

**Banco Interamericano de Desarrollo
Departamento de Desarrollo Sostenible**

**Conferencia:
Desarrollo de las Economías Rurales en América Latina y el Caribe:
Manejo Sostenible de los Recursos Naturales, Acceso a
Tierras y Finanzas Rurales**

Fortaleza, Brasil

**EL PAPEL DE LOS BANCOS DE DESARROLLO AGRICOLA
EN EL ACCESO AL CREDITO RURAL**

*Rommel Acevedo
Javier Delgado*

Auspiciado por el Gobierno de Alemania

7 de marzo de 2002

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

**Rommel Acevedo
Javier Delgado**

El presente estudio, referido al papel de los bancos de desarrollo agrícola en el acceso al crédito rural, ha sido elaborado a solicitud del Banco Interamericano de Desarrollo 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” a realizarse el 7 de marzo de 2002 en Fortaleza, Ceará, Brasil, en el marco de la Asamblea Anual de Gobernadores del BID.

El documento responde a los términos de referencia planteados conjuntamente por el BID y por la GTZ, y recoge una experiencia profesional de más de 20 años como funcionario de la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE), lo que me ha permitido conocer con cierto detalle la trayectoria de la banca de fomento de América Latina, en este caso la de los bancos de desarrollo que financian el sector agropecuario, así como los procesos ocurridos en los países latinoamericanos en el marco de la aplicación de políticas de liberalización financiera.

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. Se presenta, asimismo, un análisis de los resultados de un reciente levantamiento y análisis de información efectuado por ALIDE sobre el comportamiento de 30 bancos de desarrollo que orientan su actividad exclusivamente o de modo importante al sector rural.

Un segundo capítulo describe la presencia de la banca de desarrollo en el financiamiento de la agricultura en los países latinoamericanos. Para efectos de su mejor comprensión, los países han sido agrupados y clasificados atendiendo a las características de la contribución de los bancos de desarrollo rural, es decir, si se trata de países que cuentan con una banca de segundo piso especializada o multisectorial, con una banca especializada de primer piso, o con bancos públicos multisectoriales de primer piso que realizan operaciones de banca comercial y al mismo tiempo desempeñan la función de banca de desarrollo. En esta revisión panorámica de la intervención del Estado en el financiamiento del sector agrícola, se puede advertir un propósito generalizado de adecuar el funcionamiento de los bancos de fomento a las normas generales que regulan a los sistemas bancarios, modernizando sus estructuras y ampliando su área de acción a todo el sector rural.

Respecto a las lecciones que nos pueden dejar las experiencias recientes, además de la presentación panorámica mencionada, en el Capítulo III se ha creído conveniente precisar con mayor amplitud 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 una adecuada gestión en la intermediación financiera rural y se presentan los logros alcanzados en cada caso.

En el caso de Ecuador, con el aporte del Economista Jorge Muñoz Torres, ex - Gerente General del Banco Nacional de Fomento, se ha resumido los esfuerzos realizados por dicha institución bancaria para superar su situación financiera, debido principalmente a medidas adoptadas por el Congreso Nacional, como condonaciones de deudas y cesión de activos, que han afectado su situación patrimonial, etapa que felizmente está siendo superada por disposiciones gubernamentales recientes y la mejora de su gestión, como se comprueba en los resultados financieros del año 2001.

El caso de Guatemala presenta la exitosa conversión de un banco de fomento agrícola de primer piso, prácticamente en quiebra técnica en 1996, en un banco rural privado, de capital mixto predominantemente de accionistas privados, que le ha permitido un rápido crecimiento cuadruplicando en cinco años los montos de activos totales, cartera de préstamos y captación de depósitos, que lo ha colocado entre los primeros bancos del país.

Gracias a la colaboración del Ing. Javier Delgado Mendoza, Director General Adjunto de los Fideicomisos Relacionados con la Agricultura (FIRA), de México, se presenta con cierta amplitud la práctica innovadora de una banca de segundo piso en apoyo a los mercados financieros rurales. Es una experiencia exitosa de banca de segundo piso que contempla la aplicación de políticas de estímulo a la banca comercial y a los intermediarios financieros no bancarios para fomentar su presencia en mercados financieros rurales de poca atracción para la banca comercial.

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

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 del autor.

Este análisis nos demuestra que la intervención de los gobiernos en apoyo a la financiación del sector rural dejó mucho que desear, toda vez que se atacaron los síntomas pero no las causas de los problemas del acceso al financiamiento por parte de los pequeños y medianos productores rurales.

Estas formas no siempre acertadas de intervención gubernamental fueron de modo general las siguientes: a) aplicación de tasas de interés concesionales, muchas veces negativas en términos reales; b) apoyo exclusivo a actividades agrícolas, más que extenderlo a todas las actividades rurales; c) descuido por la capitalización y generación de depósitos de ahorro en el medio rural; d) establecimiento de mecanismos de prestación de servicios financieros y promocionales costosos y deficientes.

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, por la incertidumbre respecto al rendimiento de las cosechas, al precio de los productos y a pérdidas por desastres naturales; la existencia de una información imperfecta sobre mercados e historial crediticio; y por elevados costos de transacción debido a limitaciones de infraestructura física, en el marco legal regulatorio y en el ámbito institucional.

Para fortalecer los mercados financieros rurales se requiere, a su vez, disponer de tres elementos básicos. El primero consiste en contar con unas condiciones macroeconómicas favorables, luego disponer de un conjunto apropiado de políticas para el mercado financiero y el tercer elemento es el estímulo a los mercados financieros rurales para que éstos sean competitivos. En este marco general, la meta a alcanzar es promover la formación o la expansión de instituciones financieras en las zonas rurales que tengan como principio rector los criterios de sostenibilidad, eficiencia y productividad, mejorando el acceso del productor de pequeña escala a los servicios bancarios.

Al analizar el rol de los bancos de desarrollo y su participación en los mercados financieros rurales, ha quedado demostrado que la *banca de segundo piso* ha logrado canalizar con éxito los recursos provenientes de fuentes multilaterales o de los mercados de capitales, externo e interno, profundizando la acción de los mercados financieros. En algunos países, además del apoyo crediticio, ofrecen servicios complementarios al crédito como asistencia técnica, capacitación, innovación tecnológica, estímulos a la banca privada, etc.

En cambio, los bancos de desarrollo de *primer piso* especializados en la agricultura, que en su mayor parte adolecen de graves problemas financieros como consecuencia de las políticas y decisiones de los respectivos gobiernos, tienen ante sí tres alternativas: su liquidación, su privatización o su reestructuración.

De las tres opciones, la liquidación de los bancos agrícolas producidas en algunos países, ha generado vacíos que hasta ahora no han podido ser cubiertas por el mercado. En cuanto a la privatización, es decir la venta del banco a inversionistas privados, es una opción poco aparente por la delicada situación financiera de dichos bancos. Queda entonces como una alternativa viable, la reestructuración de los bancos agrícolas bajo ciertos principios: revisar su misión y objetivos; tener autonomía operativa y de gestión, eliminando todo tipo de influencia política y de grupos de poder; y convertir al banco en una empresa privada mixta, mediante la incorporación de la sociedad civil y de inversionistas privados en el capital accionario, manteniendo el Estado una participación minoritaria.

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, de inversión productiva y de comercialización de la producción agropecuaria.

Para que los países de la región cuenten con instituciones financieras capaces de responder a los requerimientos del sector rural, es indispensable que se contemple el logro de cuatro objetivos fundamentales:

- a) Garantizar un mayor volumen de recursos para satisfacer las demandas de crédito del sector rural, para lo cual será importante que se refuerce los esquemas de complementación financiera, donde la banca de desarrollo tiene un rol que jugar, contribuyendo a elevar los niveles de captación y movilización del ahorro interno conjuntamente con la captación de recursos del exterior en condiciones competitivas.
- b) Elevar el acceso al crédito del sector financiero, pues tradicionalmente la banca comercial ha concentrado su atención en la demanda de sectores de mayor desarrollo relativo, como el comercio, la industria, las exportaciones primarias, quedando sin atención importantes sectores constituidos por productores rurales, pequeña y mediana industria, empresarios independientes, mujeres empresarias, etc. que requieren el diseño de esquemas y modalidades de financiamiento adecuados.
- c) Alcanzar una mayor eficiencia en la canalización de recursos financieros, para cuyo propósito será importante reducir y eliminar todo tipo de interferencias políticas o de otro carácter en la banca de desarrollo y otros intermediarios financieros bancarios y no bancarios. En aquellas realidades específicas en donde los subsidios sean justificados, se requerirá que los mismos no sean absorbidos por los intermediarios financieros, sino que deben emplearse mecanismos transparentes como las transferencias directas del presupuesto nacional u otros instrumentos que no afecten la solvencia de los bancos de desarrollo y los intermediarios financieros en general.

d) Promover e impulsar la reestructuración y modernización de los bancos de desarrollo agropecuarios, lo que implica una redefinición de su papel y su transformación en instituciones ágiles que cuenten con una gestión autónoma, sustentada en una diversificación de sus fuentes de recursos y su canalización a proyectos viables, conjuntamente con una vocación particular para atender a la población rural.

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

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

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

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

El autor agradece la colaboración del Ing. Jaime Espinosa Garreta en la definición del enfoque y contenido del documento.

Documento de trabajo preparado para la Conferencia sobre Desarrollo de las Economías Rurales en América Latina y el Caribe: Manejo Sostenible de Recursos Naturales, Acceso a Tierras y Finanzas Rurales, a realizarse en Fortaleza, Brasil, el día 7 de marzo de 2002, con motivo de la Asamblea Anual de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo. Esta Conferencia es convocada por el Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco y patrocinada por el Gobierno de Alemania. Los documentos presentados en la Conferencia están disponibles en: http://www.iadb.org/sds/ENV/site_47_e.htm. Las opiniones y conclusiones son del autor y no representan las políticas de las organizaciones mencionadas en el documento, ni la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.

Rommel Acevedo es Director Ejecutivo, Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo, ALIDE, Perú, e-mail: racedo@alide.org.pe; Javier Delgado es Director General de Fomento Financiero, Banco México, e-mail: fjdelgado@correo.fira.gob.mx.

I. INTRODUCCION

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.

Como se recuerda, el modelo tradicional imperante en algunos países de la región desde los años cincuenta hasta fines de los ochenta, se basó en la concepción de una escasa capacidad y ausencia de potencial de ahorro en la población rural; en el supuesto que el acceso a los servicios financieros de los pequeños productores puede ser mejorado con la oferta de crédito subsidiado; y en un excesivo optimismo en cuanto a los beneficios del crédito a los agricultores, sin considerar otras medidas complementarias al crédito. Este modelo operó a través de: a) provisión de crédito dirigido a tasas subsidiadas; b) establecimiento de bancos públicos especializados en la agricultura; c) fijación de cuotas obligatorias de crédito agrícola a los bancos comerciales; d) exoneración o liberación de garantías obligatorias de crédito; e) constitución de fondos públicos de protección contra desastres naturales y de sistemas de garantías de crédito financiados y administrados por el gobierno y/o sistemas públicos de seguros de cosechas.

