobre la cantidad, tipo y calidad, de riesgos aceptables para la entidad.

El cuadro adjunto resume aquellos aspectos que en nuestra opinión permiten detectar la importancia que la gestión de riesgos tiene en la cultura corporativa. Sin una concreción razonable de este factor consustancial a la actividad de intermediación (en estrategia, negocio, políticas, controles y sistemas) la gestión de riesgos no evoluciona con eficacia desde el consejo hacia el resto de la organización.

LA GESTIÓN DE RIESGOS COMO COMPONENTE DE LA ESTRATEGIA DE GESTIÓN

- ▶ Actitud de la gestión hacia los distintos tipos de riesgo.
- ▶ Reflejo de esa actitud en las políticas de gestión (granularidad).
- ▶ Esfuerzo en detectar, medir, controlar y mitigar los riesgos.
- ▶ Medios utilizados para tales fines. (auditoría, unidad de revisión).
- ▶ Capacidad de los sistemas de control e información al respecto.
- ▶ Incentivos de la Gestión para actuar prudentemente.
- ▶ Remuneración por asumir riesgos versus límites a tales riesgos.
- ▶ Reflejo de esa actitud en la organización interna de la entidad
- ▶ Parámetros utilizados para medir y limitar los riesgos.
- ▶ Perfil del Mapa de Riesgos Corporativos y sus definiciones.
- ▶ Autoridad y Recursos asignados a las funciones de control de riesgos.
- ▶ Imbricación de las medidas de riesgo en la decisiones de negocio.
- ▶ Referencias a los riesgos en el plan de negocios.
- ▶ Comunicación interna para diseminar la cultura corporativa de riesgos

V. LOS CIRCUITOS DE GESTIÓN DE RIESGOS

Una entidad de crédito, aunque sea de tamaño pequeño como son en general muchas de las cooperativas de crédito rural, necesita contar con un esquema razonablemente desarrollado que presida la gestión de sus riesgos. El nivel de formalización y los componentes de ese esquema variarán lógicamente en función del tamaño, extensión, y complejidad de las actividades.

El esquema adjunto descompone en cuatro grandes fases la gestión del riesgo, desde su identificación y su medida (lo que no se conoce y puede medirse, no existe ni puede gestionarse), hasta su seguimiento y control.

Las cuatro fases se fundamentan en las políticas de gestión establecidas para cada tipo de riesgo (crédito, liquidez, mercado, interés, reputacional, operativo, cambios), y se complementan o desarrollan mediante los procedimientos de detalle establecidos por la gestión ejecutiva al respecto.

GESTIÓN DE RIESGOS	ESTRATEGIA			
	Objetivos de crecimiento - Nuevos productos y líneas de actividad Concentraciones de cartera subyacentes - Calidad del MIS Experiencia de la gestión y cumplimiento de planes (producto o línea) Pérdida histórica media y volatilidad (producto y línea de actividad)			
Identificación del Riesgo	POLÍTICAS	PROCESOS	PROCEDIMIENTOS	PERSONAL
Medición del Riesgo	Papel del Consejo y de la Gestión Formalización - Actualización - Comunicación - Control Análisis Garantías Estructura y Términos vs. Uso y Fuentes de Repago	Estratégico - Selección Negocio - Análisis y Admisión - Estructuración Crédito - Administración y Seguimiento - Reestructuración y Recuperaciones	Comunicación de Políticas, Planes, Parámetros, Precios Calidad de los Sistemas de Información (MIS) y Bases de Datos Obtención y Análisis de Información Clasificación de Carteras: en Entrada y en Seguimiento Control de Vencimientos (Refinanciaciones y Reestructuras) Control, Actualización y Ejecución de Garantías Revisión Interna de Créditos, Controles y Cumplimiento Políticas	Experiencia - Niveles - Rotación Formación - Incentivos Evaluación y Compensación.
Seguimiento del Riesgo				
Control del Riesgo				

Sin embargo, el reflejo de la actitud del consejo y la dirección hacia los riesgos no tiene muchas veces una concreción material tangible en muchas entidades, en especial las de pequeño porte. A menudo las políticas de crédito no solo no están bien desarrolladas, sino que ni siquiera están escritas y formalmente aprobadas y adoptadas. Contrastar la bondad de los criterios utilizados y del proceso por el que los riesgos se toman y administran resulta algo complicado, por lo menos para uno como supervisor. Pero si es difícil para el supervisor, que no lo será para el auditor interno o los funcionarios encargados de revisar la cartera como parte del control ex-post a su concesión.

Las políticas de gestión deben cubrir con un grado razonable de detalle y formalización (uno tiende a preferir que por escrito) todos los criterios y comportamientos a seguirse a lo largo del proceso de gestión de los riesgos (veáse el cuadro siguiente).

POLÍTICAS DE RIESGO

Grado de Formalización, Detalle y Participación
Formato y Comunicación

Temas Claves

- ▶ Organización y Objetivos de la Función Agro
- ▶ Responsabilidades del Circuito de Gestión:
Estrategia - Selección - Admisión
- ▶ Administración - Seguimiento - Revisión
- ▶ Perfiles de Operación y Cliente:
Riesgos Aceptables - No aceptables - Prohibidos
- ▶ Requisitos: Información - Análisis - Documentación
- ▶ Parámetros de Concesión: Formales vs. Generales
- ▶ Aceptabilidad, Valoración y Control de Garantías
- ▶ Medición del Riesgo: Precificación de Entrada
- ▶ Medición del Riesgo: Granularidad de Pérdida Esperada
- ▶ Recuperación - Reestructuración - Amortización

Desde la organización de la función crediticia y la identificación de sus responsables hasta las condiciones de reestructuración y ejecución de deudas, todas las prácticas a seguir internamente deben de quedar razonablemente

expuestas para poder ser comunicadas a la organización, lo que solo se consigue si están adecuadamente formalizadas por escrito. De lo contrario, su control resultará bastante complicado.

El cuadro anterior muestra la temática que ordinariamente espera un supervisor encontrar como parte de las políticas de riesgo (de crédito, en este resumen), que deberían abarcar todas las fases de gestión del riesgo: desde la estrategia del negocio hasta la recuperación, e incluir como mínimo referencias claves sobre:

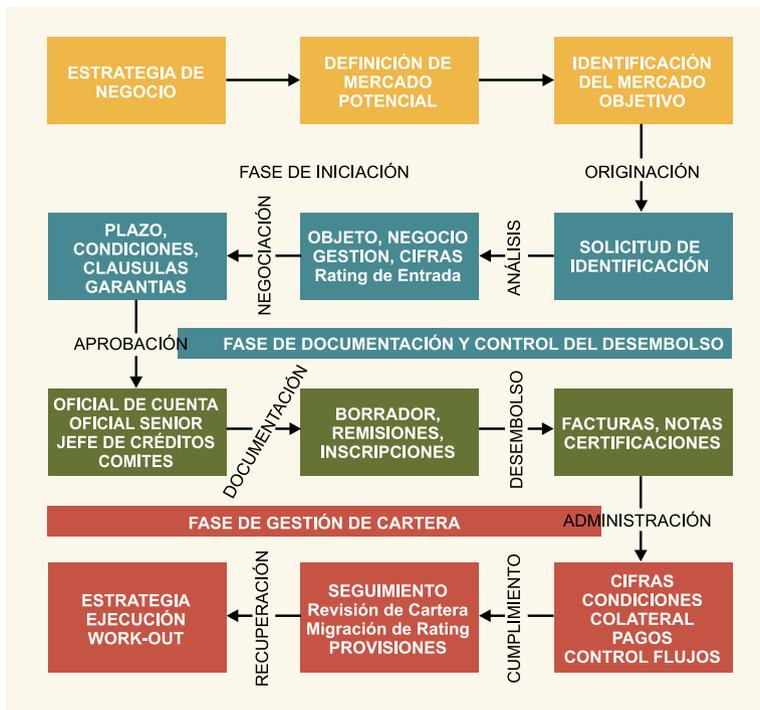
- La filosofía y doctrina crediticias de la entidad;
- Las áreas generales de riesgo dónde la entidad esta dispuesta a trabajar;
- La estructura de delegación de poderes y facultades;
- La organización de la función crediticia y sus responsables de cada tarea;
- Los límites que posibiliten una adecuada diversificación dimensional de riesgos; y,
- Los medios y responsabilidad para establecer procedimientos de gestión y control.

Tras estrategia y políticas, el diseño de los circuitos de gestión del riesgo de crédito constituye el siguiente eslabón del Proceso de Gestión cuyo diseño -a lo largo de las distintas fases- tiene que estar soportado internamente mediante procedimientos escritos que establezcan las pautas, estándares y criterios, que convengan a la complejidad y grado de sofisticación que en cada caso corresponda.

Con frecuencia, y no únicamente en entidades pequeñas, no sólo las políticas están poco formalizadas, sino que el diseño de los procesos seguidos no se encuentra tampoco bien documentado.

Lo que es peor, los parámetros que diferencian la graduación del riesgo (entendido como probabilidad de concretarse en pérdidas) a la hora de aprobar una solicitud de crédito no diferencian lo que son riesgos aceptables de la entidad, arbitrando medios para compensar el mayor riesgo de los asumidos.

Invariablemente, estas carencias determinan un elevado riesgo de inconsistencia en las decisiones crediticias, que pueden tornarse desde imprudentes y de difícil control, a ser caldo de cultivo para situaciones de abuso con consecuencias desastrosas a mediano plazo. Las fases de análisis, precificación y gestión de cartera nos parecen lo suficientemente relevantes como para dedicarles más atención.



VI. EL ANÁLISIS DE LOS RIESGOS

En banca, en cualquier línea de actividad crediticia, hay una regla de oro: conocer bien las cinco «Cs» del crédito (carácter, capacidad, capital, colateral y circunstancias), que nosotros preferimos resumir, para actividades rurales, en las cinco «Ps» del cliente (producción, productor, producto, precios y personal).

Aunque, lo que realmente resulta fundamental es evaluar la capacidad de la entidad -sea grande o pequeña, rural o no- en diferenciar el riesgo de cliente con relación al nivel de pérdida que está dispuesta a asumir. Esta última medida como la pérdida esperada en caso de que el cliente entre en mora, utilizando parámetros controlables que especifiquen los rangos de los factores técnicos y subjetivos relevantes propios de cada nivel.

Se trata de determinar con cierto grado de razonabilidad cuál es el nivel de riesgo asumido con relación al grado de incumplimiento asociado a las características del productor y su producción. Son los aspectos técnicos (financieros) y subjetivos (personales) los que determinan que el crédito sea «bancable», estableciendo en función de los mismos (parámetros) la identificación del nivel de riesgo (ver cuadro siguiente sobre análisis del riesgo) y la graduación inicial de su calidad (bajo, medio, alto).

Este aspecto es fundamental para poder asignar un precio al riesgo asumido y administrar la cartera, puesto que al nivel de riesgo se debe adscribir una estrategia de administración pre-determinada (límites, garantías adicionales, intensidad de revisión y decisiones de gestión del riesgo).

El análisis tradicional de créditos rurales se centra en evaluar las características de la producción acometida por el cliente con objeto de determinar: cuál es el destino de los fondos prestados; y cuál es el origen de los fondos con los que será cancelada la operación. Ello requiere un conocimiento especializado del producto, del propio productor y su historial, y de las características del mercado de ese producto y sus precios.

Cierto que las garantías cuentan también, pero de manera muy secundaria, ya que dados los problemas asociados a su ejecución tendemos a pensar que suelen ser relativamente ineficaces como compensación a la falta de flujos razonables para servir la deuda.

La diversidad de producciones susceptibles de financiación conlleva, además, la necesidad de que la entidad disponga de analistas conocedores (lo más independientes posible de las áreas de negocio) de las características propias de cada producto (cereales, frutas, ganadería, pesca, etc.) así como de las del crédito concedido (campaña, inversión, maquinaria, exportación, etc.). Ello, debido a que las condiciones de crédito (plazo, importe, tipo de interés, moneda) dependen significativamente de dichas características que deben de considerarse adecuadamente en la estructura final del crédito aprobado.

Por sencillo que sea, la entidad tiene que asegurar un análisis financiero mínimo de la situación del productor y su producción, que debe basarse en las características de su actividad (extensión bajo producción, rendimiento obtenido, costes asociados, variabilidad de unos y otros) para poder establecer la capacidad de repago.

Sin embargo, con frecuencia, las entidades no disponen de acceso a estados financieros actualizados del cliente, lo que obliga a utilizar información fiscal, hacer estimaciones, y asistir al productor en preparar su declaración de patrimonio y resultados de explotación.

Se precisa, entonces, un razonable esfuerzo por asegurar la calidad de las estimaciones, centralizando el análisis de manera lo más independiente posible del área de negocio que genere la operación, para mitigar los potenciales conflictos entre ambas áreas.

ANÁLISIS DE RIESGO			
Medios, Enfoque, Profundidad, Ajustes, Rating, Carácter, Capacidad, Capital, Colateral, Circunstancias (Producción, Producto, Productor, Precios, Personal)			
Balance (indicativo por segmentos y tipo explotación)			
Riesgo	Bajo	Medio	Alto
Ratio Corriente	1.5:1	1:1-1.5:1	<1:1
Test Acido	1.1:1	0.8:1-0.5:1	<0.5:1
Apalancamiento	0.75:1	1:1	1.25:1
Pérdidas y Ganancias (indicativo por segmentos)			
Riesgo	Bajo	Medio	Alto
Cobertura	>30%	10-30%	<10%
Servicio Deuda	<15%	15-25%	>25%
Eficiencia	<70%	70-80%	>80%
Provisiones Estadísticas y Capital Económico (indicativo por segmento)			
Probabilidad	2.5-10%	10%-20%	>20%
Pérdida en Mora	50%	50%	50%
Pérdida Esperada	1.25-5%	5-10%	>10%
Volatilidad PE	2.5	2.5	2.5
Pérdida Inesperada	8%	18%	25%
<i>Especificación de los parámetros o benchmarks de riesgo y de los elementos compensatorios del riesgo</i>			

Las entidades más desarrolladas llevan ya tiempo trabajando con modelos de «scoring» de concesión y comportamiento. Aparte de hacer más eficiente el proceso de originación del crédito, estos modelos obligan a capturar informaciones fundamentales para construir bases de datos que permitan seguir la calidad del riesgo desde su «rating inicial», y su migración a lo largo de la vida de la operación, hasta su cancelación definitiva.

La utilización de estos modelos facilita dar el salto del análisis de riesgos, considerado tradicionalmente como un arte (de difícil evaluación y, a veces, dudosa efectividad), hacia una gestión profesional de los mismos mediante metodologías que permiten medir:

- a) La probabilidad de que el cliente entre en mora (PD o probabilidad de default);
- b) La pérdida que se produce según tipo de operación y garantía al entrar en default; y,
- c) Como resultado, la pérdida esperada según el perfil de riesgo del cliente⁴

Sí a ello se une la estimación de la volatilidad o grado de variación de esa pérdida esperada frente a las pérdidas realmente incurridas, la entidad estaría algún día en condiciones de determinar la pérdida inesperada o capital económico que requiere la operación (por contraposición al capital regulatorio requerido por la normativa).

El problema es que, en muchos casos, la falta de medios informáticos y de captura de informaciones relevantes al respecto inhiben el desarrollo de métodos más sofisticados de medir el riesgo asumido y, como consecuencia:

⁴ Pérdida esperada (PE) = probabilidad de default (PD) x (1 - recuperación en ejecución).
Pérdida inesperada (PI) = PE x Volatilidad de PE (medida en desviaciones estándar).
PD estimada ajustando estadísticamente la información sobre pérdida histórica por nivel de riesgo.
Nivel de riesgo estimado estadísticamente ajustando puntos de scoring a escala interna maestra.
Todas las estimaciones deben ser validadas independientemente con backtesting periódico.

- La especificación formal de factores de riesgo no se acomete de forma sistemática;
- La relación entre los mismos y el nivel de riesgo del cliente no queda especificada;
- No se establece una relación entre nivel de riesgo y su probabilidad de impago;
- La clasificación en un nivel de riesgo no lleva explícitamente a una medida de pérdida;
- Los medios para medir y seguir los riesgos según su perfil y nivel no se desarrollan; y,
- El precio asignado a la operación no recupera su probabilidad de pérdida.

Asimismo, conseguir que el crédito tenga una estructura adecuada desde su concesión es clave para asegurar razonablemente su servicio puntual. Para ello se necesita una estimación razonable de la capacidad del cliente para generar flujos de caja (futuros, no pasados) con que amortizar en los plazos previstos el crédito concedido.

De nuevo, por sencillo que sea el ejercicio (veáse la estructura del cuadro siguiente), el análisis debería de incluir un estrés mínimo de esa capacidad de generación de flujos bajo hipótesis pesimistas. En especial para detectar la capacidad del productor en asumir niveles adicionales de deuda consolidada como resultado de malas cosechas que pudieran acontecer, impidiéndole cancelar la deuda en los plazos previstos.