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 préstamos concesionales y represtaron esos recursos a los agricultores, en muchos casos a tasas de interés menores a las del mercado. El Ministerio de Agricultura era normalmente el responsable de la formulación de la política de financiamiento a la agricultura, mientras los bancos públicos agrícolas eran regulados por una legislación especial diferente de la ley bancaria y controlados y supervisados por oficiales del gobierno

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 agrícola y rural. Este nuevo modelo de desarrollo de los 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, entre otras cosas, por ineficiencia 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, congruente con una reducción sustancial de la participación del Estado, 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 con la presencia de los bancos de desarrollo adecuadamente concebidos, 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), y que pone de manifiesto la importancia que tienen dichas instituciones en sus respectivos países, a pesar de la ya señalada crítica efectuada a las actividades de la banca de desarrollo en el pasado.

Los resultados financieros presentados por 27 IFD de la muestra de bancos con cartera agrícola, pertenecientes a 19 países de América Latina, 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 cabe 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.

El hecho de destacar la contribución de las IFD en el financiamiento agrícola y rural, no significa que ellas deben de ejercer una situación de monopolio, sino por el contrario, se deben de reforzar los mecanismos y esquemas de actuación coordinada con el conjunto de intermediarios financieros que brindan apoyo a dicho sector, como son los bancos comerciales, cooperativas, cajas rurales, uniones de crédito, ONGs, instituciones financieras no convencionales, etc. a fin de movilizar un mayor volumen de recursos de corto, mediano y largo plazo que se orienten al financiamiento de proyectos de ampliación productiva, a la incorporación y adaptación tecnológica, así como para la modernización de la infraestructura de comercialización.

Vale destacar que los servicios no financieros que brindan directa o indirectamente los bancos de desarrollo agrícola, constituyen un 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, 17 actúan como bancos de primer piso, diez 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 especializado en el agro o multisectorial, 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 y México, 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 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 del Banco Agrario y otras entidades del sistema bancario.

FINAGRO es una entidad financiera de segundo piso, de economía mixta, que actúa como un banco de redescuento constituido con aportes del sector público (89%) y del sector privado (11%). En conjunto, sus operaciones alcanzaron el último año la suma de US\$ 789 millones, de la cual el 50% se destinó a financiamiento de capital de trabajo, 27% para inversión y el resto para la refinanciación de cartera de los productores cafetaleros afectados por fenómenos naturales.

El *Banco Agrario* fue constituido en 1998, al liquidarse la Caja Agraria. Es una sociedad de economía mixta, de primer piso, cuyas operaciones están dirigidas fundamentalmente a financiar las actividades rurales, agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales.

De los recursos crediticios del Banco, cuya cartera asciende a US\$ 338 millones, el 41% se dirige al financiamiento de capital de trabajo e inversiones a corto, mediano y largo plazo de los productores del campo. Canaliza alrededor del 20% de los recursos de *FINAGRO*, sobre todo aquellos que tienen como destino al productor de pequeña escala.

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), constituida 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, lo que refleja su importancia como proveedor de recursos al sector.

A partir de 1990 tuvo lugar una profunda transformación del sistema financiero rural, ante la debilidad de las entidades bancarias que operaban en el agro y su dependencia permanente de los subsidios estatales. Se especializaron las funciones de las instituciones que conformaban el sistema financiero rural, de manera que la atención de los productores de muy pequeña escala ubicados en zonas de siniestralidad recurrente y baja productividad, se canalizó hacia los Fondos de Solidaridad de Apoyo a la Producción (PRONASOL), para recibir financiamiento gubernamental con montos bajos y a tasa cero.

Los productores de bajos ingresos, pero con potencial productivo, se acreditaron al *Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL)*, banco de primer piso que canaliza recursos provenientes del FIRA, de Nacional Financiera y del Banco Nacional de Comercio Exterior, instituciones financieras de desarrollo públicas. En este caso, se decidió que el crédito debía pagarse a tasas de interés real y se impulsaron las Uniones de Crédito para distribuir recursos a los productores pequeños y medianos.

Como parte de este proceso de ajuste, FIRA dejó de recibir subsidios estatales y sus recursos se nutren de un fondo establecido por el banco central mexicano. Por su parte, el *BANRURAL* 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.

En recientes declaraciones a una revista especializada (Negocios, diciembre de 2001), el Presidente de México, don Vicente Fox, adelantó que el *BANRURAL* dejará de ser un banco estatal para transformarse en un banco de productores asociados, convirtiéndose en un futuro próximo en un gran banco cooperativo constituido por cientos de cooperativas o cajas de ahorro a niveles locales.

b) Países que cuentan con un sistema de financiamiento rural y un banco multisectorial, de carácter comercial y de desarrollo, que tiene una importante cartera agrícola

En **Brasil** existe desde hace más de tres décadas un Sistema Nacional de Crédito Rural, cuyos recursos son de dos tipos: controlados y no controlados. Los controlados son: a) los provenientes de las instituciones financieras, que tienen carácter obligatorio y el aporte está en función a los depósitos a la vista de cada entidad (25% de los depósitos); b) los asignados por el Ministerio de Hacienda provenientes del presupuesto público, del Fondo de Retiro del Trabajador y del Fondo de Inversión Extra-mercado, y otros aplicados por el Consejo Monetario Nacional (CMN). Los recursos no controlados son los otorgados libremente por las entidades financieras.

Los fondos aplicados por el Sistema Nacional de Crédito Rural 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.

En cuanto a la evolución del crédito rural, en términos reales creció desde 1969 hasta 1979, y desde entonces ha venido cayendo, tal es así que en 1995 apenas representó el 76% del crédito otorgado en 1969. En los años siguientes ha recuperado los niveles anteriores, alcanzado 2000 un monto 16.5% mayor que el logrado hace 20 años.

Brasil cuenta con un sistema de bancos oficiales, de ámbito nacional, regional y estadual, cuya participación en el total del financiamiento agropecuario es muy importante, aunque ha descendido de 62 % en 1999 a 50% en el 2000. Los bancos de carácter regional cumplen un rol importante como 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 Nordeste do Brasil (BNB)* inició sus operaciones en 1952 bajo la forma de una corporación de economía mixta. Tiene presencia en once estados de la región nordeste del país, a través de 170 oficinas y 480 agentes de desarrollo. Al año 2000 sus activos totales ascendieron a la suma de US\$ 4.480 millones y sus colocaciones a US\$ 3.330 millones, con una cartera agrícola del 60%, lo que a su vez constituyó el 32% del financiamiento de la agricultura en la región.

En el año 2000 el Banco extendió 472 mil operaciones de crédito, inyectando US\$ 1.424 millones a la economía regional. Estos resultados significan que el BNB tuvo una participación promedio del 79% en el financiamiento de la región, más de dos veces que hace seis años, que fue del 34.5%.

En cuanto a préstamos por sectores, de su cartera total el Banco otorgó US\$ 540 millones a la agricultura (38%); US\$ 506 millones a la industria (35%); US\$ 296 millones al comercio y servicios (21%) y US\$ 82 millones a infraestructura (6%). Esta actividad crediticia significó la creación de 562 mil empleos en el sector rural, 68 mil en la industria, 13 mil en la infraestructura y 53 mil en el comercio y servicios, con la consiguiente contribución a la generación de empleo productivo y a la elevación del nivel de vida de la población.

En el primer semestre del 2001 continuó la expansión del Banco mediante la contratación de 237 mil financiamientos, lo que representó una expansión del 22% en relación con el mismo período del año anterior, con un aporte de cerca de US\$ 520 millones a la economía regional. La media de operaciones se redujo a US\$ 2.200 evidenciando una estrategia de desconcentración del crédito y minimización del riesgo. En términos de valores, el sector rural fue el más beneficiado con US\$ 188 millones, seguido de la industria (US\$ 167 millones) y del comercio y servicios (US\$ 163 millones).

Como resultado de su labor pionera y de desconcentración operativa, al término del primer semestre del 2001 el Banco tiene una base de 1 millón 240 mil clientes, con el 98% de los financiamientos concedidos a los micro y pequeños empresarios.

Otro caso particular es el *Banco do Brasil S.A.*, una institución de propiedad mixta de primer piso, de carácter multisectorial, con activos de US\$ 70.500 millones y una cartera crediticia de US\$ 34.560 millones, orientada de manera esencial a la atención de financiamiento del sector agrícola, al cual dedica el 70% de sus recursos. El Banco está presente en todo el país a través de su red de más de 3.000 agencias, y en el exterior a través de sus 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 por el sistema bancario a dicho sector, constituyéndose en el más importante proveedor de fondos para el área rural. En los últimos años, el Banco consolidó el proceso de su reposicionamiento en el área rural y agroindustrial, con la estructuración de operaciones que abarca a toda la cadena productiva.

c) Países que cuentan con un banco de desarrollo agrícola de segundo piso, que canaliza sus recursos a través del sistema bancario, sin que el país tenga un banco especializado de desarrollo agrícola

Es el caso de **Venezuela**, que también cuenta con un Sistema Nacional de Financiamiento Agrícola (SINFA), que lo integran las instituciones públicas, privadas y mixtas que otorgan o administran créditos, conceden garantías o cobertura de riesgos para el sector agrícola. El objetivo principal del SINFA es el desarrollo de un sistema financiero coherente y eficaz, que integre a un mayor número de instituciones financieras y cuasi-financieras para que actúen en forma conjunta.

Para garantizar el cumplimiento de esos objetivos, el Gobierno venezolano dictó una serie de medidas para reestructurar a la banca pública dedicada al financiamiento del productor agrícola. Como parte de esas medidas, en octubre de 1999 liquidó al Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario (ICAP), que otorgaba créditos a los pequeños y medianos productores y a sus organizaciones económicas; y 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 de líneas de

crédito a las entidades y organizaciones integrantes del sistema de financiamiento rural. A pesar de su reciente creación, el *FONDABA* 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.

d) 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 sistema de financiamiento al sector agrícola y rural ha estado principalmente bajo la responsabilidad del *Banco Nacional de Fomento* (BNF), que se creó en 1928 como un banco hipotecario y operó así hasta 1943. Posteriormente, con la introducción de importantes reformas en su orientación, incorporó como sujetos de crédito a las cooperativas y agrupaciones campesinas. En un período de veinte años (1978 a 1997), logró consolidar su presencia en las actividades productivas rurales, en concordancia con los lineamientos y prioridades establecidas por el Gobierno Nacional.

El *Banco Nacional de Fomento* ha sido para los pequeños productores agrícolas la única alternativa del sistema financiero, aún cuando existe en el país un sistema de cooperativas de ahorro y crédito, pero que están focalizadas en ciertas regiones y ciudades; algunas ONGs también están dando crédito rural, aunque no necesariamente crédito agrícola; al igual que algunos bancos privados, pero éstos están más concentrados en la agricultura comercial.

En los últimos diez años, el Banco ha perdido presencia en el sector agrícola a pesar que destina a dicho sector 91% de sus préstamos, generándose grandes vacíos en el mercado de crédito agrícola y rural. 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.

No es distinto el caso de **El Salvador**, donde opera el *Banco de Fomento Agropecuario*, entidad que por disposición del gobierno otorgaba créditos a tasas subsidiadas a sectores sociales considerados prioritarios. Es a partir de 1992 que 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. Complementariamente, se crearon una serie de instrumentos para facilitar el acceso al crédito al sector agropecuario, tales como: fondos de garantía para los pequeños y medianos productores; certificados de depósito agropecuario, para captar recursos del público e invertirlos en el agro; créditos prendarios a tasas preferenciales, que permitan al productor almacenar sus cosechas y esperar precios atractivos; y créditos de avío, también a tasas de interés favorables al productor, particularmente para la producción de granos básicos.

A partir de 1992, como resultado de acuerdos con organismos internacionales y de su adaptación a las nuevas políticas del país, el *Banco de Fomento Agropecuario* aplicó una serie de medidas para su fortalecimiento, tales como; a) reconocimiento de pérdidas cambiarias y sinceramiento de los estados financieros; b) el Estado asumió la deuda con los organismos internacionales, parte de la cual sirvió para capitalizar al Banco; c) venta de cartera de préstamos y de refinanciamiento; d) constitución de reservas

de acuerdo a lo dispuesto por la Superintendencia de Bancos; e) supresión de actividades no bancarias, como almacenamiento y comercialización de insumos agrícolas y fertilizantes.

Sin embargo, en los últimos años, la situación del *Banco de Fomento Agropecuario* ha sido precaria. Con una cartera de préstamos de US\$89 millones, desde 1998 prácticamente no generó utilidades y en los dos últimos años las pérdidas anuales han superado a su patrimonio. La cartera vencida ha sido de 25%, 30.7% y 39%, respectivamente, aun cuando a fines del 2001 descendió a cerca del 29%, cifra todavía alta pero que indica una mejoría en el comportamiento de la cartera. Cabe señalar que un factor importante de esta situación es que gran parte de la cartera en mora 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 durante casi tres décadas fue una entidad financiera importante para el pequeño productor rural. Sin embargo, operaba más que como un banco, como una institución que otorgaba crédito subsidiado, utilizando para el efecto los fondos captados en la forma de fideicomisos y transferencias del Banco Central o del presupuesto público.

Después de un proceso de análisis y evaluación del desempeño y de las posibilidades futuras del Banco, 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 y sustituye al anterior Banco Nacional de Fomento, creado en 1950. Atiende aproximadamente a 20,000 prestatarios con una cartera de préstamos anual de 160 millones de lempiras por año (aproximadamente US\$ 13 millones). Ofrece al productor rural todos los servicios bancarios que presta la banca comercial incluyendo la captación de depósitos los que actualmente ascienden a 300 millones de lempiras distribuidos entre más de 50,000 cuentahabientes en todo el país.

Desde su inicio el Banco ha experimentado problemas que en determinados momentos se han tornado críticos, como por ejemplo, tener una deficiencia patrimonial debido a la emisión de decretos legislativos autorizando condonación de deudas por más de 300 millones de lempiras, al igual que expropiársele activos fijos sin la compensación adecuada por el valor de los mismos, deteriorando así el patrimonio del Banco.

A partir de 1995 se le ha impuesto 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.

Adicionalmente, otro problema que ha tenido el Banco es que no se hicieron efectivos diversos aportes de capital autorizados por decretos legislativos en 1980 (L. 75 millones), en 1982 (L. 40 millones) y en 1992 (L. 250 millones), lo que le ha significado al Banco cuantiosas pérdidas. En los últimos años se hicieron algunos aportes de capitalización aunque en montos módicos, que no han solucionado la situación financiera del Banco. Actualmente se ha planteado la conversión del banco en una entidad de capital mixto, similar al caso del BANRURAL, de Guatemala.

En **Panamá** se constituyó el *Banco de Desarrollo de Panamá (BDA)* en 1973, con el propósito de proporcionar financiamiento a los productores agrarios de escasos recursos y sus grupos organizados. El Comité Ejecutivo, que es presidido por el Ministro de Desarrollo Agropecuario, tiene 5 miembros, dos de los cuales son designados por el Poder Ejecutivo en representación de los productores agropecuarios

El 2000 fue un año 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 se haya notado un fortalecimiento de la institución, en especial de su área financiera, 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 67 millones de dólares en diciembre de 1999 a 81 millones de dólares en diciembre del 2000, con un total de activos de 192 millones de dólares.

La cartera vigente del BDA es de 104 millones de dólares con un monto promedio de 6.600 dólares por proyecto. Durante el año 2000 el volumen de créditos otorgados fue de 24. millones de dólares, con una morosidad de la cartera del 26%, cifra elevada pero que se compara positivamente con la mora de 1999 que fue de 32%. En la estrategia del Banco se ha planteado reducir la mora en 5% anual hasta lograr una meta de 5% a 6% en la cartera activa para el año 2004.

Con una contribución 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 2001 se convocó a un concurso internacional para contratar a una firma consultora externa para la revisión de los estados financieros del Banco, lo que permitirá adoptar las medidas más convenientes para el futuro de la institución financiera.

En **Paraguay**, las entidades más importantes en el financiamiento del sector agrícola son el Banco Nacional de Fomento (BNF), el Crédito Agrícola de Habilitación, y el Fondo Ganadero. La banca comercial privada generalmente tiene una mayor participación en el subsector pecuario.

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. Esto, sin contar que parte de la cartera de préstamos del sector industrial y comercial, incluye fondos destinados a las empresas rurales no agrícolas.

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 impulsados por el Ministerio de Agricultura. 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*, como lo indica su denominación, es un mecanismo de segundo piso vinculado al Banco Central, dedicado a promover el desarrollo de la ganadería en el país, canalizando recursos principalmente a través de la banca comercial.

En **República Dominicana** la atención del gobierno está dirigida a facilitar el financiamiento a los pequeños y medianos productores agrícolas que carecen de garantías hipotecarias, situación que no les permite ser sujetos del crédito privado. La canalización de créditos a estos productores está a cargo del *Banco Agrícola de la República Dominicana (BAGRICOLA)*, siguiendo las pautas delineadas por la Junta Monetaria del país.

El *Banco Agrícola* es una institución financiera pública de primer piso con 60 años de existencia y como tal es un instrumento de la política crediticia del gobierno para el sector. 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.

Adicionalmente, existen otras dos entidades con competencia en esta materia, el *Departamento de Desarrollo Financiero de Proyectos (DEFINPRO)* del Banco Central, que actúa como una ventanilla de segundo piso, canalizando fondos a los bancos comerciales y a los bancos privados de desarrollo, y el *Banco de Desarrollo Agropecuario*, de capital mixto, aunque de reducida dimensión y muy poca influencia en el sector.

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

Son los casos de Bolivia, Nicaragua y hasta el 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 se puede hablar de una política específica de financiamiento para la agricultura y el medio rural. Es así que 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, pero 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.

La contribución de la banca comercial privada al financiamiento del sector agropecuario fluctuó mucho según las características de rentabilidad y riesgo de las actividades del sector. En los años ochenta, las colocaciones comerciales para la agricultura y ganadería bajaron drásticamente. Cuando la economía se estabilizó a fines de esa década, la banca comercial comenzó nuevamente a prestar al sector agropecuario. Este resurgimiento fue muy lento y se concentró casi mayormente en el departamento de Santa Cruz, donde se generó un gran incremento en el cultivo comercial de soya y en la industria avícola.

A fines de 1991, del total de la cartera de la banca comercial (equivalente a US\$ 1.781 millones), los préstamos para la agricultura representaron el 16.4% (US\$ 292 millones), de los cuales el 76% (US\$ 223 millones) estaba colocado en la región de Santa Cruz. A fines de 1994, de una cartera total de alrededor de US\$ 3.084 millones, la cartera agrícola representó el 10.5% (US\$ 324 millones), de los cuales el 82% (US\$ 268 millones) se colocaron en Santa Cruz. En el año 2000 aumenta levemente a 10.8% (US\$ 391 millones), de ellos el 59% fue para ganadería y actividades conexas.

En 1995 se aprobó una reglamentación para viabilizar la operación de Fondos Financieros Privados (FFP), quienes podrían actuar como agentes financiadores del sector agropecuario. Sin embargo, las ONGs, agentes principales de crédito en el área rural, se resistieron a actuar bajo esta modalidad. Como

resultado, los fondos privados se orientaron más a atender al sector urbano, destinando apenas el 2.3% de su cartera al sector agrícola, con lo cual no se cumplió con el cometido principal de su creación.

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 la estructura institucional de *NAFIBO*, ratificándose su naturaleza como sociedad anónima mixta, de derecho privado, por lo cual quedó excluida del Presupuesto General de la Nación.

Como banco de segundo piso *NAFIBO* financia a todos los sectores productivos privados del país pero particularmente al sector agrícola, al cual destina el 50% de sus préstamos, ascendentes a US\$ 122 millones, lo que equivale al 16% del total de financiamiento otorgado a dicho sector. Lo destacable de ello, es la preminencia del crédito para inversión, que representa el 49% del total de su cartera.

Los recursos de la entidad son intermediados principalmente por el sistema bancario (86%), y en menor medida por los Fondos Financieros Privados (13%) y otros (1%). Esta gran dependencia podría explicar mucho que el 57.4% de su cartera esté concentrada en el departamento de Santa Cruz. Respecto a sus fuentes de fondeo, las principales son el Banco Interamericano de Desarrollo (62%), recursos propios (17%), y el Banco Central de Bolivia (17%), que en conjunto representan el 96% de los recursos de la entidad. El saldo de sus colocaciones a diciembre del 2000 ascendió a US\$ 122 millones.

En **Nicaragua**, el marco de la política de crédito está conformado por las disposiciones de la Superintendencia de Bancos y por las políticas y normas financieras del Banco Central de Nicaragua. Aspectos importantes de esta política establecen entre otros objetivos, que la emisión monetaria no será utilizada como fuente de financiamiento a la producción ni por el gobierno ni por cualquier otro sector de la economía, y que las tasas de interés, tanto en los bancos privados como estatales, se fijan de acuerdo a las condiciones del mercado, de manera tal que se estimule el ahorro interno y la asignación eficiente de los recursos financieros.