Gestionar los riesgos mediante ratios históricos es como conducir mirando por el espejo retrovisor. Estresar las carteras a los factores de riesgo subyacentes es como navegar con el mejor instrumento para detectar la acumulación de riesgo excesiva y analizar, al mismo tiempo, la cantidad y la calidad, la recurrencia y la estabilidad, de los flujos operativos de caja del cliente. Sin una proyección y un cierto estudio de sensibilidad no es fácil entender las múltiples dimensiones del riesgo asumido.

Simular el comportamiento del cliente a escenarios adversos permite identificar por adelantado las estrategias más razonables para apoyar su recuperación en caso de materializarse los escenarios previstos. Permite igualmente concretar planes de contingencia y estudiar la manera de introducir medidas de diversificación de riesgo que mitiguen la tradicional concentración típica de la actividad rural.

Cuenta de Explotación	Histórica	Prevista	Pesimista	Previsto	Pesimista
1. Rentas de producción	13,300	15,295	10,640	1.15	0.80
2. +Otras rentas familiares	1,393	1,393	1,393	1.00	1.00
3. =Ingresos Totales	14,693	16,688	12,033		
4. -Gastos de producción	9,690	11,628	8,721	1.20	0.90
5. -Gastos familiares	2,217	2,438	1,330	1.10	0.60
6. -Impuestos, SS, seguros	700	656	431	1.10	0.80
7. =Renta Disponible	2,086	1,966	1,551		
8. -Servicio Deudas	1,520	1,520	1,520	1.00	1.00
9. =Margen disponible	566	446	31		
9/8 Ratio de Cash Flow	37%	29%	2%	>30%	30-10%
7/3 Servicio de Deuda	10%	9%	13%	<15%	15%-25%
4/1 Eficiencia de Producción	73%	76%	82%	<70%	70%-80%

VII. LA PRECIFICACIÓN DEL RIESGO

Quizás sea el aspecto menos desarrollado en muchas entidades de crédito rural, especialmente en las de menor tamaño que poseen un desarrollo más incipiente de medios y una cultura crediticia menos avanzada. Hoy en día es el caballo de batalla de moda en tantas y tantas entidades, y se relaciona íntimamente con el modelo de asignación de costes corporativos con que opera la entidad.

El precio asignado a cada operación, o a operaciones de perfil homogéneo, tiene que recuperar los costes de la entidad y, en especial: el coste de la prima de riesgo, o pérdida media (estadística) del tipo de cliente y operación contratada; y, el coste del capital económico (no regulatorio) que debe quedar asignado para cubrir el eventual riesgo de que las pérdidas que finalmente se puedan producir sean superiores a la media (estadística).

Nos hemos propuesto un sencillo ejemplo numérico de precificación para apoyar nuestras ideas al respecto (ver el cuadro siguiente). La tarea de dar precio a los créditos ofrecidos (precificación) es el segundo de los aspectos en los que más íntimamente están relacionados la gestión del negocio con la gestión del riesgo, puesto que exige especificar qué prima de riesgo conlleva el crédito.

Ejemplo Precificación		Tipo de Riesgo	Bajo	Medio	Alto	Bajo	Medio	Alto
1	Capital Asignado (K)		8.00%	18.00%	25.00%	8.00%	8.00%	8.00%
2	ROE Objetivo		15.00%	15.00%	15.00%	15.00%	15.00%	15.00%
3	Coste marginal de fondos		10.00%	10.00%	10.00%	10.00%	10.00%	10.00%
4	Prima de riesgo cliente		5.00%	10.00%	15.00%	10.00%	10.00%	10.00%
5	Gastos administración		5.00%	5.00%	5.00%	5.00%	5.00%	5.00%
1x2	Spread requerido para K		1.20%	2.70%	3.75%	1.20%	1.20%	1.20%
6=1x3	Remuneración del capital		0.80%	1.80%	2.50%	0.80%	0.80%	0.80%
7=3-6	Coste de fondos prestados		9.20%	8.20%	7.50%	9.20%	9.20%	9.20%
9 = 7	Coste de fondos cargado		9.20%	8.20%	7.50%	9.20%	9.20%	9.20%
10	Gastos de administración		5.0%	5.0%	5.0%	5.0%	5.0%	5.0%
11=4	Prima de riesgo		5.0%	10.0%	15.0%	10.0%	10.0%	10.0%
12	Impuestos		0.5%	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%
13	Precificación del crédito		19.70%	23.70%	28.00%	24.70%	24.70%	24.70%
14	Spread requerido		1.20%	1.20%	3.75%	1.20%	1.20%	1.20%
15	Precio final		20.90%	26.40%	31.75%	25.90%	25.90%	25.90%
16	Spread a coste marginal		10.90%	16.40%	21.75%	15.90%	15.90%	15.90%
Medición del riesgo usando Asignación de capital tipo			Pérdida esperada Económico			Pérdida media Regulatorio		

Si la gestión de la entidad no conoce sus costos, o los conoce solo de una manera aproximada y poco detallada, se puede afirmar que ya estamos en presencia de una gestión que necesita introducir mejoras en sus procesos. De nada nos servirá exigir que cumpla con reglas de capital regulatorias si a la hora de vender sus productos (hacer créditos) no sabe si los vende a un precio adecuado que le permite recuperar todos sus costos. Claro está, para poder conocer bien los costos es preciso disponer de los sistemas de información necesarios, y efectuar los análisis pertinentes.

A veces, ya es de sobra complicado saber cuál es el costo de fondos más adecuado que uno debe de cargar a cada operación. En este ejemplo proponemos utilizar el costo marginal al que se financia la entidad, es decir, un 10%. Y, para simplificar el tema, suponemos que no existe encaje bancario obligatorio en el banco central.

Mediante un análisis detallado de cada proceso (descomposición funcional de cada actividad) debería ser relativamente sencillo aproximarse a determinar cuales son los costos de administración de los créditos estándar que otorga la entidad para los segmentos de cartera que resulten significativos.

De nuevo, simplificando las cosas, proponemos utilizar en este caso un costo medio del 5%. Este costo debe de recuperar no solo los costos directos sino también una estimación razonada de los costos indirectos, tales como costo de proceso de datos, asesoría jurídica, auditoría interna, etc., netos de comisiones de gestión que puedan cobrarse al cliente como recuperación de los costos incurridos en la originación del crédito.

Como nuestra pequeña cooperativa rural tiene que mantener un capital mínimo y asegurarse su rentabilidad, es necesario considerar tres elementos adicionales:

- La pérdida esperada media que experimenta todos los años al conceder créditos;
- El costo del capital que debe asignar para soportar el riesgo; y,
- La remuneración que espera obtener de su capital neta de costos e impuestos.

Tenemos dos alternativas: 1) el camino fácil de usar medias y asignar capital en riesgo de acuerdo a las normas prudenciales (las tres columnas de la derecha en el ejemplo anterior); ó, 2) el camino prudente, segmentando el riesgo de acuerdo con los factores técnicos y subjetivos del cliente y de la operación y asignando capital económico (las tres columnas de la izquierda).

En ambos casos, la identificación del nivel de riesgo (bajo, medio, alto) debe de proceder del análisis y quedar anclada respecto de los parámetros específicos que identifican dicho nivel (veáse el cuadro anterior sobre análisis del riesgo).

El primer camino es el más sencillo para determinar pérdidas. El gran error que a menudo cometemos (banqueros y supervisores) es usar medias de costos sin segmentar carteras, considerando el riesgo del cliente y de la operación, además de creernos que el capital regulatorio (el famoso 8% de Basilea) es una medida suficiente para cubrir razonablemente (con qué nivel de confianza) niveles de pérdida extraordinarias.

Como sucede en el ejemplo, con ambos errores podemos acabar cobrando mal la prima de riesgo y la remuneración del capital asignada a todos los perfiles

de cliente. El precio final del crédito (25.9%) es el mismo, ya que el modelo de precificación no discrimina la distinta probabilidad de pérdida asociada a cada perfil de riesgo (bajo, medio y alto).

La prima de riesgo (alta o baja) es la misma: un 10%; y el capital asignado (regulatorio) también fijo: 8%, como mandan las normas locales. Con este modelo de precificación, nuestra cooperativa rural obtendrá un ROE contable del 15% aún cuando, como media, todos los clientes que entren en mora le representen en el año una media de pérdidas por provisiones contables del 10%.

Pero esa rentabilidad a corto plazo es un falso espejismo por varias razones.

- En *primer lugar*, es una rentabilidad contable, no económica y, por tanto, ajustada al riesgo. Puesto que no considera la granularidad del riesgo asociado al cliente (que debería de extenderse a la operación y considerar la experiencia real de recuperaciones).
- En *segundo lugar* se cobra de más a los mejores clientes. Lo que aparte de subvencionar a los de mayor riesgo, podría dar lugar a perderlos a manos de otras entidades que utilicen sistemas más afinados de medición.

Así, el precio que «recupera» todos los costos asociados es menor para los clientes de riesgo bajo -20.9% en las columnas de la izquierda del ejemplo de precificación-, frente al precio de 25.9% indicado por el modelo tradicional de pérdidas medias y capital regulatorio.

- En *tercer lugar*, es un precio inferior al que correspondería clientes de riesgo medio y alto (26.4% y 31,75%). Con lo que de concederse, no recupera la prima de riesgo real, y perpetúa la distorsión entre resultado contable y resultado económico. Siendo este último el único realmente ganado a medio plazo que permite mantener el capital a un nivel apropiado a los riesgos asumidos (si la entidad retiene la diferencia entre ambos mediante provisiones genéricas por la diferencia entre las esperadas y las regulatorias).
- En *cuarto lugar*, impide tener una visión global de la cartera y de sus segmentos, puesto que a medida que se adicionan riesgos de nivel alto (que el sistema de concesión y seguimiento quizás no distinga bien) aumenta exponencialmente la pérdida que debería esperarse de la cartera, sin que se diversifique su composición.

A dicho respecto, cabe, además, señalar que la actividad de intermediación rural, tiene dos complicaciones adicionales que hemos citado al inicio de estas notas: su menor grado de diversificación (concentraciones multidimensionales locales, de producción, y en garantías subyacentes); y su mayor vulnerabilidad (volatilidad climática y de precios).

Creemos que ambas determinan una mayor volatilidad de la pérdida esperada y, como consecuencia, un nivel de pérdida inesperada aún mayor, que las fórmulas de capital, regulatorio no consideran adecuadamente, ya que el capital necesario desde el punto de vista económico es mayor como consecuencia de esas dos características apuntadas.

En definitiva, lo que el ejemplo pretende subrayar es la imperiosa necesidad de disponer de medidas adecuadas sobre los riesgos asumidos para poder gestionarlos de manera más eficiente (mayor rapidez y objetividad en la concesión) y eficaz (menores pérdidas asociadas al proceso).

Pensamos, además, que sin medir los riesgos de una manera razonada es difícil sostentar de manera transparente la práctica de subvenciones a tipos de interés como instrumento de política económica. Ni la subvención puede establecerse objetivamente, ni se puede controlar su efecto real a medio plazo, con lo que la posibilidad de que no se recuperen los costes reales incurridos es grande y se perpetúa la falta de transparencia.

Adicionalmente, se corre el riesgo de perpetuar un estado primitivo en el desarrollo de los instrumentos de gestión de riesgos de las entidades que operen en el sector. Lo que seguirá ocultando vulnerabilidades en la capacidad real de las entidades para identificar, medir, seguir y controlar sus riesgos.

Muchos grandes bancos ya han entendido hace tiempo el problema y llevan años desarrollando sus sistemas. Pero, no sucede lo mismo con los más pequeños, a los que el supervisor necesita ayudar mucho más para que realmente evolucionen en la manera en que miden y controlan la cantidad de riesgo asumida.

VIII. LA GESTIÓN DE CARTERA

Otra área donde a menudo existe margen para introducir mejoras en la gestión de riesgos concierne a todo el proceso de administración de cartera en sus cuatro fases de documentación, desembolso, recobro y control.

GESTIÓN DE CARTERA

- ▶ Independencia del Analista de Riesgo
- ▶ Papel alter-ego de los Comités de Riesgo
- ▶ Vehículo Aprobatorio y Condiciones Aprobadas
- ▶ Contrato y Nota de Deuda + Seguro de Garantías
- ▶ Control de Estados Financieros, Fiscales y Proyectados
- ▶ Control de Garantías, Hipotecas y Prendas
- ▶ Validación, Registro, Valoración, Control
- ▶ Resguardos de Almacén y Depósito
- ▶ Informes de Inspección: In-situ y Garantías
- ▶ Memos Internos y Correspondencia
- ▶ Control de Desembolsos, Pagos y Liquidaciones
- ▶ Revisión Periódica y Migración de Rating
- ▶ Rating Interno y Decisiones de Gestión
- ▶ Evidencia de Control por Auditoría/Revisión Interna
- ▶ Consolidaciones y Programa de Recuperación

En nuestros bancos pequeños y cooperativas rurales a veces falta una adecuada organización de los procesos, y la documentación disponible de los clientes es pobre. Ello determina un elevado riesgo operativo difícil de medir, pero de materialización relativamente cierta, vía pérdidas por riesgo de crédito.

Desde nuestro punto de vista, este es el tercer eslabón donde, tras el análisis y la precificación, se suelen acumular mayores debilidades como producto de la falta de una buena organización y medios (humanos y técnicos).

Al no existir una conciencia clara por parte del consejo de administración de la importancia de gestionar bien la cartera, las debilidades que detectan auditores y supervisores no suelen ser remediadas en tiempo y forma por la gestión ejecutiva.

El reconocimiento del deterioro de la probabilidad de recobro en etapas previas al impago efectivo es clave para optimizar las vías de salida del banco y poder mitigar, o evitar, las pérdidas a tiempo. Para reconocer a tiempo los problemas se precisa:

- a) Mejorar sistemas informáticos para controlar vencimientos y antigüedad de mora;
- b) Organizar una base de datos centralizada de clientes (datos de los factores de riesgo);
- c) Operar un sistema de rating interno⁵ ligado a los factores de riesgo y sus parámetros;
- d) Mejorar esos sistemas identificando las pautas de migración según factores de riesgo;
- e) Aplicar criterios rigurosos de renovación, refinanciación y consolidación de deudas;
- f) Registrar en la base centralizada de clientes esas renovaciones y consolidaciones;
- g) Incentivos adecuados para que las áreas de negocio sean las primeras en alertar;
- h) Utilizar el rating interno como ancla de las acciones de negocio⁶;
- i) Registrar el rating inicial y su migración en esa base centralizada de clientes;
- j) Disponer de un grupo o unidad interna de «work-out» de deudas problemáticas; y,
- k) Organizar un grupo de revisión de riesgos independiente⁷.

Es fundamental también, poseer un buen seguimiento basado en sistemas adecuados de información que genere -contra aplicativos de producto, sobre una base centralizada de acreditados- posiciones de riesgo cuadradas con contabilidad que permitan:

- a) Consolidar todos los riesgos de cada cliente y su situación en base a cumplimiento;
- b) Agregar los riesgos por rating interno: inicial, migraciones, regulatorio;
- c) Combinarlos de acuerdo a diferentes dimensiones de riesgo⁸ identificadas en la base.

⁵ Suelen encontrarse sistemas que fluctúan entre 9 a 20 grados o categorías de clasificación.

⁶ A medida que se deteriora el riesgo, adoptar grados que provoquen decisiones de gestión: limitar, afianzar, reducir, extinguir, suspender, devengar, provisionar específicamente.

⁷ De su originación y administración, que revise la calidad de los riesgos y el cumplimiento de políticas y procedimientos establecidos

⁸ Necesariamente no similar el regulatorio

IX. SISTEMAS DE RATING INTERNO

La clasificación del cliente y su operación, al inicio y durante la vida de la operación, es uno de los ejes que sustentan una buena gestión y control de la calidad de los riesgos. Nos hemos referido al tema al apuntar los aspectos clave del análisis y precificación y, más recientemente, al comentar el tercer pilar relativo a la gestión de la cartera.

Cualquier entidad de crédito, por pequeña que sea y sencillas sus operaciones, debería disponer de un sistema de clasificación que identifique el riesgo del cliente y su operación desde el momento de su aprobación, (repetimos) según parámetros identificados de los factores de riesgo (técnicos y subjetivos).

Los sistemas de rating interno son ya, incluso antes de entrar en vigor el Nuevo Acuerdo de Basilea sobre capitales, pieza clave del desarrollo institucional de todos los bancos en el mundo (que quieran sobrevivir en su actividad). Son el instrumento más efectivo para controlar y seguir el nivel y tendencia de la calidad de los riesgos individuales, y de la cartera en su conjunto, ya que disponiendo de los sistemas informáticos apuntados más arriba, permiten detectar los deudores y segmentos que pueden requerir mayor atención.