En ese marco, la participación del sector agropecuario como destinatario de la provisión de préstamos por parte del sistema bancario fluctuó mucho pero siempre con una tendencia decreciente. Del total de desembolsos del sistema bancario en 1992, equivalente a US\$ 524 millones, los préstamos destinados al sector agrícola y ganadero representaban el 38.7% (US\$ 202 millones); en 1995 descendió al 19.7% (US\$ 122.6 millones), y posteriormente en el año 2000 vuelve a bajar al 12.6% (US\$ 214 millones). Es decir que en volumen de créditos prácticamente se está en el mismo nivel de 1992, pero en proporción ha disminuido considerablemente.

En 1993 se crea la *Financiera Nicaragüense de Inversiones (FNI)* como una sociedad anónima mixta, que opera como entidad financiera de segundo piso. Su objetivo es financiar proyectos preferentemente a través de bancos comerciales privados y otras instituciones financieras o agencias de desarrollo, también de carácter privado, sujetas a la vigilancia de la Superintendencia de Bancos. Igualmente, promueve la inversión de capitales y demás actividades financieras para desarrollar el mercado de capitales y la banca de inversión.

Como banco de segundo piso la FNI cumple un papel importante complementando los recursos del sistema financiero nacional, dirigidos a los diferentes sectores productivos, sobre todo 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 los años 1999 y 2000 ha aportado el 36% y 16.7% del financiamiento total otorgado al sector agropecuario.

En el **Perú** resalta la desaparición del Banco Agrario en 1992, entidad pública que en el período 1990/1991 aportó el 72% del crédito agrario, siendo el 89% de sus clientes productores con menos de 20 hectáreas. La medida se adoptó en el entendido que la banca comercial se haría cargo del financiamiento del sector.

Si bien la banca comercial ha aumentado sus colocaciones a la agricultura, puesto que su cartera agrícola se incrementó de US\$55 millones en 1990 a US\$258 millones en 1995 y a US\$378 millones en el año 2000, la misma concentró sus préstamos en la región de la costa y en la agricultura comercial, y consecuentemente apenas financió a 23 mil unidades productivas, equivalentes al 10% de los agricultores que eran clientes del Banco Agrario. Por otra parte, la participación porcentual del crédito agrícola del total prestado por la banca comercial muestra una ligera disminución del 4.6% en 1991 a 3.3% en 1995, nivel que se mantiene en el año 2000, lo cual indica que los bancos continúan percibiendo el sector como un negocio de gran riesgo y sin mayor atractivo.

Como una institución financiera de segundo piso opera la *Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE)*, entidad pública que capta recursos externos y administra fondos de fideicomiso para orientarlos a los diferentes sectores productivos a través de intermediarios financieros regulados por la Superintendencia de Bancos, como: 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 COFIDE tuvo colocaciones del orden de los US\$ 745 millones (cerca del 80% son de mediano y largo plazo), canalizados a través de las entidades intermediarias de crédito 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. La participación de COFIDE en el financiamiento agrícola global está en alrededor del 15%, con la ventaja que parte importante de sus recursos son de mediano y largo plazo.

Otras entidades que participan en el financiamiento del sector son las Cajas Rurales de Ahorro y Crédito, creadas en 1994, que dedican a la agricultura el 54% de su cartera (US\$ 34 millones), al igual que las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito, entidades urbanas que tienen una limitada participación en la agricultura (en 1996 cerca del 13% de su cartera se dedicaba al sector, pero en el año 2000 sólo dirigen el 8.6% por un monto equivalente a US\$ 16 millones).

En conjunto, las cajas rurales y cajas municipales tienen una cartera de créditos de aproximadamente US\$ 50 millones en el sector agrícola, que sumados a la del sistema bancario hacen un total de US\$ 428 millones colocados en el sector.

Dada las limitaciones de la situación actual del financiamiento agrícola y rural y de los resultados de la acción de la banca comercial y de las diferentes instituciones y programas creados para tal fin, 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 de primer y segundo piso. Se espera que el nuevo Banco comience a operar a partir de mayo de 2002, una vez que se aprueben sus reglamentos operativos.

f) 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, 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 activa cartera crediticia en apoyo a los sectores productivos, 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 cuanto a la distribución geográfica de su cartera de préstamos, más del 60% se canaliza fuera de la Capital Federal de Argentina, contribuyendo de esta manera a la descentralización y desarrollo regional del país

Recientemente, el Banco ha reformado su carta orgánica con lo que ha obtenido una mayor autonomía operativa, reafirmando al mismo tiempo su objetivo primordial de financiar la eficiente transformación y comercialización de la producción agraria y promover y apoyar el comercio exterior.

En **Chile**, en 1990 el nuevo gobierno propuso al país una opción de 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. A su vez, como la internacionalización de la economía obliga a acuerdos económicos, tecnológicos y financieros, corresponde también al Estado generar condiciones para fortalecer la competitividad y la capacidad de gestión de la empresa agrícola. Así mismo, se postula que para enfrentar la pobreza rural, deben combinarse las políticas orientadas a la integración productiva y económica, con políticas sociales, enfatizándose en la necesidad de un desarrollo rural ambientalmente sustentable, comprometiéndose a proteger los recursos naturales, incluyendo la restauración de áreas degradadas.

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 insuficiencias de información, escasa historia financiera o mayores niveles de riesgo, no han sido suficientemente cubiertos por la banca privada. Se trata de actividades relevantes para el desarrollo del país y que se estima necesario incentivar o mantener, sin que ello implique el otorgamiento de subsidios. En este aspecto, el Banco Estado ha cumplido un rol destacado principalmente en el financiamiento de la pequeña empresa y microempresa, del sector agrícola y de la pesca artesanal.

La cartera de préstamos del Banco es de aproximadamente US\$ 6.000, 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 en promedio ha sido de 9.8%. Sin embargo, corresponde indicar que sus utilidades están gravadas con un impuesto especial de 40% que afecta sus rentas, el cual no es aplicado al resto del sistema bancario.

Por su parte, el *Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)*, que es una institución de fomento dependiente del Ministerio de Agricultura, cuyo objetivo es apoyar el desarrollo productivo de los pequeños agricultores para insertarlos en los mercados, posee una cartera de préstamos de US\$ 153 millones. Su apoyo cubre diferentes ámbitos: financiamiento, asistencia técnica, fomento de la asociatividad, 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 y de bajo costo, afectando principalmente a los pequeños y medianos

productores, en la medida que las alternativas disponibles de crédito se tornaron escasas, caras, y de mayor exigencia en garantías.

Con estas nuevas políticas, 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, para acceder al crédito, 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.

Como resultado de ello, y ante la disminución del crédito bancario al sector, surgieron una serie de entidades crediticias alternativas constituidas por ONGs, cooperativas, fundaciones, y proyectos de desarrollo rural, que se rigen por la política financiera vigente.

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* es una entidad autónoma del Estado de derecho público, con personería jurídica e independencia en materia de administración. Con su amplia red de 136 oficinas en toda la Nación y con un volumen de activos de US\$ 2.694 millones, es la institución bancaria más grande del país y de Centroamérica.

La cartera de préstamos del Banco 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. El Banco es una entidad sólida y rentable, como lo muestran los resultados de los últimos siete años, particularmente en el período 1997-2000 donde su rentabilidad sobre el patrimonio (utilidad neta del período/ patrimonio) en promedio fue 10%. Su principal fuente de financiamiento y que le ha permitido ampliar sus operaciones son los depósitos del público, que representan el 89% del total de pasivos. Aquí cabe señalar que hasta 1996 los bancos estatales tenían el monopolio de la captación de depósitos del público, pero pese a la eliminación de esta restricción, el Banco tiene el 36% de participación en el mercado de depósitos, la misma que viene aumentando desde 1998.

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**, la política de financiamiento y su instrumentación 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 un cierto nivel de autonomía en todo lo relativo a criterios y mecanismos crediticios. No obstante, coordina con el Poder Ejecutivo los principales lineamientos sobre las políticas de financiamiento en el marco de las disposiciones dictadas por el Banco Central del Uruguay. En términos generales, dichos parámetros están dirigidos a poner al servicio del sector privado una importante cantidad de líneas y fuentes de financiamiento para el fomento de la producción, aunque la tendencia en los últimos años es hacia la eliminación de los mecanismos que impliquen directa o indirectamente subsidios en los financiamientos otorgados.

El Banco de la República Oriental del Uruguay, fundado en 1896, es el banco más importante del país, 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.

III. EXPERIENCIAS RECIENTES

Luego de tener un panorama general del financiamiento de la agricultura en América Latina, se ha considerado conveniente presentar con mayor amplitud los casos de cuatro países, que presentan distintas experiencias del papel de los bancos de desarrollo agrícola en el acceso al crédito rural. 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.

Experiencia de Ecuador

Reestructuración del Banco Nacional de Fomento¹

El Banco Nacional de Fomento del Ecuador (BNF) fue creado hace 74 años, con capital estatal y con un mercado objetivo único de servir a los sectores agrícolas y pecuarios del Ecuador. El BNF ha registrado en los últimos 10 años los impactos de las 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 en varias formas 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 un monto de 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 apoyase la reactivación del sector productivo del país frente a la alternativa de cerrarlo definitivamente.

Las preguntas a responder eran: ¿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?.

La limitante que más pesó en las decisiones fue la falta de recursos que el Estado tenía para este propósito y su poco “retorno político.”

¹ Toma en consideración el aporte del economista Jorge Muñoz Torres, ex Gerente General del Banco Nacional de Fomento, del Ecuador

**BANCO NACIONAL DE FOMENTO
LEYES DE CONDONACION**

FECHA	LEY	REG. OFICIAL	CONCEPTO	VALOR* miles dólares
10/24/1985	17	299	Condonación de intereses, comisiones y gastos judiciales a deudores de cartera castigada del BNF	770.0
10/11/1987	69	746	Condonación de capital, intereses y gastos judiciales de los beneficiarios de préstamos de las sucursales: Baeza, Lago Agrio y Francisco de Orellana que fueron afectados por el sismo del 5 y 6 de marzo de 1987	2,481.0
02/19/1992	142	878	Condonación de intereses adeudados al BNF y facilitación del pago de obligaciones tributarias	656.9
06/01/1994	53	452	Rehabilitación de pequeños productores que están en mora con el BNF	8,354.0
08/29/1995	s/n	769	Emergente de apoyo a los sectores productivos del Cordón Fronterizo	2,384.0
04/29/1996 10/22/1996		935 972	Rehabilitación de productores que están en mora con el BNF y capitalización de la Institución	21,414.0
01/02/1998	49	227	Reestructuración de deudas pendientes de pago con el BNF y capitalización de la Institución	68,160.0
TOTAL				104,219.9

NOTA:

(*) A la cotización de la fecha de expedición de la Ley.

El Plan Estratégico que se definió, contempló el cierre del Banco como alternativa económica: el costo era de US\$ 110 millones. El contrapeso era que eliminado el BNF, no quedaría ninguna institución financiera viable pública o privada que atienda eficientemente el área rural del país.

Dentro del entorno macro se debe tomar especial nota de tres grandes factores imperantes en la economía del Ecuador en ese momento:

1. El modelo de dolarización vigente desde marzo del 2000.
2. La crisis bancaria que llevó a la quiebra al 75% de la banca privada del país en 1998-1999 y que venía represada desde 1975.
3. Impacto económico no resuelto, en las áreas rurales producto del desastre ocasionado por el Fenómeno del Niño del año 1998.

El Banco Nacional de Fomento no podía escaparse de esta crisis y en 1998, sus principales índices lo llevó a una virtual quiebra técnica.

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. Su estructura era:

	1,998	2,001
Número Operaciones de Crédito	31,258	86,500
Número de Funcionarios	2,211	1,160
Total Oficinas	94	92
Número de Sucursales	77	75
Número de Agencias	17	17

En las reestructuraciones de fondo, se debió adecuar a la Ley Orgánica del Banco acorde con las normas de prudencia y regulaciones vigentes en el mercado financiero nacional e internacional. Para ello era necesario cambiar la Ley Orgánica vigente, de 1973, (época del gobierno militar) y cuyo contenido no reflejaba la realidad actual ni futura del país. Esto implicaba una reforma a través del Congreso Nacional y del mismo Poder Ejecutivo. Luego de los cambios en la Ley se debían cambiar también los instructivos y reglamentos internos del BNF, para hacer operativa la propuesta Ley. Todos estos cambios se estimaba que demorarían de manera optimista entre 18 a 24 meses en su implementación, si es que se contaba con el debido apoyo político.

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.
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 “Ley para el Reordenamiento Económico y de las Finanzas Públicas” más conocida como la Ley Trole II, se logró el cambio de la Ley del BNF, aunque no en la totalidad, pero si los más importantes puntos fueron abordados: 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:

	AÑO 2000			AÑO 2001		
	PATRIMONIO TECNICO	REQUERIM. MÍNIMO	EXCEDENTE	PATRIMONIO TECNICO	REQUERIM. MÍNIMO	EXCEDENTE
Enero	12,84%	9%	3,84%	20,23%	9%	11,23%
Abril	14,52%	9%	5,52%	18,38%	9%	9,38%
Julio	12,34%	9%	3,34%	31,24%	9%	22,24%
Octubre	15,95%	9%	6,95%	25,21%	9%	16,21%

	AÑO 2000			AÑO 2001		
	INDICE DE LIQUIDEZ	REQUERIM. MÍNIMO	EXCEDENTE	INDICE DE LIQUIDEZ	REQUERIM. MÍNIMO	EXCEDENTE
Enero	40,17%	33%	7,17%	39,11%	14%	25,11%
Abril	44,71%	33%	11,71%	51,40%	14%	37,40%
Julio	38,93%	14%	24,93%	76,51%	14%	62,51%
Octubre	42,25%	14%	28,25%	53,00%	14%	39,00%

Se realizaron acciones complementarias para mejorar el desempeño del BNF, como la inclusión de un seguro agropecuario, en alianza con una compañía de seguros privada sin costo para el Banco, y financiando dentro del préstamo la prima al agricultor. Esto evitaría en el futuro la descapitalización del Banco ante un fenómeno natural por pérdidas de cosechas; y evitaría también el pretexto político de proponer otra condonación.

Adicionalmente, en busca de la eficiencia administrativa, se optó por operar con grupos de sujetos de crédito. Se establecieron alianzas estratégicas con grupos de productores agrícolas, cámaras de la microempresa, cámaras de la pequeña industria, agroindustrias, centros de capacitación rural, de transferencia de tecnología, que llevarían al Banco a mejorar su capacidad de cobranza, vía la mejora de productividad en actividades rurales, con capacitación y trabajo en grupos de interesados.

El objetivo de la estrategia anterior era trabajar a través de grupos de no menos de 30 integrantes, para obtener economías de escala, con los complementos de capacitación técnica, cobranza grupal, ahorro rural y sustitución de agiotistas, que llegan a cobrar hasta el 10% mensual en las áreas rurales. Bajo este mecanismo se ha logrado diversificar la cartera del Banco por los subsectores que se indican:

a. Agricultura	34%
b. Ganadería	49%
c. Equipos/Herramientas	1%
d. Artesanía/PYME	7.6%
e. Comercio	4.4%

Adicionalmente, los logros obtenidos a noviembre del 2001 son los de haber colocado US\$ 78 millones en crédito, entre 20,000 transacciones a un promedio de US\$3.900 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.

Para diversificar los ingresos del Banco se realizaron contratos de servicios financieros con varias entidades privadas y estatales, donde se cobran comisiones por los servicios (transacciones) prestados, mejorando no sólo los ingresos por comisiones, sino que se mejora también el ahorro rural, de instituciones e individuos, lo cual ayuda a la liquidez del Banco y su capacidad de brindar alternativas de financiamiento cuando la necesidad así lo amerite.

EVOLUCION SALDO DE DEPOSITOS

Año 2000-2001

Saldos en miles de dólares

Mes	a la vista	a plazo	total
Dec-99	26.408	17.817	44.225
Dec-00	62.372	9.259	71.631
Nov-01	111.885	13.788	125.673
Tasa crec. nov 01-dic 99	323,7%	-22,6%	184,2%
Tasa crec. nov 01-dic 00	79,4%	48,9%	75,4%

Con estos antecedentes, las proyecciones del Banco a partir del 2002 se muestran alentadoras, pues el BNF a partir del segundo trimestre debe ya ser rentable e independiente financieramente del Estado:

PLAN DE OPERACIÓN

INGRESOS	2002
1. Intereses Ganados	18.875,1
2. Comisiones Ganadas	607,6
3. Otros Ingresos Ordinarios	3.609,7
4. Ingresos Extraordinarios	10.763,3
TOTAL INGRESOS	33.855,7

EGRESOS	2002
1. Intereses Pagados y Comis.	2.601,5
2. Gastos de Personal	14.166,0
3. Gastos de Operación	5.246,4
4. Transferencias Internas	72,0
5. Provisiones y Depreciaciones	4.754,1
6. Supresión de partidas	2.000,0
7. Egresos Extraordinarios (1)	1.700,0
8. Impuesto a la Circ. de Capitales	0,0
TOTAL EGRESOS	30.540,0

UTILIDAD/(PÉRDIDA)	3.315,8
---------------------------	----------------

FUENTES E INGRESOS	137.600,7
---------------------------	------------------

USOS Y EGRESOS	137.600,7
-----------------------	------------------

Cabe asegurar 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 que tenga una estructura de capital mixto, donde las agrupaciones rurales de preferencia, 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.

Como en todo proceso de cambio, existen resistencias naturales a este tipo de gestión. Dentro de los principales obstáculos que se encontraron en la experiencia del BNF en Ecuador, cabe mencionar 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 en las directrices a 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.

Las lecciones que nos dejan esta experiencia y que se puede aprovecharlas para fortalecer aquellas debilidades en áreas y temas específicos hacia el futuro, podrían resumirse en las reflexiones siguientes:

1. Es desatinado el modelo de desarrollo enfocado a la atención de áreas marginales de las zonas urbanas, antes que prever la necesidad de desarrollar adecuadas estructuras e infraestructuras en las zonas rurales, que eviten la migración del trabajador a las grandes ciudades.
2. La inversión estatal en las zonas urbanas es de 16 a 20 veces más alta que en las zonas rurales, donde la población es similar; sin embargo, la densidad poblacional es largamente más intensa en las zonas urbanas.
3. La densidad poblacional en las zonas rurales al ser más baja, hace que el costo de distribución y oferta de servicios financieros en estas zonas sea más elevado por transacción, lo cual obliga a que se establezcan otras estrategias de distribución que tiendan a aminorar los costos y aumentar la eficacia en el suministro de adecuados servicios financieros.
4. Consecuencia de esta misma realidad, baja densidad poblacional, se hace poco atractivo a inversionistas privados el incursionar en finanzas rurales en el sentido extenso de la palabra, creándose una falsa realidad de que no hay capacidad de pago ni de ahorro en el área rural, siendo la realidad lo contrario.
5. La población rural está dominada por pequeños productores con un alto porcentaje de participación femenina, cuyo perfil es empresarial. Esta característica les aumenta la vulnerabilidad económica ya que como todo inversionista, toma riesgos directamente y, en muchos casos, sin el respaldo de un entorno económico no muy definido ni apropiado, lo cual incide en el bajo retorno respecto al riesgo tomado.

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, ascendía a US\$ 38.5 millones de los cuales el 76% lo constituía 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; asimismo, se les informó que en caso de venta de la institución, todas las organizaciones productivas podrían optar por la compra de acciones de la misma.

La decisión final fue que el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola debía abrir la oportunidad a los sectores de la Sociedad Civil para que participaran libremente como inversionistas de la nueva institución financiera mediante la compra de acciones de una entidad organizada como sociedad anónima, para lo cual fue emitida en 1997 la Ley de transformación del BANDESA a Banco de Desarrollo Rural, S.A.(BANRURAL).

Dicha Ley estableció que el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola, conservando su personalidad jurídica, se transforma en un Banco de capital mixto, con participación multisectorial, el que se organizará en forma de sociedad anónima con arreglo a la legislación general de la República y cuyo nombre comercial será Banco de Desarrollo Rural, que podrá abreviarse como BANRURAL.

La Ley señaló que el Banco así creado tiene como objeto principal promover el desarrollo económico y social del área rural del país, mediante el estímulo y facilitación del ahorro, la asistencia crediticia, la prestación de otros servicios financieros y auxiliares de crédito a las cooperativas, organizaciones no gubernamentales (ONGs), asociaciones campesinas, micro, pequeños y medianos empresarios, individual o gremialmente considerados, directamente o por medio de otras entidades reconocidas por la Ley.

A los cinco años de haber iniciado operaciones, el Banco de Desarrollo Rural S.A. es una institución que promueve el desarrollo económico de la nación y protege la formación del capital, del ahorro y de la inversión, con un amplio portafolio de servicios financieros, especialmente para apoyar proyectos que además de su beneficio social, generan utilidades y contribuyen a hacer realidad el acceso oportuno de la población rural a los servicios crediticios y financieros.

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 y el financiamiento complementario a comunidades para proyectos de electrificación.

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.

Una atención especial de BANRURAL es el apoyo a la microempresa, para promover el desarrollo económico y social del área rural del país mediante el estímulo y la facilitación de asistencia crediticia y de ahorro a la microempresa en los sectores agrícola, industrial, comercial y de servicios, complementada con servicios de asistencia financiera, asesoría y capacitación gerencial.

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 micro empresa; entre otros, BANRURAL administra un fondo de fideicomiso del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) por cien millones de dólares 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.