Estos sistemas aspiran a diferenciar entre niveles de riesgo de acuerdo a factores objetivos y subjetivos incorporados al sistema y accesibles contra una base centralizada de clientes y productos. Esa diferenciación debe tender a identificar distintas probabilidades de entrada en impago y, en una segunda etapa de desarrollo, ligar dicha probabilidad a la de pérdida —merced a la experiencia de recobro acumulada.

La variabilidad (volatilidad) de esa pérdida esperada con relación a la realmente experimentada permite aproximarse, en una tercera etapa de desarrollo institucional, a la medición del auténtico capital en riesgo o económico⁹. Y por último, la consideración de correlaciones entre riesgos individuales permite acceder a una cuarta etapa de desarrollo y gestión de riesgos a nivel de carteras.

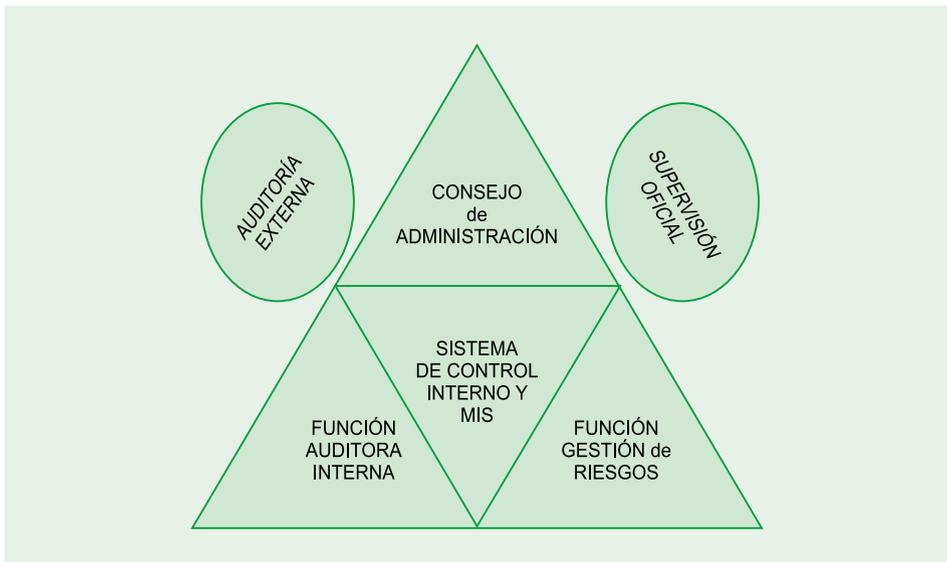
⁹ Región o localidad; segmento de cartera; tipo de producción; tipo de producto; vencimiento; garantías; etc.

El proyecto de desarrollar un sistema de rating interno toma bastante tiempo, y requiere series largas para validación estadística y asesoría técnica relativamente sofisticada. Su implantación operativa requiere gran apoyo de parte de la gestión ejecutiva y supone un reto de cambio cultural importante en la manera de hacer negocios.

Cuanto antes se empiece su construcción (ver modelos más adelante) antes se avanzará, incluso si no se pretende inicialmente disponer de una relación estadística de probabilidad de impago y pérdida ligada al rating otorgado internamente, por deseable que sea.

X. REVISIÓN DE CARTERA

Al principio de estas notas hemos apuntado los elementos básicos (pilares) de una buena gestión de riesgo. Entre ellos mencionamos la estructura de control de la entidad, que visualizamos como la combinación de los seis componentes que muestra el cuadro adjunto. Por tratarse de la actividad de intermediación rural excluimos la disciplina de mercado como integrante de esa estructura.



Como comentamos anteriormente, pensamos que su eficacia en promover la estabilidad y viabilidad de las entidades depende muchas veces del grado de desarrollo alcanzado por el eslabón más débil del sistema. Así, de nada sirve tener un buen consejo de administración y una supervisión oficial muy entregada, si la calidad de los sistemas informáticos, por ejemplo, es inadecuada. Muchos de los controles automáticos del sistema de control interno no serán ni eficientes, ni eficaces, ni operativos. En nuestros pequeños bancos y cooperativas rurales ésta suele ser una de las principales debilidades.

De todos esos elementos gostaríamos destacar al grupo o función responsable de la revisión de calidad de los riesgos (RAR o «internal loan review»). Dependiendo del volumen de negocio y de la complejidad de las actividades de las entidades, esa función de control estará diferenciada o no en la estructura organizativa, y dispondrá de mayores o menores recursos y grados de autoridad y autonomía. Incluso puede que la RAR sea responsabilidad de auditoría interna o, como sucede en algunos países, esté contratada o ejecutada por un organismo o agencia externos (agrupaciones de cooperativas, banco cooperativo centralizador, firma de consultoría externa).

A pesar de las diferentes combinaciones organizativas, no deja la RAR por ello de ser el punto clave de revisión independiente y análisis regular de los riesgos. La RAR es el segundo escalón de control tras los propios encargados de cuenta o de sucursal que, como hemos comentado, deben de tener los incentivos adecuados para identificar a tiempo los riesgos que se deterioran. El principio casi universal es que debe de existir un responsable primario de cada riesgo (negocio) y un control secundario eficiente (RAR o auditoría).

Sobrepuesto a ese primer nivel deberían de existir inspecciones o auditorías internas que sistemáticamente revisen la eficacia, aplicabilidad y adecuación de los circuitos de gestión de riesgo (organización, responsabilidades, políticas, procedimientos, controles, sistemas e informaciones), incluidas las clasificaciones de cartera o ratings internos.

Esta revisión conviene que esté a cargo de unidades independientes del negocio (originación y administración del riesgo), que dispongan de medios, acceso y autoridad adecuados, siendo deseable, además, que reporten directamente al consejo de administración. En entidades más complejas y grandes, es cada día más frecuente el observar un tercer nivel de control: la función de gestión de riesgos.

XI. CONCLUSIÓN «LA RECETA MÁGICA»

Como cualquier otro tipo de entidad de intermediación, las de ámbito rural enfrentan un gran reto a la hora de prestar servicios eficientes a las comunidades donde están localizadas, puesto que lo deben de hacer siendo «además» eficaces a la hora de preservar su viabilidad y solvencia a mediano plazo.

Como sólo con capital no quedan aseguradas, nos hemos referido a la necesidad de mejorar las estructuras de control y circuitos de gestión como condición sine-qua-non para garantizar razonablemente esa viabilidad y solvencia a mediano plazo. Por ello, a la escala que sea razonable en cada caso, creemos que introducir mejoras en esos terrenos ayudará a nuestras entidades a ser más eficaces y eficientes en cumplir su misión.

Así, sin perjuicio del papel que pueda y deba jugar la supervisión oficial, pensamos que la responsabilidad última de consolidar esas mejoras compete a los consejos de administración de las entidades y a la gestión ejecutiva, quienes deben ser conscientes, y estar bien informados, de cuáles son las prácticas y estándares más adecuados al respecto.

Pero, por diversos motivos, tenemos la impresión personal de que las entidades de ámbito rural a veces suelen ir más rezagadas en desarrollar su capacidad de gobierno y de gestión, tienden a ser menos diversificadas y, a menudo, están sujetas a una mayor vulnerabilidad y volatilidad en su entorno. Estos aspectos las puede hacer más sensibles a los cambios del entorno operativo.

Diversas circunstancias limitan un desarrollo más rápido de la capacidad para gestionar y supervisar los riesgos, destacando entre otras: la carencia de soporte informático –bases de datos, conexiones entre aplicativos, e informaciones; unos medios más escasos y relativa menor conciencia sobre su importancia; y un cierto nivel de desconocimiento técnico.

Movilizar el conocimiento y la asistencia necesarios para mejorar el desarrollo de un buen gobierno y gestión de riesgos es un gran reto. Las entidades podrían considerar formar asociaciones nacionales y regionales para optimizar el gasto asociado, desarrollando programas de información y formación, incluidos paquetes llave en mano estandarizados.

A dicho respecto, la supervisión oficial debería jugar un papel más activo a la hora de diseminar estándares mínimos de buen gobierno y gestión de riesgos.

Cuando los nuevos estándares de Basilea entren en vigor, los supervisores tendrán que evaluar la adecuación de capital considerando la calidad de la gestión -no solo la cantidad- de los riesgos.

Por último, recordar que la gestión de riesgos no es un ejercicio que tenga lugar en el vacío. Para implantarla, o mejorarla, se requiere convencimiento y apoyo por parte de los órganos de gobierno. Crea tensiones culturales cuando se imbrica en el negocio. Precisa de incentivos externos (supervisión, mercados) que impulsen su desarrollo. Y, como ventaja comparativa, es hoy en día un componente estratégico de primer nivel: las entidades que no sepan gestionar (medir y controlar) sus riesgos desaparecerán.

COBERTURA DE RIESGOS Y SEGURO AGROPECUARIO

Miguel angel Peña
Representante Legal
Asociación Latinoamericana para el Desarrollo
del Seguro Agropecuario

I. EL FACTOR CLIMÁTICO

El financiamiento al sector rural se ve afectado por tres factores fundamentales y la alta percepción que sobre ellos tienen los intermediarios financieros:

- a) El riesgo implícito de la agricultura, por la incertidumbre respecto al rendimiento de las cosechas, al precio de los productos y a pérdidas por desastres naturales;
- b) La existencia de una información imperfecta sobre mercados e historial crediticio; y,
- c) Elevados costos de transacción debido a limitaciones de infraestructura física, en el marco legal regulatorio y en el ámbito institucional.

Concentrándonos en el primero de los factores citados, es evidente la necesidad de estrategias y acciones para su administración, entendida como un proceso que involucra la identificación de los riesgos, su medición y las acciones para su disminución y transferencia; entre estas últimas y razón de esta exposición, su posible cobertura por el mercado de seguros.

En el caso específico de los riesgos climatológicos, se percibe claramente que éstos no son independientes o dicho de otra forma, se consideran covariados debido a su influencia en áreas geográficas dispersas y a que su impacto afecta a diversas unidades productivas rurales simultáneamente, lo que dificulta la generación de mecanismos económicamente viables para enfrentar estos riesgos que si bien por su naturaleza son eventos de baja probabilidad, representan un potencial de elevadas pérdidas para los intermediarios, y su valuación requiere de mucha información que generalmente no está disponible para todos los tomadores de riesgos.

Desde la óptica de la población rural, el riesgo reduce su capacidad de endeudamiento en la medida en que no existan mercados de seguros. En ausencia de ellos, el deudor teme que un evento catastrófico le deje inerte e incapaz para cumplir su obligación crediticia sin tener que empobrecerse para poder pagar.

El surgimiento de mercados de seguros es, sin embargo, uno de los más difíciles y requiere el desarrollo, con apoyo del Estado, de una infraestructura institucional compleja. No obstante, la sociedad puede incrementar el nivel de su bienestar si desarrolla los mecanismos adecuados para que el riesgo sea compartido entre sus distintos miembros.

II. EL SEGURO AGROPECUARIO

El desarrollo y fortalecimiento de la capacidad productiva del sector agropecuario, es requisito indispensable para la promoción del bienestar y equidad social. Por ello, ha sido preocupación permanente del Estado moderno la aplicación de estrategias integrales que corrijan las restricciones estructurales y que a su vez incentiven los flujos de capital para detonar el crecimiento del sector rural.

La débil disposición a financiar proyectos que pueden ser viables, se explica porque están sujetos a la posible ocurrencia de eventos catastróficos que anticipan una inestable capacidad de pago del productor, que puede llevarlo al incumplimiento de sus compromisos crediticios. La carencia de garantías suficientes y la dificultad para acceder a nuevos recursos genera un círculo vicioso que obstaculiza el desarrollo de este sector y restringe su libertad de participar en las oportunidades de una economía dinámica.

En este contexto, un seguro agropecuario sustentado en bases técnicas y financieramente viable, representa una eficaz herramienta de administración de riesgos que permite a los intermediarios financieros distribuir el riesgo covariado de sus carteras, impactando de manera positiva en la calidad de la misma.

La distribución de este tipo de riesgos permite, además, al intermediario cobrar una tasa de interés que refleje solo el riesgo individual del acreditado, lo que necesariamente debe incidir en la disminución del costo del crédito y con ello una derrama crediticia más sana, enfocada en los criterios de productividad a nivel de productor individual. Esta derrama crediticia facilitaría la inversión productiva y por lo tanto la adopción de mejores tecnologías de producción, que a su vez incidan

en el ahorro de los productores, lo que significa mayor ingreso y mejor nivel de vida de los jefes de familias campesinas.

En caso de siniestro, el seguro es un canal transparente para resarcir a los productores -que así recobran la capacidad para iniciar de nuevo el proceso productivo-, sin que el Gobierno deba desarrollar programas específicos que terminan por expandir el gasto público. Con el seguro también se preserva la liquidez de las instituciones crediticias, que al no contar con las recuperaciones que se obtienen vía el pago de indemnizaciones, confrontarían problemas de cartera.

Debido a la importancia del seguro en el desarrollo de las actividades del campo, una característica coincidente en buena parte de los sistemas de aseguramiento agropecuario en el mundo, es una importante participación financiera y administrativa por parte del Estado, a través de esquemas diversos que implican la asignación de recursos fiscales en montos importantes.

Socialmente, esto cobra mayor importancia si analizamos que ante la falta de mecanismos para administrar el riesgo, los productores más desfavorecidos utilizan mecanismos informales para cubrir tal necesidad y que, además, la proporción de recursos que utilizan para tales fines es mayor entre menor fortaleza económica tiene el productor, lo que representa una limitante para que estos grupos logren un desarrollo sano y sostenible.

La intervención pública entonces se justifica por la gravedad que pueden alcanzar las contingencias en el sector social, así como por los costos de operación de las aseguradoras, que en su conjunto conducen a tarifas que resultarían fuera del alcance de los estratos que se busca apoyar en el ámbito rural. No obstante, esta intervención debiera realizarse considerando en todo momento que el costo de ejecutarla sea menor al bienestar social que genera y siempre buscando la alternativa más eficiente para la sociedad.

La principal limitante hasta hoy para alcanzar un mayor desarrollo de los mercados de seguros agropecuarios es la dificultad de distribuir los riesgos covariados entre los agentes económicos. Esto es así porque si bien hoy día los mercados financieros internacionales han permitido a la sociedad desarrollar mecanismos para distribuir los riesgos con una correlación positiva mayor que los riesgos agrícolas -como los riesgos de precios, tasas de interés o tipo de cambio-, los riesgos de producción agropecuarios no presentan el mismo grado de correlación.

Bajo estas consideraciones, se presenta una doble restricción: por un lado, el riesgo sistémico limita el desarrollo de un mercado privado de aseguramiento agrícola, por el otro, los rendimientos no son lo suficientemente correlacionados para que los mercados de capital ofrezcan por sí solos una protección adecuada a los productores. Estas restricciones se empiezan a superar mediante el diseño de esquemas alternativos de transferencia de riesgo (ART), tales como bonos catastróficos, seguros por índices y derivados, instrumentos financieros éstos últimos que permiten cubrir la exposición a variaciones derivadas de patrones climáticos y que, por su naturaleza, resulta más eficiente para transferir riesgos cerca de la media de la distribución de probabilidad. La complejidad radica en modelar la exposición al riesgo climático.

III. LA EXPERIENCIA MEXICANA

El Seguro Agropecuario en los Años 80's

Al permitir dispersar el riesgo de la producción ante fenómenos naturales o biológicos e influir en la seguridad del ingreso, el seguro ha sido considerado un pilar importante para el desarrollo de la actividad agrícola, por lo que en diversos países se ha fomentado desde hace varias décadas su uso a través de programas del sector público que en general se caracterizaron en el pasado por su alto costo fiscal, lo que llevó a buscar nuevos esquemas más eficientes y menos onerosos¹.

¹ La principal crítica en varios estudios es que estos programas se vieron sometidos a presiones políticas al determinar las coberturas y el costo del servicio, junto con el pago de siniestros injustificados, los convirtió en un mecanismo para canalizar subsidios. Al analizar diversas experiencias, concluyen en que los principales resultados de la operación de los programas públicos de seguro agropecuario se resumen en:

- **Baja contribución a la estabilización de los ingresos del productor.** A pesar de buscar este objetivo, el seguro agrícola por regla general sólo protege las inversiones realmente efectuadas al cultivo y las variaciones en rendimiento, dejando de lado la variación en precios que influye de manera preponderante en los ingresos de los productores. Por tanto, su contribución a proveer un ingreso estable a los productores ha sido limitada.
- **Altos costos administrativos.** Su calidad de programas públicos conlleva a que se incluya una gran cantidad de productores de poca superficie, lo que implica costos de operación y supervisión elevados. Además, han incluido a productores con exposición al riesgo de media a alta y los reclamos de pago de siniestros falsos, producto del alto riesgo moral, también han sido comunes.
- **Beneficios principalmente para los prestamistas.** En varios casos el seguro surgió ligado a programas oficiales de crédito de bancos de desarrollo, para garantizar a éstos el monto de sus préstamos, convirtiéndolos en los principales beneficiarios del servicio. Por el lado de la banca privada, el sólo hecho de la disponibilidad del seguro no la estimula a incrementar su oferta de crédito agropecuario.