	BANADESA	BANRURAL
	1997	2000
	US\$	US\$
Activos totales	90	333
Cartera de préstamos	38.5	140
Captación de depósitos	64	230
Cartera en mora	76%	2.86%

Gran parte del éxito del Banco se atribuye a la motivación de todos los empleados basada en un plan de incentivos por resultados obtenidos y al reparto de utilidades. Asimismo, en el Banco se manejan algunas estrategias que le rinden mejores dividendos tales como la de no comprar activos como inmuebles para sus agencias por lo que mejor arriendan los locales; tampoco compran vehículos para los peritos agrónomos, éstos tienen que adquirirlos, para lo cual el Banco les presta el financiamiento y les reconoce el kilometraje y depreciación.

La estructural 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.

Experiencia de México

Práctica innovadora de la banca de segundo piso en apoyo a los mercados financieros rurales²

La experiencia mexicana plantea los elementos básicos para un nuevo modelo de financiamiento y se enfoca hacia el aprovechamiento de la infraestructura financiera privada existente, mediante mecanismos que incentiven su mayor participación en el financiamiento al sector rural; la diversificación de los actores en primer piso al inducir la creación, desarrollo y fortalecimiento de intermediarios financieros que complementen a los ya existentes; así como el establecimiento de mecanismos efectivos de administración de riesgos. Se plantea que el rol gubernamental en la Banca de Desarrollo sea el correspondiente a una institución de *Segundo Piso*, tomando en consideración la experiencia de los Fideicomisos Instituidos con Relación a la Agricultura (FIRA), del Banco de México, cuya derrama ha representado en la última década en promedio el 40% del financiamiento total bancario destinado al sector rural.

Los FIRA fueron instituidos por el Gobierno Federal, hace poco más de 47 años. Desde su fundación, han sido administrados por el banco central (Banco de México) manteniendo 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, la formación y desarrollo de mejores sujetos de crédito con fomento tecnológico (apoyo a la demanda).

Hasta mediados de los noventa FIRA actuó bajo el modelo básico de fomento de la participación de la banca privada, primero en un escenario de economía totalmente cerrada hasta 1988 y con apertura parcial de 1988 a 1994. Los apoyos brindados a la banca de primer piso en este período fueron a) fondeo vía operaciones de descuento; b) toma de riesgo vía servicio de garantía; y c) apoyo a la formación de estructuras técnicas vía reembolso parcial de su costo.

Sin embargo, un estudio del Banco Mundial realizado a mediados de los noventa, reveló características del mercado financiero rural mexicano que ameritaba la necesidad de adoptar nuevas estrategias. El estudio resaltaba que las características generales que presentaban los mercados financieros rurales en México, eran: estar 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 solo 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.

Como consecuencia del análisis de los factores anteriores, FIRA adoptó una estrategia de cambio que contempló los siguientes componentes: a) reconocimiento de que los mercados financieros rurales en México son poco profundos; b) existencia explícita de la necesidad de contar con la intervención de prácticas innovadoras reorientando el papel de la banca de desarrollo (segundo piso) para reactivar y vincular la oferta y la demanda de servicios financieros y no financieros en el medio rural; c) iniciar un conjunto de acciones con el propósito de inducir la formación de un mercado financiero rural más completo, contando así con un sistema financiero rural viable.

² Toma en consideración el aporte del Ing. Javier Delgado Mendoza, Director General Adjunto de Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) - Banco de México

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 de la infraestructura financiera privada existente en una primera fase con prácticas innovadoras de la banca de desarrollo de segundo piso y, en una segunda, 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, y
3. Generación de nuevos productos financieros y no financieros, acordes a las necesidades de los clientes.

En este contexto, para impulsar el desarrollo de los mercados financieros rurales, FIRA ha formulado acciones estratégicas orientadas al fortalecimiento de la oferta y la inducción de la demanda, cuya evolución y experiencia ha pasado por dos épocas: la primera en momentos de crisis bancaria de 1995 a 1998 y la segunda post crisis, de 1999 a la fecha. Ambas pueden ser consideradas como una etapa de transición hacia un nuevo sistema financiero rural bosquejado por el actual Gobierno mexicano (2001-2006).

La estrategia de transición para la primera época se basó en mantener el esquema original de fomentar la oferta de servicios financieros y no financieros con FIRA como banco de segundo piso y la participación de la banca privada en primer piso, buscando profundizar su participación en el sector rural mediante el otorgamiento de incentivos cuando atiende la demanda de créditos pequeños (menos de US\$ 10,000) en favor de los agricultores menos desarrollados.

Estos incentivos fueron: a) control y toma de riesgo; b) pago de estímulo económico, como compensación al costo de transacción; y c) utilización de agentes privados para la atención de acreditados (agentes parafinancieros, uniones de crédito u otro tipo de agentes).

Para la segunda época, las acciones se han centrado en la reorientación estratégica de FIRA y su cambio estructural para centrar su actuación en: 1) el sector real, con acciones de **Fomento Tecnológico**: transferencia de tecnología, capacitación y asistencia técnica, en una orientación para la articulación de Redes de Valor tomando como eje la agroindustria y 2) el **Fomento Financiero**, con la misión de coadyuvar en la misión de formar mercados financieros rurales más completos, expandiendo la frontera del financiamiento en asociación con los agentes privados, fomentando la formación e integración de intermediarios financieros no bancarios (regulados y no regulados), diversificando los conceptos de inversión (tradicionales y no tradicionales), desarrollando el mercado de mecanismos para la administración del riesgo (coberturas, seguros, etc.), y desarrollando sistemas de Microfinanzas.

A continuación se detallan las prácticas de inducción con las que se ha venido trabajando en FIRA en las dos épocas mencionadas.

- ***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; todo en lugar de simplemente insistir en sustituirla o en promoverla.

Por el contrario, debe buscarse desestatizar el crédito y no estatizarlo más, por depender los deudores directamente en la práctica de una institución gubernamental de financiamiento y porque no se impida en realidad que todos los riesgos sean del sector público. Cualquiera puede realizar labores de intermediación, lo difícil es que verdaderamente se absorba las posibles pérdidas, sin traspasarlas a la banca de desarrollo. Es recomendable que los clientes de la banca de desarrollo de *primer piso* vayan pasando a la banca comercial privada con el apoyo de un *segundo piso* de fomento.

En este contexto y dadas las condiciones del entorno en México, FIRA con el propósito de incrementar la canalización de recursos financieros al sector rural, en particular a la población con menor desarrollo relativo, a través de la banca comercial privada, 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***

La banca de segundo piso, al contar con la demanda agregada de servicios que le hace llegar la banca de primer piso, logra una economía de escala que da viabilidad y autosuficiencia al otorgamiento de garantías de crédito. Este es el caso para el otorgamiento de un servicio de garantía que cubra el riesgo del proyecto, con la ventaja de tener una dispersión y distribución por su cobertura a todo el país.

Con este instrumento, la participación de los 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 ocurra la eventualidad de un quebranto, para lo cual es suficiente que 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.

Un atractivo adicional para que la banca comercial privada utilice este servicio de garantía, lo constituye el impacto que tiene su uso en la disminución de requerimientos de capitalización y provisión de reservas preventivas que la regulación prudencial les exige. Aspectos que permiten que la banca con una misma base de capital, multiplique hasta en cinco veces su operativa con la expectativa de incrementar su rentabilidad considerablemente bajo la premisa de que la banca comercial cuenta con criterios empresariales y una adecuada tecnología crediticia.

La solidez de los resultados obtenidos en esta materia son reflejo de la experiencia que desde 1972 tiene FIRA al respecto; siendo la única institución en México que otorga este tipo de servicio a actividades agrícolas y no agrícolas en el sector rural, privilegiando el desarrollo de proyectos en las zonas de menor desarrollo relativo. El índice de siniestralidad histórico de las garantías otorgadas asciende a 2.9%, y su operación ha sido autosostenible financieramente, contando con reservas suficientes para continuar con su operación. La participación de FIRA en el riesgo de recuperación de los créditos es de 30.7% respecto al monto total fondeado para dicho ejercicio, que ascendió a 2,854 millones de dólares.

- **Costos de transacción - bancarización de prestatarios**

Los ingresos que un intermediario financiero tiene por el margen de intermediación que de manera adicional cobra al costo de su fondeo, al ser porcentual le da mayores ingresos absolutos conforme el crédito es más grande. Para ello cuenta con un incentivo natural para no atender los créditos cuyo tamaño no le genera ingresos suficientes para cubrir al menos sus costos fijos de transacción. Esta circunstancia, es causa que potenciales prestatarios no tengan la oportunidad de recibir el apoyo de crédito aun cuando cuenten con proyectos viables que demandan créditos de monto pequeño.

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 señalado de incrementar el interés y rentabilidad de la banca por atender créditos de poca cuantía, mediante el otorgamiento de esta cuota de estímulo financiero, que no sólo le 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 / beneficiario en 1993, a US\$ 70 / beneficiario el 2001.

**MONTO DE ESTÍMULO FINANCIERO OTORGADO A LA BANCA COMERCIAL PRIVADA
POR BENEFICIARIO**

AÑO	US\$ DOLARES/BENEFICIARIO ATENDIDO
1993	147.4
1994	127.9
1995	73.2
1996	37.6
1997	51.6
1998	49.4
1999	41.4
2000	40.7
2001	70.2

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

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 más limitados y que no califican para ser acreditados. 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.

Atención especial merecen las agrupaciones de solicitantes de crédito con fuertes intereses gremiales, que pueden llegar a representar altos riesgos de presiones políticas a largo plazo y tener resultados contraproducentes. Este comportamiento riesgoso se ha observado con empresas que podrían haber sido modelos de agentes parafinancieros, pero que no lo han sido en la práctica, como los ingenios azucareros, pues más bien se han dedicado a la intermediación financiera de facto en un sector con fuerte injerencia gremial y escaso comportamiento empresarial.

El buen acreditamiento ante la banca comercial privada, que tienen algunas empresas comerciales e industriales (capital, capacidad empresarial, conocimiento del mercado, cumplimiento como deudores, etc.) puede también aprovecharse de otras formas, y no sólo para ser canales redistribuidores de los fondos de la banca de desarrollo. La calidad del sujeto bancario puede hacerse extensiva a las operaciones de otros demandantes que no la tienen en el mismo grado, o que no podrían alcanzarla de inmediato.

Como alternativa de la intermediación propiamente dicha, las empresas acreditadas ante la banca comercial privada pueden apoyarla de otra manera, para que sea la que otorgue directamente el crédito. Al proporcionar información sobre los pequeños productores, o proporcionar avales a los créditos recibidos por éstos, se puede facilitar la banca de menudeo. Este camino permitiría a la banca de desarrollo tener mayor seguridad sobre el trato que se dé a los demandantes de pequeños montos y permitiría incorporar directamente a los mismos como sujetos de crédito.

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 soportar actividades privadas y no se preocupan, estrictamente hablando, ni 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 beneficencia, como un mecanismo de fortalecer los mencionados mecanismos de mercado.

Como puede apreciarse, las posibilidades y modalidades de los servicios parafinancieros son muy diversas, pero son vitales de un lado, para bajar los costos de menudeo de la banca, y de otro lado, para el desarrollo de mercados más perfeccionados, como los de burzatilización. Se trata entonces también de un puente entre las operaciones a detalle y las de mayoreo.