Como antecedente en México, a principios de los ochentas el seguro agropecuario se inserta en una política sectorial enfocada a la autosuficiencia alimentaria, que entre otros instrumentos -como precios de garantía y subsidios a los insumos-, promovió la ampliación de la frontera agrícola. El incremento en el financiamiento para estimular este proceso reforzó en el seguro su función de garantía para el crédito y mantuvo activas unidades de producción que por sí mismas no generaban los recursos necesarios para su desarrollo, en tanto por la vía de la indemnización esperada se buscaba otorgar al productor de escasos recursos ubicado en zonas de bajo potencial productivo, los ingresos que no podía obtener con la comercialización de su cosecha, y así se garantizaba la recuperación del crédito otorgado por las instituciones habilitadoras. Ello permitía, ciclo con ciclo, habilitar a estos productores a pesar de ubicarse en unidades no rentables.

A finales de esa década, en el contexto de una crisis económica generalizada y en el marco de la Reforma del Estado que se planteaba el Gobierno Federal, estas deficiencias hacían inviable continuar con el programa, por lo que se liquida la aseguradora pública, se deroga la ley que la creó y se inicia una reforma radical en materia de seguro agropecuario a través de una nueva empresa: Agroasemex.

La Reforma del Seguro Agropecuario en México (1990)

La orientación básica se enfocó entonces hacia la tecnificación de la operación del seguro y al fomento de la participación de otros agentes como oferentes de protección a través del seguro, planteándose como objetivos básicos:

- Dar seguridad a los productores del campo mediante la distribución de los efectos económicos de eventos fortuitos y las pérdidas que estos ocasionan;
- Evitar la descapitalización del productor agropecuario ante la presencia de eventos catastróficos;

-
- **Insuficiencia de primas para cubrir sus costos.** Los programas analizados pagan más en indemnizaciones que lo que reciben por primas, por lo que han requerido de subsidios para garantizar su permanencia.
 - **Pérdida social neta.** Al no lograr del todo la estabilización del ingreso ni la participación de la banca para una mayor oferta de crédito, ni mayores flujos de inversión por disminución del riesgo y al requerir constantes subsidios, la operación del seguro refleja una pérdida social neta.

- Crear condiciones de mayor solvencia en la unidad productiva del campo y mejorar su posición ante el sistema crediticio; y,
- Disminuir la presión que los siniestros del campo y los catastróficos ejercen sobre las finanzas públicas.

Se transita de un esquema de canalización de subsidios a uno con orientación técnica en el diseño de productos; se mejoran los esquemas de suscripción, enfocándose a productores con potencial productivo; se determina limitar la protección del seguro hasta el 90% del valor de la cosecha y la aplicación de deducibles, para corresponsabilizar al productor en las pérdidas que resultan de la presencia de siniestros, y se desvincula la operación obligatoria de aseguramiento de la asignación crediticia.

Así también, se busca el desarrollo y consolidación de un nuevo sistema de aseguramiento al medio rural, función desempeñada a través de apoyo técnico a las compañías privadas de seguros y primordialmente, la creación y apoyo a los Fondos de Aseguramiento.

Los Fondos de Aseguramiento

Se trata de una figura de asociación mutualista con la que se busca impulsar la autonomía y gestión de los productores transfiriéndoles las responsabilidades que les corresponden en el ámbito de la producción, industrialización, comercialización y financiamiento de sus productos

Como asociación mutualista se rige por el principio fundamental por el que los propios productores asociados se brindan el servicio de seguro, sin tener fines de lucro o especulación comercial.

Los principios que sustentan su viabilidad son:

- Se organizan bajo reglas que garantizan su operación técnica y financiera, así como normas prudenciales de la administración del riesgo, que queda a cargo de los propios productores asegurados;
- Reciben capacitación en las materias administrativa, financiera, evaluación y suscripción de riesgos y ajuste de siniestros; y,
- Transfieren los riesgos que exceden su capacidad de retención a empresas de seguros o de reaseguro, las que, además, les brindan asistencia técnica y labores de supervisión;

Las ventajas que ofrece el esquema son:

- Reduce la selección adversa a partir de la base de confianza que genera el conocimiento de los productores de una región;
- Reduce el riesgo moral;
- Reduce los costos de operación y el precio de las primas; y,
- La organización favorece la integración a otras figuras asociativas de crédito y comercialización.

Sin embargo, por la correlación de los riesgos climáticos, se genera el fenómeno de concentración que se transfiere por reaseguro.

Adicionalmente, los fondos de aseguramiento reciben subsidio a la prima bajo un esquema diferenciado, a partir de 2001, por tipo de cultivo, superficie y región, en porcentajes del 30% al 45% del precio de la prima.

La Redefinición de AGROASEMEX (2001)

Una década después, la madurez alcanzada por aseguradoras privadas y organizaciones del sector social permite un nuevo enfoque para el desarrollo del mercado del seguro agropecuario, y así, dinamizar el desarrollo del Sistema Nacional de Aseguramiento al Medio Rural ante la necesidad de dar mayor profundidad al mercado e incentivar la mayor participación de los agentes privados y sociales; el Gobierno Federal determinó la transformación de AGROASEMEX en un instrumento de política pública que busca la conformación de un Sistema de Administración de Riesgos en el Sector Rural de nuestro país y la generalización del seguro agropecuario como medio para disminuir la incertidumbre en el campo.

En este contexto y de manera esquemática, las funciones de AGROASEMEX hoy son las siguientes:

a) Como Agencia de Desarrollo

- Instrumento del gobierno federal que impulse la participación de los sectores social y privado y el desarrollo del mercado, mediante el diseño de esquemas que amplíen la cobertura geográfica, productiva y de riesgos, e incorporen a estratos de la población rural que aún no tengan acceso al seguro.
- Agente canalizador de los recursos fiscales destinados al subsidio a la prima en apoyo al productor.

b) Como Reaseguradora

- Que respalde parcialmente las operaciones de los agentes económicos que operen en el mercado rural y aliente la participación de agentes del reaseguro.
- Desarrolle esquemas alternativos e instrumentos paramétricos que permitan disminuir costos y ampliar la frontera agropecuaria susceptible de aseguramiento.

Congruente con esta línea, AGROASEMEX se ha enfocado a la búsqueda de instrumentos formales de seguro que permitan ampliar el umbral de esta herramienta de transferencia de riesgo hacia los diferentes estratos de productores del sector agropecuario, lo que nos ha permitido emprender el desarrollo de diferentes esquemas de seguro y reaseguro indizados a variables climatológicas, como una alternativa para disminuir los costos de transacción de los esquemas tradicionales.

Así, desarrolló un derivado para cubrir la exposición a variaciones derivadas de patrones climáticos, para ciertos cultivos y para ciertas regiones, que resulta más eficiente para transferir riesgos cerca de la media de la distribución de probabilidad. La operación colocada para el ciclo OI 2001-2002 fue la primera en su tipo para cualquier país en desarrollo, y una de las primeras aplicaciones agrícolas a nivel mundial (incluyendo países desarrollados).

Actualmente, además, desarrolla los modelos de operación de seguros por índices o paramétricos.

Los Seguros Paramétricos

Los seguros agrícolas tradicionales se han visto limitados por su covarianza, su especialización, la selección adversa y el riesgo moral. Si bien en muchos casos la probabilidad de ocurrencia es baja, representan potencialmente pérdidas elevadas para los tomadores de riesgos.

Ante estas limitaciones, en los últimos años se inició el desarrollo de esquemas de transferencia alternativa de riesgos, como los bonos catastróficos, los derivados climáticos y los seguros por índices o paramétricos.

Los dos primeros se están empleando en mayor medida como sustitutos o complementarios del reaseguro tradicional, ante el alto costo de éste último. Los bonos catastróficos cubren los excesos de pérdida o las capas extremas de la

distribución de las probabilidades, en tanto que los derivados climáticos cubren las capas intermedias y permiten transferir los riesgos de mayor frecuencia de ocurrencia.

El seguro por índices es una alternativa para reducir los costos de transacción debido a que en su operación no se requiere inspección para suscripción y el ajuste de siniestros.

Sin embargo, el desarrollo y operación de estos sistemas requiere la existencia de información meteorológica de calidad y la realización de modelos que consideren:

- La asociación matemática entre el evento climático y los daños;
- El cálculo actuarial de la frecuencia de los eventos climáticos de interés;
- La definición de los «triggers» que activarán la cobertura;
- La tarificación del evento a asegurar;
- La comprobación del evento para, en su caso, pagar las indemnizaciones;
- y,
- El seguimiento de las condiciones climáticas.

La falta de información o la información de mala calidad implica un incremento del riesgo base; es decir, que los riesgos que se tratan de transferir no estén bien representados por los fenómenos climáticos a los cuales se asocia.

Adicionalmente, el seguimiento de las condiciones climáticas requiere redes de estaciones meteorológicas automatizadas que permitan la medición de los eventos en tiempo real y cuya operación garantice su confiabilidad.

Las características de los seguros por índices pueden resumirse en las siguientes:

- Permiten manejar eficientemente los riesgos covariados derivados de fenómenos climáticos adversos;
- Se orientan a asegurar los niveles de precipitación pluvial o temperatura en una región y periodo determinados;
- La valoración del riesgo se realiza regionalmente y no de manera individual;
- La cobertura se afecta a partir de que la precipitación pluvial o temperatura es mayor o menor a los niveles establecidos en el contrato;
- Disminuyen los problemas de la selección adversa de riesgo moral;

- Permite disminuir los costos de operación al no requerir la suscripción individual, inspecciones de campo, ni ajuste individual de pérdidas;
- La indemnización es independiente de los daños reales; y,
- Por su naturaleza la colocación puede ser masiva o por medio de instituciones con interés asegurable.

El desarrollo y operación de los modelos paramétricos puede requerir en ciertos países la revisión de la legislación.

**COMPETITIVIDAD AGRÍCOLA
Y SERVICIOS RURALES**

LOS SERVICIOS Y LA COMPETITIVIDAD EN LA AGRICULTURA

Dr. Carlos Pomareda
Presidente Ejecutivo
Servicios Internacionales para el
Desarrollo Empresarial S.A.
Costa Rica.

I. INTRODUCCIÓN: DEFINICIONES SOBRE SERVICIOS

El sector de Servicios en una economía es algo bastante entendido y se refiere al conjunto de actividades que, sin necesidad de producir bienes tangibles, permite la generación de bienestar, aumento de la eficiencia y en general hacen posible la vida moderna. Resulta de utilidad diferenciar entre los servicios, aquellos dirigidos a las personas como actores sociales, los que se dirigen a las empresas, como actores productivos y aquellos que son necesarios para ambos. Entre los primeros están los servicios de salud, educación, seguridad social, etc. Entre los que se orientan hacia las empresas, la gama es mucho más amplia. En el caso de la empresa agrícola los servicios incluyen por lo menos seis categorías que son discutidas mas adelante. Entre los servicios que sirven tanto a los actores sociales como a las empresas del sector productivo, se incluye la electricidad, el transporte, la telefonía, los servicios jurídicos y policiales, etc.

En el ámbito de los servicios para el sector productivo, se puede referir a los servicios como los componentes no tangibles del proceso de producción-transformación-comercialización, que añaden valor agregado a los productos. Este valor agregado adicional se logra por la vía de la calidad, la adecuación, la presentación, el desarrollo de imagen y la reubicación del producto. Desde otro punto de vista, los servicios nos permiten desarrollar la actividad productiva y de transformación, recurriendo a conocimientos y a apoyos que viabilizan los procesos en una forma más efectiva que si no recurriésemos a ellos. Algunos ejemplos ayudan a clarificar los conceptos.

- Los servicios son requeridos para viabilizar los procesos productivos. Un agricultor puede fumigar con una mochila de espalda una hectárea de arroz; pero seguramente que si siembra 50 hectáreas de arroz, le sería más conveniente contratar un servicio de fumigación aérea.

- Los servicios nos permiten adquirir conocimiento para hacer mejor las cosas. Un agricultor puede pasarse muchos años sembrando tomates en la forma inadecuada y nunca obtener los rendimientos deseados y la calidad necesaria para maximizar las ganancias netas en esta actividad. La contratación de un servicio de asistencia técnica, o de asesoría o la participación en un curso, pueden darle el conocimiento necesario para cambiar esa situación.
- Los servicios pueden ayudarnos en forma muy concreta a incrementar los rendimientos y la calidad, o a obtener cosechas en el momento más oportuno. Un agricultor que se dedica a la producción de melones depende fundamentalmente del viento como factor natural en la época de polinización. La contratación de un servicio de polinización con abejas, puestas en el campo de cultivo por cinco días en el momento adecuado, le permitiría incrementar la producción y compactar el período de cosecha.
- Los servicios viabilizan el uso más eficiente de los recursos escasos. Un agricultor puede estar usando agua de riego por surcos, incurriendo en gasto innecesario de agua e inadecuada aplicación de fertilizantes, lo cual reduce sus márgenes netos de utilidad. Podría mejorar esta situación si contrata servicios profesionales para el diseño y la instalación de un sistema de riego por goteo y recurre a asesoría para establecer el fertiriego, para aplicar agua y fertilizantes en las dosis adecuadas.
- Los servicios pueden dar valor agregado a los animales. Un agricultor que es propietario de un caballo no entrenado, no puede disfrutarlo en un paseo o usarlo como animal de trabajo, ni podría sacar mucho por él, si lo vendiese. La contratación de los servicios de un enfrenador puede convertir ese caballo en un preciado bien, disfrutable y de uso en el trabajo, cuyo valor llegue a ser cuatro o cinco veces mayor.
- Los servicios permiten que los productos se vendan con garantía de que lo que se dice que se ofrece es realmente tal. Un agricultor puede estar produciendo melones orgánicos de excelente calidad, cumpliendo todas las normas técnicas y fitosanitarias. Sin embargo, para que el consumidor tenga seguridad de ello, el agricultor tendrá que pagar por un servicio de certificación de la calidad; labor que puede cumplir una institución pública o privada autorizada.
- Los servicios permiten el transporte y almacenamiento de los productos para ser comercializados en el momento más oportuno. Un agricultor podría obtener

una cosecha excelente de manzanas en el momento que el precio es el más bajo del año. Para no vender en ese momento podría contratar el servicio de almacenar su producto en un depósito de atmósfera controlada, pagando una tarifa por día por tantos días como requiriese; para comercializar el producto cuando los precios hayan mejorado.

Los ejemplos antes citados son tan solo una muestra muy reducida de la gama muy amplia de servicios que hoy en día son necesarios para viabilizar una empresa competitiva en la agricultura. Haberlos referido aquí ha tenido tan solo el propósito de ejemplificar el concepto. Lo pertinente a las diferentes categorías y las condiciones del mercado son referidas más adelante. En este punto es de utilidad reconocer que las condiciones de mercado son particulares a cada servicio.

II. LOS SERVICIOS EN LA COMPETITIVIDAD DE LA AGRICULTURA

Es difícil pensar siquiera en la posibilidad de dedicarse a la agricultura si no se tiene acceso a servicios. Esta afirmación debe tomarse muy en serio, ya que es fruto de la vivencia de personas que llevamos muchos años en la agricultura, y revela también la experiencia de los sectores más modernos y dinámicos de la agricultura de América Latina.

Desde el punto de vista de las experiencias personales, los agricultores han transcurrido por un largo camino en el que en los primeros días era posible depender básicamente de la tierra, la mano de obra y la tracción animal. Además, como los productos se vendían en las fincas o chacras, no era necesario contratar servicios de transporte; sin embargo, en muchos casos era necesario contratar arrieros para llevar el ganado a las plazas o recuas de mulas para sacar el café, el maíz y los otros productos. Después vino la mecanización, los agroquímicos, y los consiguientes requerimientos de capital. Aumentaron así las necesidades de servicios de asistencia técnica para que se mostrase como hacer las cosas nuevas; se establecieron los servicios de transporte y los financieros, especialmente el crédito.

Concomitante con estos cambios, se dio un modelo de desarrollo que asignaba al Estado un papel doblemente subsidiario: Por un lado, se subsidiaba los precios de los insumos y el crédito y se ofrecía precios de garantía para los productos; y por otro lado se ofrecía el servicio de asistencia técnica gratuita. Ese era el modelo, y no viene al caso un análisis crítico de él. Es propio reconocer que

ofertar servicios de asistencia técnica públicos gratuita a los agricultores era parte de un modelo en el que la visión sobre los servicios no se daba en el contexto de una economía de mercado. Aún hoy quedan vestigios de este modelo en las instituciones del sector público agrario y lamentablemente se usan como argumento para sostener estructuras burocráticas ineficientes y poco efectivas, para inducir innovaciones tecnológicas.

Los procesos de reforma del Estado por un lado y los procesos de apertura comercial y transnacionalización de los negocios por el otro, han traído consigo importantes cambios en el entorno que confrontan los agricultores y en cuanto a las oportunidades para las empresas privadas interesadas en ofertar servicios a los agricultores. También han traído nuevas exigencias en cuanto al papel de las instituciones del Estado con relación a ese mercado de servicios. Se espera ahora que el Estado actúe más como promotor de mercado, pudiendo recurrir en algunos casos a subsidios y medidas que permitan bajar los costos de transacción. Además, en el ámbito internacional se ha intensificado notablemente el comercio de servicios, y entre ellos muchos de los servicios para la empresa privada en la agricultura que participan en el comercio internacional.

Por parte de los agricultores interesados en dedicarse a nuevos productos o en aumentar la productividad, el valor agregado y la rentabilidad de lo que actualmente producen, es evidente la necesidad de acceder a servicios que les permitan hacer los cambios en la dirección deseada. Los servicios se requieren para informarse sobre lo que está pasando en el mercado; para analizar opciones y para definir proyectos viables; para aprender a hacer mejor las cosas, recurriendo a nuevas técnicas; para mejorar la administración de la empresa y para contratar aquellas actividades para lo cual no disponemos de la tecnología o los equipos. Los servicios también son necesarios para aprender a producir sin residuos tóxicos y para que se certifique la calidad. Además, es necesario reconocer que a medida que la empresa desarrolla mayores niveles de integración vertical, para generar productos finales y con marca y para llegar más cerca del consumidor, serán mayores sus exigencias de servicios.

Por otro lado, las mayores demandas por servicios sólo podrán ser satisfechas si se desarrolla una oferta adecuada de servicios que llegue a todos los productores. Al respecto, es necesario reconocer que las instituciones públicas en proceso de reducción de tamaño, difícilmente podrían ofertar directamente la amplia gama de servicios que se requieren; aunque se limiten a atender solo a los pequeños agricultores. He aquí el desafío: Por un lado, una demanda actualmente limitada

pero con potencial creciente y oportunidades para que la empresa privada oferte los servicios, y por otro lado, un gran reto para el Estado, para desarrollar aquellas actividades que fomenten un mercado de servicios bajo condiciones que aseguren un acceso democrático, por parte de todos los productores.

La reflexión antes hecha trae a colación el antiguo debate sobre si los servicios para la empresa agrícola deben ser privados o públicos; si deben ser gratuitos o pagados. En el caso particular de los servicios a la agricultura, lo importante es asegurar que la oferta sea abundante, de calidad y extendida hacia todos los agricultores y a precios atractivos, tanto para los proveedores como para los usuarios. Para alcanzar tal propósito es necesario estar claro en cuanto a que función le compete al Estado en el fomento del mercado de servicios en general y en cuanto a la oferta de algunos servicios en particular. En cuanto al precio que el agricultor debe pagar, se parte del principio que el servicio incrementa el conocimiento, mejora la productividad, incrementa los ingresos, y permite ahorrar recursos, es decir, que por definición, añade valor; por lo tanto merece un precio. El precio de cada servicio no puede definirlo el Estado y se determinará según las condiciones prevalecientes al mercado de cada servicio específico en el que (como en el caso de los productos) también hay diferencias de calidad.

III. CATEGORÍAS DE SERVICIOS

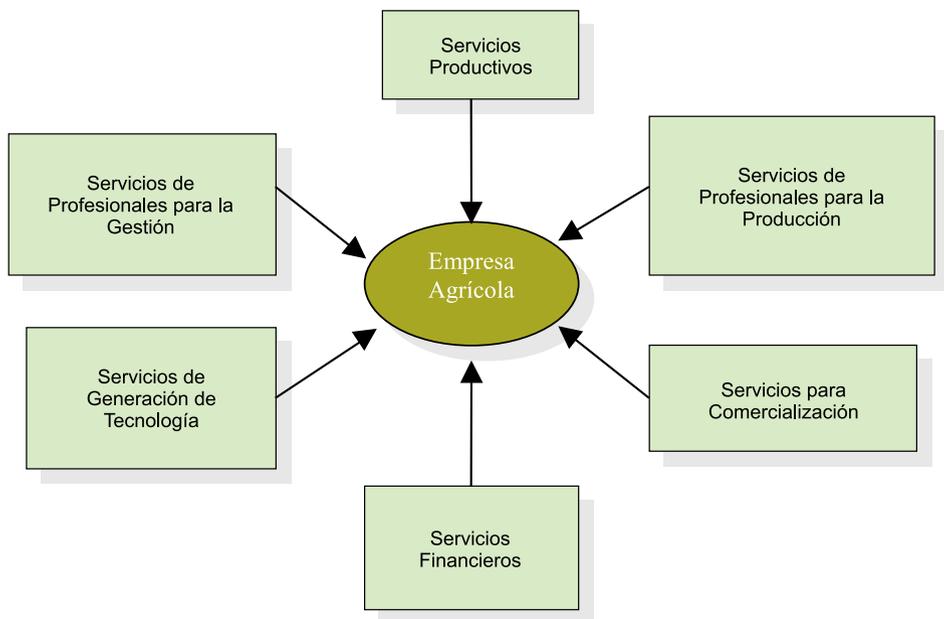
Es posible que otras investigaciones hayan agrupado los servicios en forma diferente. En este caso particular se han reconocido seis grandes categorías de servicios, y dentro de cada una de ellas se han identificado las más importantes. En la Figura N°1 se muestran las categorías más importantes de servicios en la agricultura y en el Cuadro N°1 se ofrece una desagregación dentro de cada categoría.

Es oportuno señalar tres aspectos en cuanto a lo incluido en el Cuadro N°1. Lo primero es que para cada uno de los servicios, pueden haber fases o tareas, pero que aquí no se han diferenciado. Segundo, un servicio puede tener a su vez particularidades, según se trate de ofrecerlo para cultivos o crianzas; tal es el caso de los servicios de sanidad agrícola o pecuaria. Y tercero, dentro de esta clasificación, pueden distinguirse particularidades en los países o en las regiones dedicadas a distintos rubros agropecuarios.

Los **servicios productivos** son aquellos de apoyo directo al proceso productivo y que casi siempre requieren algún tipo de maquinaria o equipo. Es este

último aspecto lo que los hace una categoría particular. En este ámbito las necesidades son mayores, especialmente para el agricultor más limitado en capital y que no puede comprar equipos o maquinaria para usarla muy pocas veces al año. La situación podría ser diferente si esta maquinaria y equipos se produjesen en tamaños y capacidades adecuadas a las necesidades de la pequeña empresa agropecuaria, en cuyo caso sería de propiedad del agricultor, no requiriendo la contratación de esos servicios.

Figura N°1: Categorías de Servicios para la Empresa Agrícola



Los **servicios profesionales para la producción**, se han separado en una categoría especial, ya que son los necesarios para resolver las limitantes tecnológicas. Pueden ser ofertados por técnicos, profesionales, empresas y/o instituciones. En esta categoría se ha centrado una parte importante de la acción directa del sector público, sustentada en la noción del cambio tecnológico como tal y de la vigilancia fito y zoonosanitaria, y la participación directa del Estado por apoyar a los pequeños productores.

Los **servicios profesionales para la gestión** se han definido como una categoría aparte ya que merecen una atención especial. Estos servicios han estado en general muy poco atendidos. Ello se debe en parte a la visión prevaleciente de que la agricultura son terrenos y cultivos y no empresas. En la medida que las exigencias de competitividad son para las personas y las empresas, cada vez será más indispensable la contratación de estos servicios, para lograr empresas viables en la agricultura.

Los **servicios para la generación de innovaciones tecnológicas** se han diferenciado de la usual categoría de servicios de investigación. Tal acepción solía llevar a una interpretación limitada de la investigación agropecuaria como una actividad que genera bienes públicos solamente. Hoy en día, con el desarrollo de la investigación como un negocio, en la medida que se puede apropiarse y patentar los bienes desarrollados, el concepto de investigación requiere ser ampliado en el contexto de la economía de mercado. Por lo tanto, se definen los servicios para la generación de innovaciones tecnológicas, lo cual puede incluir producción de material genético, procedimientos, equipos, etc.

Los **servicios para la comercialización**, han sido y seguirán siendo una de las áreas que atrae más atención en la agricultura. Las fallas de mercado, son en este caso, responsables casi siempre de los extremos márgenes de comercialización entre el productor y el consumidor y de las pérdidas post cosecha. La existencia de estas fallas fue abordada por el Estado, en casi todos los países, por la vía de la intervención directa en la comercialización, resolviendo solo parcialmente los síntomas del problema y dando origen a otros. Hoy en día se busca más bien soluciones mucho más sensatas por la vía del desarrollo del mercado, acudiendo a servicios como la información, las subastas de ganado, las bolsas de productos agropecuarios, el almacenamiento refrigerado, etc. Los cuales son ofertados por actores privados. Como un servicio de creciente importancia en el comercio internacional se tiene ahora la certificación de calidad, la cual puede incluir la certificación ambiental.

Los **servicios financieros** constituyen una de las categorías más importantes a considerar en el desarrollo de una agricultura moderna, con fuertes vínculos con el sector urbano y con los mercados internacionales. Sin servicios financieros eficientes no es posible producir ni competir en el mercado nacional e internacional. La importancia de un número amplio de servicios en esta categoría exige que se supere la atención focalizada en el servicio de crédito agrícola, para tener más bien una visión y estrategia para fomentar los servicios de intermediación financiera rural-urbana. En esta categoría se incluyen también los seguros de cosechas, de

activos y de transporte. Es muy importante, además, reconocer que el crédito es un servicio necesario para poder comprar todos los otros servicios.

Cuadro N°1: Categorías de Servicios para la Agricultura

Servicios productivos	Araduras, fumigaciones, polinizaciones, nivelación de tierras, perforación de pozos, elaboración de pacas, cosecha de granos, alquiler de maquinaria y equipo, otros.
Servicios profesionales para la producción	Análisis de suelos y aguas, diseño de sistemas de riego, instalación de plantaciones, servicios fitosanitarios, palpaciones y prueba de toros, castraciones de animales, curaciones y operaciones, inseminación artificial, entrenamiento de caballos, asesoría para la producción agropecuaria, capacitación agropecuaria, otros.
Servicios para la generación de tecnología	Investigación agrícola, investigación ganadera, desarrollo genético por contratos, contratación de patentes, desarrollo de equipos y materiales, otros.
Servicios profesionales para la gestión	Contabilidad, asesoría tributaria, asesoría empresarial, certificación forestal, certificación de calidad, estudios de mercado, elaboración de proyectos, información de mercados y oportunidades, información sobre la disponibilidad de servicios, asesoría para la organización grupal, asesoría para la negociación y concertación, otros.
Servicios financieros	Crédito, ahorro, cartas de crédito, tarjeta de crédito, seguro de cosechas, seguro de ganado, seguro forestal, otros.
Servicios para la comercialización	Transporte de insumos, transporte de productos, agrícolas, transporte de ganado, transporte refrigerado, almacenamiento en frío, permisos sanitarios, permisos para la exportación – importación, otros.

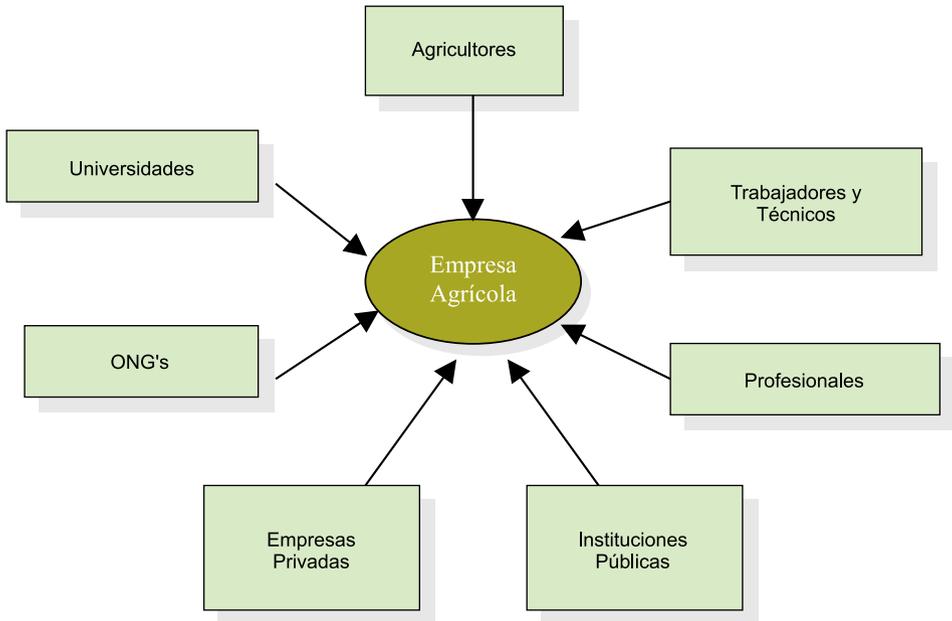
De esta breve descripción se puede concluir que la gama de servicios requeridos en la agricultura moderna es muy amplia. Más aún se puede intuir fácilmente que la demanda por servicios se incrementará cada vez más entre los agricultores interesados en adquirir una mayor capacidad competitiva. Existe evidencia también que los requerimientos de servicios son mayores entre las empresas dedicadas a la exportación. Los factores que limitan la expansión de la demanda se analizan más adelante, cuando se trata el tema de las distorsiones en el mercado de servicios.

IV. LOS OFERENTES DE SERVICIOS EN LA AGRICULTURA

Así como es amplia la gama de servicios en distintas categorías, así lo es el espectro de oferentes de servicios tal como se presenta en la figura N°2. Esta observación es importante para reconocer el gran papel que puede jugar el Estado en el fomento del mercado de servicios con participación de muchos actores, y no ser visto por dichos actores como un competidor desleal, gracias a que su oferta es hecha innecesariamente gratuita al agricultor.

Uno de los casos más comunes es la oferta de **servicios entre los agricultores vecinos** o en áreas cercanas, quienes se ayudan unos a otros, ofertándose servicios pagados en especie, en dinero o con reciprocidad. Este es el caso, por ejemplo de quienes tienen una yunta, maquinaria y equipos que pueden alquilar en momentos cuando no los necesitan.

Figura N°2: Grupo de Oferentes de Servicios en la Agricultura



Son muy generalizados los **servicios ofertados por trabajadores informales y técnicos**. Estos servicios pueden darse desde cosas tan sencillas como las limpiezas de potreros o la corta de caña por contratos, o algunos que requieren más habilidades, como el entrenamiento de yuntas de bueyes, la poda de huertos, la contratación de cosechas de frutas, etc.

Muchos de los servicios son ofertados por **profesionales a título individual**, al no estar organizados como empresa. Ello incluye la asistencia técnica para producción, los servicios veterinarios, los servicios contables y otros. En este caso es muy pertinente la observación de que el Estado debe fomentar la creación de empresas de servicios en las que se complementan las especialidades de distintos profesionales. Las medidas tributarias han demostrado ser uno de los factores que ha desincentivado esta organización de la oferta de servicios.

Una parte importante de los servicios en la agricultura es ofertada por **empresas nacionales**. Entre ellas se puede distinguir las que se concentran en la oferta de servicios como tales; tal puede ser el caso de servicios contables, de asesoría tributaria, servicios de información, etc. Sin embargo, para muchas empresas ofertar servicios es una forma indirecta de promover sus productos; tal es el caso de las tiendas de productos veterinarios que ofrecen asistencia técnica; empresas de venta de fertilizantes que ofrecen el servicio de análisis de suelos; empresas de venta de maquinaria, equipos e insumos, que ofrecen el servicio de financiamiento y tarjeta de crédito; etc. Esta es una modalidad de oferta de servicios que se está haciendo cada vez más popular, y por otro lado dificulta la evaluación de las condiciones de mercado de los servicios, cuando el costo de ofrecer el servicio está incluido en el precio del insumo.

A medida que se hacen más intensas las relaciones internacionales, se hace más evidente la presencia de **empresas transnacionales oferentes de servicios**. Ellas también operan con la doble modalidad de ofertar solo servicios (uno o varios) o servicios y otros bienes. En el primer caso se tiene por ejemplo las empresas que ofrecen el servicio de laboratorios y análisis de residuos tóxicos y las certificaciones de calidad de productos alimenticios y las que ofertan certificación de sello verde en el sector forestal. En el segundo grupo están, por ejemplo, las empresas transnacionales de agroindustria y exportación, que ofertan asistencia técnica para producción y financiamiento para los rubros que ellas comercializan. A raíz de la intensificación del comercio internacional, están incrementándose los bufetes internacionales de abogados, llamados a proveer servicios para la solución de controversias. También se está recurriendo en forma creciente a las empresas que ofrecen el servicio de certificación.