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.

OPERACIÓN DE LOS FIRA CON INTERMEDIACIÓN DE AGENTES PARAFINANCIEROS

Año	Fondeo total (millones de U.S. dólares)	Fondeo con intermediación de Agentes Parafinancieros (millones de U.S. dólares)	Fondeo con intermediación de Agentes Parafinancieros / Fondeo total
1994	3,778.00	98.5	2.60%
1995	2,283.70	51.4	2.30%
1996	2,039.70	93.3	4.60%
1997	2,023.60	171.5	8.50%
1998	1,698.00	144.5	8.50%
1999	2,188.90	204.7	9.40%
2000	2,736.70	268.1	9.80%
2001	2,854.10	431.4	15.10%

- *Esquemas operativos de la banca comercial privada 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.

Es relevante la intervención de las Uniones de Crédito, que son intermediarios cuyos accionistas son los propios acreditados, cuya participación en los resultados operativos de los 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.

Para hacer llegar servicios financieros a segmentos del mercado rural que por sus características específicas no son atractivos de manera natural para la banca comercial privada, es necesario generar canales de distribución o intermediación alternativos y complementarios a ésta, con la expectativa que los resultados que se esperan no se obtendrán en el corto plazo y se requiere grandes esfuerzos para su logro; resultados que están asociados con la incorporación de nuevos canales de distribución que demandan tecnologías y sistemas de financiamiento para una adecuada gestión crediticia.

- *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 y su operación ha tenido un acelerado crecimiento, de tal suerte que 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.

OPERACIÓN DE LOS FIRA CON INTERMEDIACIÓN DE AGENTES PROCREA

Año	Cartera fondeada (millones de US dólares)	Crédito promedio por beneficiario (US dólares)	Agentes PROCREA	Beneficiarios
1998	4.5	984	7	4,561
1999	19.2	1,308	17	14,654
2000	72.7	1,434	42	50,694
2001	192.3	1,832	81	105,010
Tasa de crec. media anual	250%	23%	126%	184%

- *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, la que incorpora fundamentalmente los elementos que a continuación se describen.

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.

La participación de FIRA, además de establecer la estrategia de desarrollo de los intermediarios financieros no bancarios, consiste en apoyar parcialmente el costo de los estudios de diagnóstico y calificación de estos intermediarios. Con estos insumos cada entidad intermediaria está en posibilidades de establecer un plan de fortalecimiento y desarrollo a mediano plazo, que le permita mejorar su condición administrativa, financiera y operativa, para permanecer e incrementar su presencia en el mercado rural con estándares de eficiencia financiera y operativa que garanticen su autosostenibilidad.

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; los Agentes PROCREA están en proceso de realizar sus diagnósticos respectivos que les permitirán acceder a una posterior calificación. Es conveniente hacer notar que con esta estrategia se está incorporando la participación en los mercados

financieros rurales de dos agentes más: las empresas de diagnóstico y las calificadoras, que tradicionalmente no habían incursionado en estos mercados.

- ***Esquemas de administración de riesgos***

Como ya se ha resaltado, uno de los factores principales que limitan el financiamiento al sector rural lo constituyen sus riesgos inherentes y la alta percepción que sobre ellos tienen los intermediarios financieros, razón que motiva que la banca de desarrollo participe con estrategias y acciones para su administración, entendida como un proceso que involucra la identificación de los riesgos, su medición y las acciones para su administración (disminución y transferencia).

Con esta visión, FIRA desde su origen 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:

- a) *Para la identificación y medición de riesgos*: 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 acreditados;
- b) *Para la administración*: reembolso parcial a los acreditados de los costos de asistencia técnica, enlace entre empresas proveedoras de coberturas de riesgos (tanto productivos como de precios) y acreditados, inducción de alianzas estratégicas entre los diferentes participantes de las redes de valor (destaca “agricultura por contrato”), esquemas de garantías (que por su relevancia ya fueron descritos en párrafos anteriores) y esquemas 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 acreditados 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 constituye 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.

Las bondades de este instrumento permiten desarrollar entre los productores una cultura de previsión y manejo del riesgo; contar con un instrumento de protección de los activos de las empresas de las posibles contingencias a que están expuestas; fomentar la responsabilidad solidaria de los socios y su capitalización; fortalecer los sistemas de organización, producción, comercialización y servicios complementarios; generar seguridad y confianza en los intermediarios financieros y demás agentes económicos en la canalización y recuperación de los créditos otorgados; contribuir a la integración empresarial de los productores, y propiciar el ahorro y la generación de flujos de efectivo suficientes y acorde a sus compromisos.

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, en beneficio de 136 mil productores rurales.

- ***Nuevos productos***

Es claro que la banca de desarrollo, además de aprovechar a la banca comercial privada existente, así como 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 genéricos que juegan un papel importante en satisfacer las necesidades del sector rural, toda vez que no estaban disponibles para el mismo, como son, entre otros, el arrendamiento financiero, el microcrédito, la cobertura de tasas de interés, una garantía dinámica y el financiamiento de actividades no agrícolas.

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 acreditados 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).

La capacidad de financiamiento del Banco Agrario descendió a US\$ 133 millones en 1990 debido a los niveles de inflación del país y aumentó a 224 millones en 1991 pero con una casi nula recuperación de cartera, al pagar los pocos agricultores que honraron sus créditos con una moneda sumamente devaluada. Al producirse el cierre del Congreso de la República en abril de 1992, el Gobierno adoptó la medida de cerrar los cuatro bancos de fomento, otorgando al mismo tiempo a la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE), entidad pública encargada de promover la inversión privada, la función de *banca de desarrollo de segundo piso*, para todos los sectores productivos.

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 1996 los recursos existentes de los FONDEAGROS fueron asignados a COFIDE para su canalización a través de Cajas Rurales.

Otro mecanismo creado por el Estado para aliviar la falta de crédito a los campesinos fue la constitución de fondos rotatorios administrados por el Ministerio de Agricultura, para conceder préstamos en insumos (semillas, fertilizantes, agroquímicos) y en alquiler de herramientas y equipos, a los productores agrícolas de menos de 3 hectáreas. Más que un sistema de financiamiento, fue un mecanismo de compensación social.

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 al 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, es decir que 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.

Esta forma de intervención de los gobiernos dejó mucho que desear, toda vez que se atacaron los síntomas pero no las causas de los problemas del acceso al financiamiento por los pequeños y medianos productores rurales. Estas formas no siempre acertadas de intervención gubernamental fueron de modo general las siguientes: a) aplicación de tasas de interés concesionarias muchas veces negativas en términos reales; b) apoyo exclusivo a actividades agrícolas, más que extenderlos a todas las actividades rurales; c) descuido por la capitalización y generación de depósitos de ahorro en el medio rural; d)

establecimiento de mecanismos de prestación de servicios financieros y promocionales costosos y deficientes.

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, en particular mediante la concesión de préstamos al sector agrícola. Esto se hizo por medio de directrices que exigían a los bancos comerciales asignar un porcentaje de sus préstamos totales 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, ONGs, etc. a quienes se utilizó como canales de asignación de recursos a la par que brindaban otros 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, cabe señalar que 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 perspectivas tenemos entonces para el futuro?

Entre los principales obstáculos que enfrentan los mercados financieros rurales, y por consecuencia la banca de desarrollo, 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; e) dificultades para diluir los costos fijos de la infraestructura financiera.

Por consiguiente, antes de poder organizar mercados financieros rurales duraderos se deben de 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 esto se puede recurrir a la creación de nuevos bancos u otras instituciones financieras que estén dispuestas a prestar sus servicios en las zonas rurales. Las políticas deben también ofrecer la posibilidad de implantar nuevos procedimientos, tecnologías y productos financieros.

Como bien ha sido señalado 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 son los costos de transacción, que enfrentan 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 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 tal vez no sea 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.

Sin embargo, las intervenciones gubernamentales siempre deben de tener como finalidad complementar, facilitar o mejorar el mercado en una perspectiva de largo plazo, a fin de eliminar las causas de la pobreza y las ineficiencias del mercado.

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 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, presentándose una tasa de recuperación esperada muy 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 salvo algunas excepciones la mayor parte adolece 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, en tanto que la opción de privatización puede ser complicada por la delicada situación financiera de las instituciones como por la falta de interés de los inversionistas privados.

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 en el accionariado del sector privado, 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. Cabe señalar que ya existe el ejemplo de Guatemala, cuyo Banco de Desarrollo Rural constituye una importante referencia como modelo para otros países de la región.

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: vincular a los intermediarios financieros formales e informales; promover que los bancos comerciales se interesen en actuar en las zonas rurales; contribuir a la reestructuración y fortalecimiento de las instituciones financieras existentes, públicas y privadas; elevar a las instituciones financieras semi formales a la clasificación de instituciones financieras reguladas; y 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.

Por otra parte, cabe señalar que el desarrollo agrícola y rural y el fortalecimiento de los mercados de financiación rural como parte de una política general del sistema financiero, pertenecen a distintas esferas políticas. Respecto del sector financiero, los gobiernos, en general, no deberían de obligar a las instituciones financieras a orientar sus préstamos hacia grupos destinatarios específicos o intentar escoger ganadores y perdedores de suerte que neutralicen la eficiente intermediación financiera y la óptima asignación de recursos financieros.

- ***Líneas de acción para mejorar la banca de desarrollo***

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 mercados y en ningún caso distorsionar el mercado de manera que estas ventajas no se manifiesten.

Este rol de la banca de desarrollo, es importante particularmente cuando: a) las partes que participan en la transacción se encuentren más alejadas entre sí; b) las obligaciones de las partes contrastantes en el tiempo estén más distanciadas entre ellas; y, c) haya más incertidumbre en las acciones de las partes contratantes o en los eventos exógenos que afectan el resultado de la transacción.

Para procurar el cumplimiento del papel de la banca de desarrollo, la orientación estratégica que se propone contiene tres líneas básicas de acción: a) inducir y promover el establecimiento de un marco normativo y prudencial congruente a las necesidades de servicios financieros rurales; b) desarrollo de la capacidad financiera orientada a los clientes, induciendo la participación de instituciones financieras

sostenibles dedicadas a servir a los clientes rurales; y c) promoción de instrumentos financieros innovadores y técnicas de administración del riesgo (ahorro, seguros, tarjetas electrónicas, arrendamiento financiero, factoraje, certificados de depósito, agricultura por contrato y coberturas de precios y financieras).

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 pueda 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, y 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.
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 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 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.
 6. 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.
 7. 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 los recursos de fomento 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.