Los **gremios agropecuarios**, no han sido actores muy destacados en la oferta de servicios a los asociados; sin embargo, hay casos meritorios. Estos últimos se han dado cuando el gremio ha definido la oferta de servicios como una función particular, estableciendo para ello la cuota de pago requerida por el servicio específico que se ofrece. En otros casos esta oferta de servicios concretos se ha dado cuando los gremios se han financiado con un gravamen al volumen producido o exportado del producto. Su papel potencial es muy importante, ya sea para ofertar algunos servicios, así como para estimular la demanda y oferta de servicios como parte de un esfuerzo complementario con las instituciones públicas. Su papel será muy importante para contribuir a eliminar las fallas de mercado y a reducir los costos de transacción.

Las cooperativas constituyen otra categoría importante de oferentes en el mercado de servicios para la agricultura. En este segmento hay una variedad muy amplia de situaciones, tanto como lo hay tipos de cooperativas. Al igual que en el caso de los gremios, las experiencias son tan variadas como lo son las categorías de las cooperativas, la claridad de la función y la efectividad de la gestión. Los casos más comunes son los de las cooperativas de comercialización y las de crédito y ahorro.

Las universidades, públicas y privadas, han ido saliendo gradualmente de los claustros para participar en la oferta de algunos servicios para la agricultura. Dos de los más importantes son la capacitación y los servicios de laboratorios para suelos, plantas, residuos tóxicos, análisis de enfermedades de los animales, etc. Algunas universidades también están ofreciendo los servicios de desarrollo de innovaciones tecnológicas por contrato y los estudios de mercado.

En forma similar, los **centros de investigación**, algunos de propiedad pública, otros como organizaciones no gubernamentales, y otros como empresas privadas, están creciendo en importancia, ofertando varios servicios. Ellos incluyen los estudios de mercado, el desarrollo de material genético, el desarrollo de bienes tecnológicos, etc.

Finalmente, aunque no menos importantes en la oferta de servicios para la agricultura, están las **instituciones públicas**. Los servicios que ellas ofrecen son muy variados, pero antes de comentar al respecto es necesario hacer una distinción de dos categorías de instituciones públicas: las del sector público agropecuario y las otras.

Las instituciones del sector público agropecuario incluyen al Ministerio (usualmente proveedor de los servicios fitosanitarios, las licencias de importación, los permisos de exportación, la asistencia técnica y en algunos casos la capacitación en forma gratuita); las instituciones de investigación agropecuaria (que tradicionalmente han provisto el servicio de investigación agrícola y pecuaria a través de las estaciones experimentales) y las instituciones de comercialización (las cuales han jugado el doble papel de ofertar el servicio de comercialización de productos básicos y ofertar los servicios de apoyo a la comercialización, como la información y la organización de productores). En varios países se tiene instituciones separadas para administrar los servicios de riego y drenaje y los servicios de auditoría de planes forestales y de administración de los parques nacionales. Ellas son usualmente responsables de lo pertinente a la vigilancia del manejo de las cuencas, las licencias de explotación forestal y actividades afines que ahora cobran más relevancia para el mejor manejo de los recursos naturales.

Además de las instituciones del sector público agropecuario que ofertan en forma exclusiva servicios a los agricultores, las hay aquellas que, estando ubicadas en otros ámbitos del sector público, por razones administrativas, proveen importantes servicios a muchos clientes, entre ellos los agricultores. Entre estas cabe mencionar los ministerios e institutos de comercio exterior, que son los que regulan el comercio exterior de productos e insumos; los ministerios de industrias, que norman lo pertinente a las agroindustrias y en especial a la industria alimentaria; y las instituciones que a nivel nacional ofrecen los servicios de capacitación de personal técnico y fomento de la microempresa. Se tiene también las instituciones que ofertan los servicios financieros, que durante muchos años tuvieron en varios países un grado de especialización para ofrecer el servicio de crédito agropecuario.

Resulta claro que existe una amplia variedad de organizaciones que ofrecen servicios en la agricultura y el medio rural en general. Con una visión de futuro ellos pueden evolucionar para ofertar otros servicios o para cumplir funciones diferentes. Este es el caso particular de las instituciones del Estado que pueden jugar una función dual: ofertar servicios y/o fomentar el mercado de servicios.

V. CONDICIONES EN LA OFERTA Y DEMANDA DE SERVICIOS

Desde el lado de los servicios para la agricultura, es importante reconocer que el desarrollo del mercado de servicios en espacios geográficos definidos, creará oportunidades para empresas de distinto tamaño. Esta es una forma concreta de

contribuir al desarrollo rural y será discutida más adelante, cuando se aborde el tema de los Centros de Servicios.

Aunque existen todas las categorías de actores referidas en el mercado de servicios agropecuarios, existe una apreciación bastante generalizada de que el mercado en espacios geográficos definidos es poco desarrollado. En otras palabras se trataría de condiciones de oferta y demanda reducidas e inelásticas. Esto significa que los servicios (aunque variados) no son abundantes en cantidad, lo cual conlleva a que el precio que se paga por los servicios es elevado. Se admite también que en términos generales la calidad de los servicios deja mucho que desear; aunque por otro lado se reconoce que la poca valoración que se hace de los servicios por parte de los productores no conduce a que haya una demanda amplia.

La inelasticidad desde el lado de la demanda, significa que aunque el precio suba o baje, la cantidad demandada no cambia significativamente; lo cual ocurre porque hay pocos demandantes. Desde el lado de la oferta, la inelasticidad significa que hay pocos oferentes, que hay barreras de entrada al mercado o que no hay estímulos desde el lado de la demanda como para motivar a las empresas a entrar en el mercado como oferentes. Estas condiciones se observan porque existen fallas de mercado, como la ausencia de sistemas de información sobre los útiles que son los servicios, quien los oferta, el precio al que están disponibles, etc., y por los elevados costos de transacción. Este tema es abordado más adelante.

Además de lo antes expuesto, hay problemas de carácter estructural en el mercado de servicios para la agricultura, que son inherentes al modelo de desarrollo. La presencia del Estado como oferente de un número importante de servicios en forma gratuita, ha inducido a pensar que los servicios para la agricultura son en general bienes públicos y peor aún, que no hay que pagar por ellos. Esto habría desmotivado el interés para demandar servicios cuando hubiese que pagar por ello a los agentes que lo ofrecen. Esta apreciación general, y bastante popularizada en casi todos los países, está cambiando ante la evidencia de que los servicios que más se necesitan, con la calidad requerida, no los ofrece el Estado, y menos aún estarían disponibles en forma gratuita.

La misma presencia del Estado como oferente de servicios a los agricultores en forma gratuita, significó que otros actores, entre ellos las empresas privadas, no tuviesen la motivación para incursionar en el mercado. En el fondo lo que se advertía era que no había una demanda efectiva. Esta situación también está cambiando, por dos razones. La primera es que el Estado se está retirando de ofertar algunos

servicios y en otros casos simplemente no se da abasto para ofertarlos, (ni menos aun en forma gratuita) a todos los que los necesitan. La segunda es que las exigencias de buscar la competitividad estarían dando origen a una demanda selectiva de servicios entre quienes están más motivados por adquirir dicha competitividad. Estos clientes están siendo capturados por las empresas privadas que perciben en este mercado, oportunidades para vender los servicios que ellas ofrecen.

VI. LOS SERVICIOS AGROPECUARIOS Y EL DESARROLLO RURAL

La mayor parte de las actividades agropecuarias se desarrollan en el área rural. Algunas como la avicultura, porcicultura y agroindustrias han ido quedando en áreas peri urbanas y en muchos casos en las ciudades. En este último caso, las actividades confrontan creciente presión para salir hacia las áreas rurales, a medida que aumentan los conflictos con la sociedad urbana por asuntos ambientales.

En el medio rural la agricultura y la ganadería tienen una importancia relativa muy variable. En los casos extremos solo se practica la ganadería extensiva de pastoreo, con predominancia de rumiantes menores. Este es el caso de algunas partes de los trópicos y las serranías Andinas y de México. La agricultura y la ganadería también se encuentran como las únicas actividades generadoras de ingresos y alimentos básicos en la mayor parte de las zonas rurales de América Latina. Las razones pueden ser que la población es poco densa, o poco preparada para desempeñarse en otras actividades alternas; la precariedad de los recursos naturales (por ejemplo la escasez de agua) no permite que se desarrollen otras actividades o no hay suficientes vías de acceso y otros servicios.

En muchos ámbitos rurales, la agricultura y la ganadería han dado origen a agroindustrias y requieren de empresas proveedoras de servicios e insumos. Esto a ocurrido en áreas donde hay mejor acceso; donde la población tiene un poco mas de educación y en donde la calidad de los recursos permite niveles algo mayores de productividad. Como resultado de ello se han creado algunos vínculos entre la agricultura y las actividades conexas antes referidas, dando origen a los conglomerados (clusters).

Los conglomerados son identificados en dos aspectos. El primero es el que se refiere a un espacio geográfico específico, por ejemplo un valle o inclusive una cuenca. En este caso los servicios agropecuarios se desarrollan con el propósito de atender las necesidades de los productores dedicados a varios rubros en la

agricultura, la ganadería y la agroindustria; aunque es común encontrar un grado de especialización en cuanto a rubros dentro de una región o valle.

El segundo caso es el que se refiere a los conglomerados a lo largo de una cadena de formación de valor, para un rubro específico. Esto ocurre más allá de un espacio geográfico limitado y en forma creciente más allá de las fronteras de un país. Tal puede ser el caso de una cadena para mango, lácteos, etc. En este caso los servicios tienen una importancia particular para articular las relaciones entre actores en la cadena. En este caso los servicios usualmente representan una proporción creciente de los costos unitarios, a medida que se avanza hacia los últimos eslabones de la cadena.

Existe un potencial importante para acrecentar el efecto multiplicador de las relaciones al interior de los conglomerados. Si esto se logra, será una forma específica en la que la agricultura y los conglomerados pueden contribuir al desarrollo rural, generando empleos. Los centros de servicios pueden ser una forma de contribuir al desarrollo de dichos conglomerados.

VII. LOS CENTROS DE SERVICIOS AGROPECUARIOS

Los Centros de Servicios Agropecuarios (CSA) son también conglomerados construidos en lugares estratégicos; usualmente en o cerca de las ciudades rodeadas por áreas de producción agropecuaria. En ellos se aglomeran empresas que ofrecen múltiples servicios e insumos para la agricultura. Un CSA se convierte así en el lugar de atracción para los productores, en la medida que allí pueden adquirir servicios e insumos en forma más eficiente que en las ciudades. Este concepto de CSA es una visión moderna de los mercados y pueden ser también lugares para la venta de productos de los agricultores y ganaderos. En buena forma son «shopping centers» agropecuarios.

Los CSA que toman la forma de condominios pueden ser promovidos por empresas privadas, entidades gremiales e instituciones públicas; pero la idea central es que cada local sea de propiedad privada. En esta forma un centro de servicios es como un conglomerado en el cual cada espacio o local es adquirido por empresas (e instituciones) interesadas en ofertar sus insumos y servicios. El Estado puede desempeñar un papel esencial fomentando la creación de estos CSA en lugares estratégicos.

Los CSA pueden también ser centros virtuales que ofrecen a los agricultores y otros actores, los servicios de información (económica, comercial, legislativa, tecnológica), asesoría, capacitación, intermediación para contratar servicios productivos, facilitación de negocios, etc. Muchos de estos servicios se pueden ofrecer por vía electrónica, complementando con acciones que requieren presencia física de los oferentes del servicio. SIDE ofrece varios de estos servicios (www.agro-servicios.com).

Otra modalidad de CSA es aquella en que un gremio actúa como broker o facilitador en el mercado de servicios a los productores. El gremio es un punto de referencia sobre quien ofrece determinado servicio. En algunos casos como el de la Federación Agraria Argentina (FAA) este papel es ejercido con el apoyo de un proyecto parcialmente financiado por el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del BID. En esta forma varios miles de agricultores pueden conocer sobre la oferta de varios cientos de profesionales y empresas de servicios.

VIII. SERVICIOS INTERNACIONALES Y COMPETITIVIDAD EN LA AGRICULTURA

Desde la aprobación de los Acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT, el tema la prestación internacional de servicios es objeto de atención, especialmente a la luz del creciente número y valor de transacciones y las indefiniciones que aun existen en el marco del Acuerdo Multilateral de Servicios (GATS). A ello se suma la poca preparación de los países en desarrollo para negociar estos temas en el marco de la OMC y los acuerdos bilaterales o de grupos de países. El tema es abordado en esta sección en relación explícita a la importancia que los servicios internacionales tienen para mejorar la competitividad de la empresa privada en la agricultura.

Algunos ejemplos permiten apreciar cuales servicios se ofertan y adquieren internacionalmente en el caso de la agricultura.

Para el comercio internacional de productos de la agricultura, es necesario contratar servicios de transporte aéreo, marítimo y terrestre. En muchos casos este servicio es ofrecido por empresas establecidas en otros países y por lo tanto sus condiciones de oferta se rigen por lo establecido en el Acuerdo General sobre Servicios (GATS) o en un acuerdo bilateral.

La información para decisiones de la empresa en la agricultura es uno de los servicios internacionales de mayor expansión. Varias empresas ofrecen

servicios internacionales de información sobre clientes precios y mercados, normas, expertos en distintos campos, tecnologías y equipos, etc. Muchas ofrecen la información pagada y otras como parte de sus estrategias publicitarias. Los cientos de páginas Web que ofrecen información de interés para la empresa agropecuaria, dan cuenta del avance en este servicio.

Algunos servicios ofrecidos a nivel internacional son los de expertos y profesionales en distintos campos (tecnológicos, gestión, diseño de proyectos, abogados, etc). Este sector se está convirtiendo en uno con gran potencial. Para una empresa o un gremio, la solución a un problema puede no requerir un estudio, sino la contratación de un experto que por experiencia adquirida sabe como resolver ese problema. Para los profesionales especializados, operar en el ámbito internacional les ofrece un mercado más amplio que el que usualmente confrontan dentro de su país.

Los servicios de laboratorios de suelos y tejidos pueden ahora contratarse internacionalmente, especialmente cuando no se ofrece el servicio en el país o la calidad no es confiable. El envío de una muestra de suelos y/o tejidos vegetales a un laboratorio en otro país, por vía de *courier* le permite al empresario recibir la información de vuelta en horas, gracias al fax o Internet. Asociado al tema anterior, uno de los servicios internacionales en mayor expansión es el servicio de certificación de calidad de productos y/o de gestión ambiental. Las empresas certificadoras de mayor prestigio están ubicadas en los países desarrollados y actúan en los países en desarrollo vía representantes. Más aún, a medida que pasa el tiempo se observa que más empresas importadoras en países desarrollados, exigen que la certificación la ofrezca la empresa que ellos seleccionan.

Existen muchos ejemplos más. Todos ellos destacan que recurrir a los servicios internacionales es una creciente necesidad; y será mayor aún en la medida que en el país no se desarrolle la capacidad para ofertar los servicios requeridos. Además, en la medida que no se desarrolle esta capacidad se están perdiendo oportunidades para generar ingresos para las empresas y profesionales nacionales.

IX. COMENTARIO FINAL

A manera de comentario final en esta sección, es oportuno mencionar que la prestación de servicios internacionales como los aquí referidos, está limitada por el desarrollo del sistema financiero en cada país, para permitir transacciones ágiles y confiables con el exterior. La prestación de servicios requiere hacerse con celeridad

y en forma eficiente y un sistema financiero moderno es indispensable para hacer posibles los pagos internacionales por los servicios prestados. Igualmente importante es el sistema de comunicación electrónica.

En este artículo se ha puesto en evidencia la importancia que en la agricultura tienen los servicios en sus múltiples categorías y modalidades. Esta importancia se destaca en tres niveles.

El primero es la contribución que hacen para que las empresas en la agricultura mejoren su capacidad para competir. El segundo es que ofrecen oportunidades para técnicos, profesionales y empresas, para generar ingresos por la vía de la venta de servicios a los productores y otros actores privados en la agricultura y agroindustria. Y el tercero es que, desde una perspectiva de desarrollo, los servicios permiten generar efectos multiplicadores en la economía.

Lo anterior justifica en forma plena que el Estado fomente el desarrollo de los mercados de servicios para la agricultura. En particular es imperativo que el Estado contribuya a eliminar las distorsiones y reducir los costos de transacciones en estos mercados.

BIBLIOGRAFÍA

Fondo Internacional del Desarrollo Agrícola (FIDA) et al, (1997) «Sistemas Privados de Asistencia Técnica» Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.

Forsyth, Patrick (1992) «Venta de Servicios Profesionales» Financial Times. Longman Group, Ediciones Folio S.A.

García Taboaca, Antonio (1999) «Análisis de los Centros de Desarrollo Empresarial en cuatro países Latinoamericanos». Forjando un Sector de Servicios de Desarrollo Empresarial Moderno y Eficaz en América Latina y el Caribe. Conferencia organizada por el BID, Rio de Janeiro, Brasil.

Pomareda, Carlos (1997) «El Mercado de Servicios en la Agricultura de Costa Rica». Fundación Ebert. San José, Costa Rica.

Pomareda, Carlos y Juan M. Villasuso (1997) «Análisis de las Condiciones en el Mercado de Servicios para la Agroexportación en Centroamérica». Proyecto RUTA, Banco Mundial, San José Costa Rica.

Pomareda, C. O Damiani, G: Vela y A. Sanders (1999) «Evaluación del Proyecto FEAS, Fomento del Mercado de Servicios en la Sierra del Perú». Proyecto apoyado por el FIDA. Lima, Perú.

Pomareda, Carlos (2000) «Evaluación del Centro de Servicios (FORTALECER) de la Federación Agraria Argentina». Proyecto, ejecutado con el apoyo del FOMIN., Rosario, Argentina.

Umali, Dina, G. Feder and C de Haan (1992) «The balance Between Public and Private Sector activities in the Delivery of Livestock Services». The World Bank, Washington, D.C.

EL PAPEL DEL ESTADO EN EL FOMENTO DEL MERCADO DE SERVICIOS PARA LA AGRICULTURA¹

Víctor Palma
Director Ejecutivo
Proyecto INCAGRO²

I. MARCO Y ALCANCES DE LA PROPUESTA

En la agricultura, las empresas y los productores requieren contratar servicios muy variados. Esto, sin embargo, ha sido poco advertido y, en gran medida, olvidado en las estrategias y políticas para el sector agrario. Una razón para ello es el poco entendimiento de lo que son los servicios y porqué son importantes.

Algunos servicios son conocidos como básicos o estratégicos, y se llaman así porque permiten la generación de conocimiento y el desarrollo de capacidades y ofrecen orientación para adquirir otros servicios. Estos servicios estratégicos incluyen fundamentalmente la investigación, la información, la capacitación, la asistencia empresarial y tecnológica, la elaboración de proyectos y el apoyo para su negociación, la asesoría para la elaboración de planes de negocios, entre otros.

En este documento se presenta un análisis de las condiciones que caracterizan el mercado de servicios agrarios no financieros, y se da particular atención a los servicios estratégicos. El trabajo se dirige, especialmente, a la situación del mercado de esos servicios en el Perú y a la tarea que cumple el Proyecto de Investigación y Extensión Agrícola (PIEA) para la Innovación Tecnológica y Competitividad del Agro Peruano (INCAGRO), del Ministerio de Agricultura, en un ambiente competitivo, para contribuir a su mejoramiento y consolidación.

A partir de tal análisis se ofrecen sugerencias para que la participación del Estado se oriente a reducir las distorsiones que existen en dicho mercado y a aquellas

¹ Las opiniones de este trabajo son del autor y no representan, necesariamente, las del Proyecto INCAGRO.

² Proyecto de Investigación y Extensión Agrícola (PIEA) para la Innovación Tecnológica y Competitividad del Agro Peruano (INCAGRO), del Ministerio de Agricultura.

acciones de fomento para apoyar la organización de la oferta y la demanda de servicios y para fortalecer la capacidad de oferta. El trabajo concluye con algunos planteamientos para que la banca de fomento contribuya al desarrollo de este mercado de servicios no financieros.

II. DISTORSIONES EN EL MERCADO DE SERVICIOS

El mercado de los servicios agropecuarios tiene varias particularidades. En el caso de algunos de ellos, como los llamados servicios estratégicos, se trata de una estructura de mercado pequeño y en el que, además, la oferta y la demanda son inelásticas. Es decir, no se están dando las condiciones para que el mercado se amplíe, para que los demandantes (productores) respondan más a los precios y para que entren nuevos oferentes que compitan por el mercado.

Existe una apreciación bastante generalizada de que el mercado de servicios para la agricultura es poco desarrollado. En otras palabras que tendría condiciones de oferta y demanda reducidas e inelásticas. Lo primero significa que los servicios (aunque variados) no son abundantes en cantidad, lo cual conlleva que se pague por ellos un precio elevado. Se admite también que en términos generales la calidad de los servicios deja mucho que desear. Por otro lado, sin embargo, se reconoce que la poca valoración que se hace de los mismos por parte de los productores no conduce a que haya una demanda amplia.

Lo segundo, la inelasticidad desde el lado de la demanda, significa que aunque el precio suba o baje, la cantidad demandada no cambia significativamente; lo cual ocurre porque hay pocos demandantes y porque no hay muchas alternativas. Desde el lado de la oferta, la inelasticidad significa que hay pocos oferentes, que hay barreras de entrada al mercado o que no hay estímulos desde el lado de la demanda como para motivar a las empresas a entrar en el mercado como oferentes. Estas condiciones se observan porque existen fallas de mercado, como la ausencia de sistemas de información sobre lo útiles que son los servicios, quienes los ofertan, el precio al que están disponibles, etc., y por las distorsiones que introducen los elevados costos de transacción en los mercados de servicios.

Además, en cuanto a las fallas de mercado, en el Perú hay problemas de carácter estructural en el mercado de servicios para la agricultura, que son inherentes al modelo de desarrollo. La presencia del Estado como oferente de un número importante de servicios en forma gratuita, ha inducido a pensar que los

servicios para la agricultura deben ser, en general, bienes públicos. Ello habría desmotivado el interés para demandar servicios cuando hubiese que pagar por ello. Esta apreciación general, bastante popularizada en muchos países, está cambiando ante la evidencia de que los servicios que más se necesitan, con la calidad requerida, no los ofrece el Estado y, menos aún, estarían disponibles en forma gratuita.

En investigaciones desarrolladas sobre el mercado de servicios en la agricultura, se ha recogido evidencia de que el papel que juega el Estado ha inhibido y, en muchos casos, desincentivado el desarrollo del mercado de servicios privados en la agricultura.

Por ejemplo, en la evaluación del Proyecto FEAS³ en el Perú, se encontró que la acción del Estado, a través de otros proyectos que ofrecían servicios gratuitos a los productores, creaba una imagen equívoca y un número de distorsiones. Estos factores contribuyeron a que no se desarrollara una demanda genuina por servicios. Excepto en algunos casos, pocos agricultores continuaron pagando por servicios de asistencia técnica y capacitación, cuando cesaron los subsidios del Proyecto FEAS. Muchos productores, sin embargo, si continuaron pagando el costo total de los servicios veterinarios.

En el caso de Costa Rica, el Estado se adjudicó por muchos años el papel de hacedor y servidor y se evidencia que asumió la gran tarea de ser el gran proveedor de servicios para los pequeños productores. Los productores con mayor capacidad de producir para mercados más exigentes fueron percatándose de la necesidad de contratar servicios privados, lo cual dio origen a un sector de servicios que, aunque con algunas limitaciones, ha jugado un papel decisivo en la competitividad y el crecimiento de las exportaciones de productos de la agricultura en ese país.

Resultados de naturaleza similar se obtuvieron del análisis comparativo del sector de servicios a la agroexportación en los seis países de Centroamérica. En ellos, la evidencia reveló que, cuanto menor la presencia del Estado, mayor el dinamismo del sector de servicios privados. Sin embargo, el análisis también concluyó que la ausencia del Estado ha contribuido a la debilidad de los mecanismos

³ Proyecto de Fomento de la Transferencia de Tecnología a las Comunidades Campesinas de la Sierra.

de control de calidad en los servicios y, en algunas ocasiones, a crear estructuras cuasi monopólicas que propician precios elevados para servicios críticos. A pesar de esos precios elevados, no se produce la entrada de otras empresas, porque el mercado de cada uno de los países es reducido y porque aún existen barreras para la creación de empresas de servicios que aprovechen las ventajas de un sistema regional de libre mercado.

En cambio, en los sectores agroexportadores de México (especialmente en el Noroeste), en Chile y en Argentina, en los que participa un gran número de empresas de envergadura, el mercado de servicios a la agricultura ha adquirido un mayor dinamismo. En estos países, tomó varios años para que el mercado de servicios para la agricultura se desarrolle. Un factor importante ha sido las exigencias en el mercado internacional en cuanto a la calidad de los productos y el tamaño del mercado interno de demandantes, en términos de áreas sembradas y número de productores.

La presencia del Estado como oferente de servicios a los agricultores en forma gratuita ha significado que otros actores, entre ellos las empresas privadas, no tengan motivación suficiente para incursionar en el mercado. En el fondo lo que se advierte es que no hay una demanda efectiva. Sin embargo, esta situación también está cambiando, por dos razones principales. La primera, que el Estado está dejando de ofrecer algunos servicios o simplemente no se da abasto para ofrecerlos (ni siquiera en forma gratuita) a todos los que los demandan. La segunda, que las exigencias de competitividad estarían dando origen a una demanda selectiva de servicios entre quienes están más motivados por asumir dicha competitividad. Estos clientes están siendo capturados por las empresas privadas que perciben en este mercado oportunidades para vender los servicios que ellas ofrecen.

Todo esto lleva a tres interrogantes: a) qué servicios están aumentando más desde el lado de la demanda; b) en qué tipo de agricultores se observa que es más creciente la demanda por servicios; y, c) cuál debería ser el papel del Estado, dadas las condiciones que se observan y en función de su responsabilidad como promotor del desarrollo.

Los servicios cuya demanda estaría creciendo en forma más acelerada son aquellos que evidencian ser efectivos en el incremento de la productividad y la calidad de los productos; que permiten aumentar la eficiencia económica por la vía de aminorar los costos e incrementar las ganancias; y que son requeridos como parte de la normativa internacional para participar en forma efectiva en el comercio.

Estas apreciaciones son congruentes con las que se refieren a los principales demandantes de servicios. La demanda por servicios en la agricultura es notoriamente mayor entre quienes se dedican a cultivos de exportación (con relación a los que producen para el mercado nacional) y para los que se ubican en los segmentos de la cadena agroalimentaria más cercanos al consumidor, es decir, la demanda por servicios es mayor en la agroindustria que en la agricultura primaria.

III. CARACTERIZACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE SERVICIOS⁴

1. Organizaciones Oferentes

De acuerdo al análisis realizado, entre las organizaciones oferentes de servicios existe una tipología bien definida:

Tipo de Organización	%
ONG	36.2
Empresas Privadas	35.5
Consultores	15.2
Instituciones Públicas	6.5
Universidades	4.3
Gremios	1.4
Centros de Investigación	0.7
Otras	0.2
Total	100.0

El hecho de contar con su Registro Único de Contribuyente (RUC) se consideró como un indicador de su grado de formalidad. Esta relativa formalidad es casi una constante. El 84% de estas organizaciones presentan un nivel de formalidad aceptable, pues están debidamente inscritas, con los papeles legales exigidos por ley. Esto sugiere, además, que la mayor parte de las organizaciones

⁴ INCAGRO. 2001. El Mercado de Servicios Agropecuarios Básicos en el Perú: Capacidades de las Organizaciones Oferentes y Demandantes de Servicios y Distorsiones en el Mercado de Servicios. El estudio abarcó cerca de 300 organizaciones como empresas, gremios, ONG e instituciones públicas. La muestra abarcó la Costa Norte (departamentos de Tumbes, Piura y Lambayeque), la Sierra Central (departamentos de Junín, Huanuco, Pasco y Huancavelica) y la Selva Norte (departamentos de San Martín, Amazonas y provincias de Jaén y San Ignacio en el departamento de Cajamarca).

llevan una contabilidad y pagan sus impuestos. Resulta curioso observar que el grado de formalidad de las organizaciones es sustancialmente mayor en la Sierra, algo menor en la Costa y bastante menor en la Selva. Este ordenamiento permite anticipar que entre las organizaciones oferentes hay por lo menos una base sobre la cual construir un programa de fortalecimiento institucional en materia de provisión de servicios.

La capacidad de gestión recibió una atención especial en el estudio, por cuanto el éxito de una organización que ofrece servicios a los agricultores depende fundamentalmente de esta capacidad, que es indispensable para desempeñarse en forma competitiva en el mercado, obtener nuevos conocimientos y métodos de trabajo, elaborar planes de mercadeo de servicios, concertar alianzas estratégicas, entre otras. Estas consideraciones fundamentan que el Proyecto INCAGRO desarrolle algunas acciones específicas para mejorar la capacidad de las organizaciones que participan en los concursos públicos de sus fondos competitivos.

2. Organizaciones Demandantes

En las organizaciones de productores (o demandantes de servicios), también existe una tipología claramente definida:

Tipo de Organización	%
Asociación de Productores	26.0
Comunidad Campesina	26.0
Comité por Producto	14.9
Empresa Comunal	14.3
Asociación de Regantes	12.3
Empresa Privada	3.9
Cooperativa	2.6
Total	100.0

Es notoria la ausencia de empresas privadas entre los grupos de productores. Esto refleja que el interés de los productores es eminentemente asociativo y no corporativo. Este aspecto debe tomarse muy en cuenta, pues en general las organizaciones de carácter asociativo tienden a crearse para recibir beneficios o servicios, especialmente del Estado, mientras que las organizaciones corporativas se crean para resolver problemas, aprovechar economías de escala en el mercadeo y para hacer más efectiva la adquisición de servicios.

La formalidad de las organizaciones, en su conjunto, constituye un elemento para examinar su capacidad y potencial de adquirir compromisos en la ejecución de proyectos. Si el RUC es un indicador del nivel de su formalidad, debe notarse que las organizaciones de productores, en su mayoría no lo tienen. Para superar este elevado grado de informalidad, debe apoyarse a las organizaciones para que consigan su RUC y desarrollar así una política que evidencie que son organizaciones formales. Ello a su vez, permitirá identificarlas como entidades merecedoras del apoyo de INCAGRO a través de los subproyectos que el Proyecto cofinancia.

Las organizaciones de productores son en general pequeñas en cuanto al número de asociados. Los datos del estudio muestran que el 44% de ellas tienen menos de 100 socios. No debe preocupar el hecho de que el número de asociados sea relativamente pequeño, pues las organizaciones deben existir con el número de interesados, en pertenecer a una entidad comprometida con objetivos específicos. Lo que sí debe preocupar es el elevado número de organizaciones que manifiesta no saber cuantos miembros tiene la entidad. Ello es sinónimo de un nivel de informalidad, siendo entonces probable que no se lleven controles de pagos de cuotas de membresía, ni otros medios de verificación del grado de participación de los asociados.

En cuanto a la gestión de las organizaciones demandantes, se partió del supuesto que la presencia de un gerente influiría positivamente tanto sobre la capacidad financiera como la de gestión de la organización. Es sensible que sólo el 24% del total de las organizaciones de productores respondió afirmativamente a la pregunta de si disponía de un gerente.

IV. LA EXPERIENCIA DE INCAGRO

Tradicionalmente, en la oferta de servicios agrarios estratégicos el Estado en el Perú se ha limitado a ser un oferente directo. Bajo este enfoque, las organizaciones del sector público agrario han ofrecido y aún ofrecen servicios estratégicos como investigación, asistencia técnica, información, capacitación, elaboración de proyectos, entre otros. Esta oferta de servicios no tiene un costo directo para los productores, porque no pagan por ellos, es de calidad y cobertura limitadas y, en general, sólo llega a un número de productores muy pequeño.

En algunos servicios, como los veterinarios, el Estado se ha ido retirando y ofrece sólo algunos de ellos en forma selectiva, como por ejemplo la vigilancia epidemiológica, la certificación, las cuarentenas, las vacunaciones y la inseminación artificial (en algunos casos). La gran parte de los servicios veterinarios hoy los ofrecen profesionales independientes, pagando los productores el costo completo de los mismos.

La mayoría de las veces el Estado no ha desempeñado un papel promotor del mercado de servicios agrarios. En los últimos años, sin embargo, los gobiernos de varios países de América Latina, con el apoyo financiero del Banco Mundial y del BID, están explorando modelos alternativos que dan al Estado una responsabilidad de promotor y facilitador de la oferta y demanda por servicios para la agricultura. El Proyecto INCAGRO es una de esas iniciativas. A partir del año 2001, el Gobierno del Perú, con recursos ordinarios y recursos de endeudamiento externo⁵ del Tesoro Público, puso en marcha el Proyecto, con el propósito de fomentar el mercado de servicios para promover la innovación y la competitividad en la agricultura peruana. En esta oportunidad, los comentarios sobre INCAGRO se restringen a destacar sus acciones para promover el desarrollo del mercado de servicios, empezando por señalar que el Proyecto administra dos fondos competitivos.

El primero es el Fondo de Tecnología Agraria (FTA). El FTA convoca anualmente a concursos públicos, mediante los cuales asigna a pares de organizaciones (oferentes y demandantes de servicios estratégicos) los recursos que cofinancian subproyectos de servicios de investigación adaptativa y subproyectos de servicios de extensión. Los concursos requieren una contrapartida de cofinanciamiento por los oferentes y demandantes de los servicios. En su primer año de actividades, el FTA ha posibilitado el inicio de la ejecución de 27 proyectos (11 de servicios de investigación adaptativa y 16 de servicios de extensión), con un monto de cofinanciamiento por parte de INCAGRO cercano a los US\$ 80,000 por subproyecto.

El segundo es el Fondo para el Desarrollo de Servicios Estratégicos (FDSE). El FDSE también convoca anualmente a concursos públicos, mediante los cuales asigna a organizaciones públicas y privadas los recursos que cofinancian subproyectos de investigación estratégica (básica y aplicada) y de servicios de

⁵ Acuerdo de Préstamo con el Banco Mundial.

apoyo a la extensión. Éstos últimos son proyectos de capacitación y de información tecnológica y de mercados, dirigidos a agentes de extensión públicos y privados. En su primer año de actividades, el FDSE ha puesto en marcha 15 subproyectos, con un monto de cofinanciamiento de INCAGRO de US\$ 45,000, aproximadamente, por subproyecto.

Las propuestas de subproyectos del FTA y del FDSE son calificadas por paneles de evaluación externos y los recursos se adjudican a aquellas que reúnan las mejores calificaciones. El período promedio de ejecución de los subproyectos apoyados por ambos fondos competitivos es de 30 meses. Las organizaciones oferentes y demandantes de servicios estratégicos financian cerca del 50% del costo total de los mismos.

Mediante estos mecanismos de transferencia de recursos del sector público al sector privado, el Proyecto contribuye a mejorar la calidad de los servicios agrarios y a reducir los costos de transacción. En el mediano plazo, se espera que los productores aprendan a generar una demanda más genuina, sustentada en su propia valoración y voluntad para pagar el costo total del servicio recibido.

V. LAS FUTURAS RELACIONES PÚBLICO-PRIVADAS EN EL MERCADO DE SERVICIOS

Como ya se señaló, en lo que concierne a los servicios para la agricultura es importante fomentar un mercado de servicios con una demanda genuina y, por lo tanto, con voluntad de pagar por los mismos, y que de facilidades a la entrada de actores privados como oferentes de servicios. Ante tal desafío, es fundamental definir el papel del Estado en cuanto al funcionamiento de este mercado y las circunstancias en que el Estado puede reservarse el derecho de ser el único oferente de un servicio específico, cuándo y en qué forma intervenir y cómo fomentar el desarrollo del mercado.

Para contribuir a definir un marco de referencia en este tema, los siguientes son algunos criterios. La primera y fundamental apreciación es el interés del Estado de que el mercado de servicios para la agricultura se amplíe. Ello significa que la oferta de servicios debe ser cada vez mayor, que sea de mejor calidad y, muy especialmente, que estén al alcance y sean adquiridos por los agricultores que más los necesitan para mejorar su competitividad en forma duradera. Pudiera ser el caso, aunque es una condición de segundo orden, que sea explícito un interés del

Estado por determinado nivel de balance en la oferta de servicios por parte de empresas nacionales e internacionales, o por favorecer un tipo de relación entre ellas, sin que necesariamente se pretenda abrir la puerta hacia un nuevo proteccionismo.

Asimismo, el Estado procurará que se den las condiciones propicias para contar con el mayor número posible de oferentes; vigilará y sancionará para que los servicios sean de la mejor calidad y para que los precios se formen en condiciones de competencia, lo más abierta y perfecta posible. En este sentido, un aspecto que requeriría atención especial es la existencia de un sistema nacional de información sobre oferentes de servicios. Este sistema será de utilidad tanto para las propias empresas oferentes como para las demandantes, con el objeto de conocer los diferentes servicios disponibles.

El derecho del Estado para actuar como oferente único de determinado servicio, debe sustentarse en su apreciación sobre condiciones particulares de riesgo o ausencia de condiciones favorables para el desarrollo del mercado. Tal podría ser el caso de los servicios de cuarentena sanitaria, la certificación de importación de tejidos vivos, animales, vegetales y determinadas sustancias. Cuando en algún momento o situación el Estado decidiese ejercer un monopolio público sobre la oferta de un servicio, tal decisión debe basarse en criterios técnicos y de carácter estratégico; y siempre con el objetivo de que se dará una evolución en el tiempo para reducir o concluir su participación.

Por el lado de la demanda por servicios en la agricultura, el papel del Estado y de los gremios del sector debe contribuir a forjar una demanda real, la que debe construirse por la vía de la motivación, información y educación a los agricultores, para que sepan valorar adecuadamente los servicios, para tener la capacidad de seleccionar entre opciones y, especialmente, para aprovechar los servicios en la mejor forma posible. Ello es de particular interés cuando se reconoce que muchas veces se ha evidenciado que el Estado no hace el mejor uso de sus escasos recursos en capacitación y asistencia técnica gratuita, las cuales no son entonces aprovechadas por los agricultores. En lugar de ello, podría tener programas de educación y demostración sobre la forma en que los servicios específicos contribuyen a incrementar la eficiencia en la producción y a ganar competitividad.

Para viabilizar la expansión de la demanda por servicios otro aspecto importante es la disponibilidad de financiamiento en condiciones razonables, a

fin de poder comprar los servicios. Con este propósito, el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del BID, tiene un programa de respaldo a los gremios (en varios sectores, incluyendo agricultura) mediante el cual se ofrece apoyo económico transitorio y decreciente en el tiempo para facilitar la transacción entre oferentes y demandantes de servicios. De este modo, en un período de tres años, los productores pasan de pagar el 50% del costo del servicio a cubrir el costo total al final del tercer año. Este apoyo se ofrece para adquirir los servicios de asistencia técnica, capacitación y asesoría para elaborar y gestionar proyectos de inversión. Esta modalidad ya se está utilizando en varios países aunque debe decirse que las experiencias en agricultura son aún mucho menores en comparación con otros sectores, como industria, textiles, etc.

Acciones del Estado como las aludidas harán factible que se creen condiciones para la ampliación del mercado de servicios. El resultado será pasar de una situación inicial de oferta y demanda inelásticas en un mercado reducido, a un mercado ampliado con oferta y demanda más elásticas. En esta segunda posibilidad, además, la competencia conllevará a la reducción de los precios de los servicios y a que los competidores se esfuercen por brindar mejor calidad de los mismos.

VI. EL DESAFÍO PARA EL ESTADO: REDUCIR LOS COSTOS DE TRANSACCIÓN EN EL MERCADO DE SERVICIOS

Las preferencias por la economía de mercado ante la alternativa de una economía controlada por el Estado, o en el mejor de los casos parcialmente intervenida, se fundamentan en la noción de que en la primera se logra la óptima asignación de recursos y que eso es lo más conveniente para la sociedad. Para que ello sea cierto y deseable, deben darse ciertas condiciones. Una de ellas es que los costos de transacción sean mínimos y que afecten por igual a todos los actores en el mercado. Nada está más lejos de la realidad, sin embargo, especialmente en los países en desarrollo.

Para que un bien o un servicio sea entregado del oferente al demandante es preciso que se produzca una transacción de compra-venta mediante la cual se concrete la adquisición. En condiciones ideales, el precio que uno paga y el que el otro recibe sería el mismo, porque no hay costos involucrados en la transacción. En la práctica, para que tal hecho ocurra, el demandante y el oferente requieren incurrir en costos previos a la transacción e inclusive durante ella. Entre estos costos hay algunos genuinos para viabilizar la transacción como tal y otros innecesarios o

indeseables, que son los llamados costos de transacción, los cuales se presentan en la agricultura en innumerables formas. Veamos algunos ejemplos.

Para adquirir insumos, hay que visitar varias tiendas para recabar información sobre cuáles son los precios más adecuados. Para adquirir un servicio veterinario, hay que buscar el número de teléfono de algún profesional experimentado en resolver el problema que se confronta. Para obtener un crédito hay que hacer un sinnúmero de trámites que a veces son tan engorrosos y costosos como la propia tasa de interés. Para contratar servicios en general, no se tiene información sobre quién los ofrece, etc.

Un agricultor requiere un préstamo. Antes de concretar la operación incurre en costos para averiguar las fuentes alternativas, las condiciones financieras y las exigencias de garantías y de otro tipo que tienen los oferentes. Estos costos son los llamados costos de búsqueda («search costs») y usualmente se contabilizan como costos de transacción. Una vez que el agricultor decide por una fuente de crédito, se inicia su vía crucis para cumplir con los requisitos previos, presentar la solicitud, regresar varias veces para enterarse del avance de la gestión, rogar a algún funcionario para que acelere el proceso y pagar los gastos legales de la operación crediticia. Una vez que el crédito es autorizado, requiere llamar con frecuencia para que se hagan los desembolsos. Toda esta suma de gastos son los costos de transacción, entre los cuales se distinguen los gastos directos y el tiempo perdido por el agricultor.

Otro agricultor desea contratar un técnico especialista en plagas del algodón. Pregunta a mucha gente y nadie le da razón sobre quién sabe algo del problema. El tiempo que dedica infructuosamente es un costo de transacción. El resultado puede ser más serio si después de preguntar nunca consigue la información y entonces se trata de un costo perdido. El problema se habría resuelto si una organización hubiese tenido los datos de los expertos en plagas y enfermedades de los cultivos.

Estos ejemplos sólo son una pequeña muestra de la gran cantidad de problemas y costos de transacción que confronta la agricultura y que afectan el mercado de servicios, ya que alteran los precios, la oferta y la demanda de los mismos, los ingresos de los productores y de los oferentes de servicios. Reconocer estos costos es fundamental para valorar la capacidad real de ser competitivo, pues son estos costos los que influyen en la productividad, la producción y la rentabilidad. En lo concerniente a los servicios, éstos son los costos que inhiben el desarrollo del mercado.

En un esfuerzo por identificar los campos de intervención del Estado para disminuir los costos de transacción, se pueden identificar por lo menos tres áreas: a) inversión: infraestructura para facilitar una relación más efectiva entre oferentes y demandantes, lo cual incluye mejorar la infraestructura de carreteras, caminos, etc.; b) sistemas de información de gran alcance incluyendo los medios para su uso, como puestos de teléfono, cabinas de Internet, etc.; y c) educación, para inculcar conceptos de valoración de servicios, disciplina y responsabilidad por parte de los oferentes. Indudablemente que esta inversión no puede justificarse para beneficiar a pocas personas, por lo que la decisión requiere tomarse con una visión de conjunto en un espacio geográfico específico y mejor aún si es a nivel nacional.

Este simple análisis revela la trascendencia de reducir los costos de transacción como una manera efectiva de crear las condiciones para el desarrollo del mercado de servicios. Cuanto mejores sean ellas, mayor será el interés de los proveedores y el de los demandantes de servicios, más actores participarán en el mercado y los precios se establecerán en forma más equitativa. Los beneficios más grandes redundarán sobre quienes son ahora los más marginados de estas oportunidades.

VII. FINANCIAMIENTO PARA FOMENTAR EL MERCADO DE SERVICIOS PARA LA AGRICULTURA

Ha quedado ya claro que el mercado de servicios estratégicos no financieros funciona incipientemente y que para lograr su desarrollo es indispensable una mayor competitividad en la agricultura. Por otro lado, existen continuas inquietudes sobre cómo reorientar la banca de desarrollo, para que opere más a tono con las nuevas exigencias de un modelo que pretende sustentar el desarrollo en crecientes relaciones de mercado que generen beneficios ampliamente distribuidos.

En general, se estima que la banca de desarrollo es un mecanismo de intervención del Estado que permite a éste absorber los costos que, durante una fase de transición, es necesario asumir para que se desarrolle el mercado y al mismo tiempo contribuir al desarrollo de capacidades para que los actores se desempeñen en ese mercado en forma competitiva, en un marco de equidad. La banca sustituye así su papel tradicional de subsidiar, vía las tasas de interés, la adquisición de insumos y bienes, para los cuales existen mercados ya establecidos.

A pesar de todo ello, hay que reconocer que inclusive en países desarrollados existen bancos e instituciones financieras de desarrollo que apoyan las políticas oficiales, en respaldo de determinados sectores o subsectores de la economía, o de algunas regiones, o por el tiempo que se requiera para atender a la solución de un problema específico; además de atender con financiamiento y/o inversión la generación de nuevos campos de actuación, generalmente de carácter pionero, para que pasen después al sector privado, o en actividades que requieran apoyos coyunturales o más permanentes por su interés nacional.

En este contexto, una muy importante función de la banca oficial de desarrollo en nuestros países es entonces la de ayudar al desenvolvimiento y proyección del mercado de servicios estratégicos, y eso lo puede hacer con financiamiento bajo tres formas principales de intervención, para:

- a. Desarrollar sistemas de información que brinden, a los oferentes y demandantes de servicios, la oportunidad de una relación continua y efectiva, para viabilizar las transacciones. Este sistema debe tener alcances al más amplio nivel en cada país, haciendo saber quién es quién en el mercado de servicios y contribuyendo así a la formación de precios en un ámbito de competencia;
- b. Apoyar a las organizaciones de productores para que transformen sus necesidades en demandas efectivas. Ello conlleva a que adquieran niveles adecuados de gestión, a la participación de los asociados en las decisiones, y a que reconozcan la importancia de la contratación de los servicios, como medio para mejorar su capacidad competitiva; y,
- c. Otorgar condiciones preferenciales a las empresas y organizaciones de productores interesadas en mejorar su capacidad de oferta de servicios. Ello incluye acciones de capacitación, adquisición de equipos, asesoría para definir una estrategia de mercadeo de servicios, etc.

Estas preferencias se revelaron en el estudio de INCAGRO sobre el mercado de servicios agropecuarios básicos en el Perú, el cual proporciona una significativa referencia para las autoridades responsables de la banca de desarrollo moderna, con nuevas exigencias y oportunidades.

En el Perú, el Estado, por medio del Proyecto INCAGRO, está brindando una ventana de oportunidades para transferir recursos hacia el sector privado, que reduzcan los costos de transacción entre los oferentes y demandantes de los

servicios estratégicos. No está en el mandato de INCAGRO ofrecer apoyo directo para esas tres áreas de intervención y, en el estudio aludido, se reconoció explícitamente que, de no proporcionarse, el avance en el desarrollo del mercado de servicios estratégicos puede ser más lento que si se adoptan estas medidas.

En conclusión, es aquí entonces donde surge un papel innovador a cumplirse por la nueva banca de desarrollo. Esperamos, pues, que el reto de aplicarlas sea asumido por ella, tanto en la actuación de los bancos multilaterales como en la de los bancos e instituciones financieras nacionales de desarrollo latinoamericanos. En lo que concierne al Perú, con la labor que desarrollará AGROBANCO.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Interamericano de Desarrollo (1999) «Forjando un Sector de Servicios de Desarrollo Empresarial Moderno y Eficaz en América Latina y el Caribe». Río de Janeiro, Brasil.

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) - Banco Mundial (1992) «Public-Private Relations in the Provision of Agricultural Support Services». San José, Costa Rica.

INCAGRO (2001) El Mercado de Servicios Agropecuarios Básicos en el Perú. Capacidades de las Organizaciones Oferentes y Demandantes de Servicios y Distorsiones en el Mercado de Servicios». Lima, Perú.

Palma, Víctor (2001) «Servicios estratégicos y profesionales para la innovación tecnológica y la competitividad en la agricultura peruana». Lima, Perú.

Pomareda, Carlos (1997) «El Mercado de Servicios en la Agricultura de Costa Rica». Fundación Ebert. San José, Costa Rica.

Pomareda, Carlos y Juan M. Villasuso (1998) «Análisis de las Condiciones en el Mercado de Servicios para la Agroexportación en Centroamérica». Proyecto RUTA, Banco Mundial, San José, Costa Rica.

Pomareda, C. Damiani, G: Vela y A. Sanders (1999) «Evaluación del Proyecto de Fomento de la Transferencia de Tecnología a las Comunidades Campesinas de la Sierra. Proyecto FEAS. Lima, Perú.

Ranaboldo, Claudia (1999) «Servicios de Asistencia Técnica Privada en Áreas Rurales». FIDA-CAF-GTZ. La Paz, Bolivia, 1999.

Umali, Dina, G. Feder, and C. de Haan (1992) «The balance Between Public and Private Sector Activities in the Delivery of Livestock Services». The World Bank, Washington, D.C.

Wiesner, Eduardo (1997) «Transaction Costs and Public Sector Rent Seeking in Developing Countries: A Theory of Government Failure». The World Bank, Washington, D.C.

**Financiamiento, Seguros y Servicios para la Competitividad
del Sector Agrícola y Rural en Latinoamérica**

Se terminó de imprimir en:
R&F Publicaciones y Servicios S.A.C.
Manuel Candamo 350-356
Lima 14 - Perú