8. 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 debe ser temporal, estableciéndose mecanismos graduales de retiro y de graduación de acreditados e intermediarios.
9. 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 prudenciales 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 prudenciales 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, 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.
10. La condición de eficiencia de los bancos de desarrollo está determinada y sujeta al cumplimiento de su función social o institucional, como también de su función empresarial. La **eficiencia institucional** de las IFD 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; 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 las IFD se expresa a través de patrones similares a los de cualquier intermediario financiero privado, debiendo observar adecuados niveles de rentabilidad y solvencia bancaria.
11. Los claros avances que se advierten en un buen número de bancos de desarrollo, 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 las IFD 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.
12. 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 las IFD, 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.
13. Desde luego, al pretender la adecuación de las IFD 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.

14. A este respecto, vale anotar que los avances en los procesos de modernización de las IFD 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 sea congruente 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.

REFERENCIAS

- Acevedo, Rommel. 2001. *La banca agrícola en América Latina*. Ponencia presentada en la Reunión del Partnership for Capacity Building in Rural Finance (CABFIN). FAO, Roma, Italia, 6-7 de Diciembre.
- Acevedo, Rommel. 2000. *Desarrollo, Financiamiento y Banca*. ALIDE, Lima, Perú.
- Acevedo, Rommel. 1999. *Estrategias para microfinanzas en zonas rurales*. Presentación en el II Foro Interamericano de la Microempresa. BID, Buenos Aires, Argentina, 24 y 26 de Junio.
- Acevedo, Rommel. 1998. *Red de los gobiernos, cooperación internacional y entidades de segundo piso en el fomento de servicios financieros rurales*. Presentación 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. La Paz, Bolivia, Noviembre.
- Acevedo, Rommel. 1993. *Ensayos sobre banca de fomento y financiación del desarrollo en América Latina y el Caribe*. México, D.F., México.
- 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. Quito, Ecuador, 4 de Octubre.
- ALIDE. 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. Cartagena de Indias, Colombia, 17 al 19 de Mayo.
- ALIDE. 1996. *Crédito Agrícola y Banca de Desarrollo*. Lima, Perú.
- ALIDE. 1993. *La liberalización financiera y banca de desarrollo*. Lima, Perú. (Rommel Acevedo-Editor).
- ALIDE. 1982. *La Banca de Desarrollo y el Financiamiento de la Agricultura en América Latina*. Lima, Perú.
- Banco Central de Brasil. 2001. *Anuario Estadístico do Crédito Rural*. Brasil.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2001. *Documento de Estrategia de Financiamiento Rural. Departamento de Desarrollo Sostenible*. BID, Washington D.C., Junio.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 1999. *Documento de Estrategia para el Desarrollo Agroalimentaria en América Latina y el Caribe*. Departamento de Desarrollo Sostenible. BID, Washington D.C., Septiembre.
- Banco Mundial. 1995. *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. Guatemala.
- Banco Mundial. 1995. *México: Rural Financial Markets. Report 14599-ME*. Washington D.C.
- Banco Nacional de Crédito Rural S.N.C. 2000. *Evolución del Sistema BANRURAL en México*. México D.F., México, Marzo.
- Banco Nacional de Desarrollo Agrícola. 2001. *Propuesta para la reconversión del BANADESA*, Tegucigalpa, Honduras, Marzo.

- Belfor Portilla, R. 2000. *La Política Agrícola en Chile: Lecciones de tres décadas*. CEPAL, Serie Desarrollo Productivo N° 68. Santiago de Chile, Febrero.
- Carrandi, Alnunfo. 1992. *Informe de evaluación de la actividad crediticia y definición del rol del Banco de Fomento Agropecuario en el financiamiento agrícola*. San Salvador, El Salvador, Diciembre.
- Comisión para la Reforma y Modernización del Banco Agrícola. 1998. *Banco Agrícola de la República Dominicana en su proceso de reforma y modernización*. Santo Domingo, República Dominicana, Mayo.
- Crespo Valdivia, Fernando. 2000. *Incidencia de las reformas estructurales sobre la agricultura boliviana*. CEPAL, Serie Desarrollo Productivo N° 98. Santiago de Chile, Diciembre.
- Delgado Mendoza, Francisco Javier. 2002. *Práctica innovadora de la banca de segundo piso en apoyo a los mercados financieros rurales*. México D.F., México, Enero.
- Delgado Mendoza, Francisco Javier. 1997. *Financiamiento Rural: bases y perspectivas para su desarrollo* (Visión de un sistema formal viable). Documento inédito. México D.F., México.
- Echeverría, Ruben 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, Roma, Italia, August.
- FAO-Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. 2001. *¿Se justifica el replanteamiento de las finanzas agrícolas?*. Programa FAO/GTZ. Serie Replanteamiento de las Finanzas Agrícolas, Número 1. Roma, Italia.
- FAO-Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. 1998. *La financiación agrícola: cómo formular la política acertada*. Elizabeth Coffey. Programa FAO/GTZ, Serie Replanteamiento de las Finanzas Agrícolas, Número 2. Roma, Italia.
- FAO-Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. 1997. *Informe de la Séptima Consulta Técnica del Plan de Desarrollo del Crédito Agrícola (SACRED)*. Teherán, Irán, 4-5 de Mayo.
- Fernández, Alvarado Luis y Evelio Granados Carvajal. 2000. *Costa Rica: el nuevo marco regulatorio y el sector agrícola*. CEPAL, Serie Desarrollo Productivo N° 95. Santiago de Chile, Diciembre.
- Ghezán, Greaciela, Mónica Mateos, y Julio Elverdín. 2001. *Impacto de las políticas de ajuste estructural en el sector agropecuario y agroindustrial: el caso de Argentina*. CEPAL, Serie Desarrollo Productivo N° 68. Santiago de Chile, Octubre.
- Gonzalez Solis, Jorge. 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. Quito, Ecuador, 4 de Octubre.
- Gonzalez-Vega, Claudio. 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*. Fondo de Cultura Económica, 1era. Edición. México D.F., México.

- Muñoz Torres, Jorge. 2002. *Experiencia en finanzas rurales del Banco Nacional de Fomento del Ecuador*. Quito, Ecuador, Enero.
- Pineda, Oscar. 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. Quito, Ecuador, 4 de Octubre.
- Quintero Mere, Humberto. 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. Quito, Ecuador, 4 de Octubre.
- Revista Agronoticias. 2001. *Lo que anunció el Ministro de Agricultura*. Número 259, Agosto, pág. 22-23. Lima, Perú.
- Salinas Callejas, Edmar. 1995. *El financiamiento del sector agropecuario en México*. En: Revista Comercio Exterior, Vol. 45, Número 1, Enero. Pág. 34-41. México D.F., México.
- Santoyo, Horacio, Manrubio Muñoz y J. Reyes Altamirano. 1997. *Tendencias del financiamiento en México*. En: Revista Comercio Exterior, Vol. 47, Número 12, Diciembre. Págs. 1011-1017. México D.F., México.
- Seibel, Hans Dieter. 2000. *Bancos de Desarrollo Agrícola: ¿cerrarlos o reformarlos?*. En: Revista Finanzas y Desarrollo, del Fondo Monetario Internacional (FMI), Vol. 37, Número 2, Junio.
- Trejos, Rafael y Lizardo De Las Casas (editores). 1999. *Hacia una nueva institucionalidad: cambios en la forma de conducir la agricultura*. IICA/BMZ/GTZ. San José, Costa Rica. Junio.
- Trujillo, Ramón. 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. San José, Costa Rica, 24 y 25 de Mayo.
- Vásquez, José 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. San José, Costa Rica, 24 y 25 de Mayo.
- Vidotto, Carlos Augusto. 2000. *Crise e reestruturação de uma estatal financeira: o Banco do Brasil, do cruzado ao real*. En: Revista de Economía, Año 26, Número 24, Págs. 45-74. Universidade Federal do Paraná. Paraná, Brasil.
- Wenner, Mark y Proenza Francisco J. 2000. *Rural finance in Latin America and the Caribbean: challenges and opportunities*. Working Paper. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C. Marzo.

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*

CARTERA AGRICOLA POR PAISES

PAIS / INSTITUCIÓN	PISO	CARTERA DE PRESTAMOS US\$ MILLONES	CARTERA AGRICOLA %	MONTO DE PRESTAMOS A LA AGRICULTURA US\$ MILLONES
<i>ARGENTINA</i>				
BANCO DE LA NACION ARGENTINA	1°	10.388	36.4	3.763
BANCO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES	1°	10.786	7.57	8.23
<i>BOLIVIA</i>				
NACIONAL FINANCIERA BOLIVIANA	2°	122	50	61
<i>BRASIL</i>				
BANCO DO BRASIL	1°	34.563	70	24.194
BANCO DO NORDESTE DO BRASIL	1°	3.331	60	1.992
BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMIENTO ECONOMICO SOCIAL	2°	38.333	8.3	3.182
BANCO REGIONAL DE DESENVOLVIMIENTO DO EXTREMO SUL	1°	631	35	220.8
BANCO DE DESENVOLVIMIENTO DE MINAS GERAIS S.A.	1°	236	19	44.8
<i>CHILE</i>				
BANCO DEL ESTADO	1°	5.994	4.8	288
INSTITUTO DE DESARROLLO AGROPECUARIO (INDAP)	1°	153	100	153
<i>COLOMBIA</i>				
BANCO AGRARIO	1°	338	41.1	139
FINAGRO	2°	789	100	789
<i>COSTA RICA</i>				
BANCO CREDITO AGRICOLA DE CARTAGO	1°	128	8.5	10.9
BANCO NACIONAL DE COSTA RICA	1°	1.312	16	210
<i>ECUADOR</i>				
BANCO NACIONAL DE FOMENTO	1°	37	91	33.7
CORPORACION FINANCIERA NACIONAL	2°	867	27.9	242

FUENTE: ALIDE - BASE DE DATOS

CARTERA AGRICOLA POR PAISES

PAIS / INSTITUCIÓN	PISO	CARTERA DE PRESTAMOS US\$ MILLONES	CARTERA AGRICOLA %	MONTO DE PRESTAMOS A LA AGRICULTURA US\$ MILLONES
<i>EL SALVADOR</i>				
BANCO DE FOMENTO AGROPECUARIO	1°	89	100	89
BANCO MULTISECTORIAL DE INVERSIONES	2°	386	11	42.5
<i>GUATEMALA</i>				
BANCO DE DESARROLLO RURAL	1°	141	42	59.2
<i>HONDURAS</i>				
BANCO NACIONAL DE DESARROLLO AGRICOLA	1°	13	78	10.1
<i>MEXICO</i>				
BANCO NACIONAL DE CREDITO RURAL	1°	2.826	100	2.826
FIDEICOMISOS INSTITUIDOS EN RELACION CON LA AGRICULTURA (FIRA) -BANCO DE MEXICO	2°	2.126	59.9	1.273
<i>NICARAGUA</i>				
FINANCIERA NICARAGUENSE DE INVERSIONES	2°	78	53.7	41.9
<i>PANAMA</i>				
BANCO DE DESARROLLO AGROPECUARIO	1°	104	100	104
<i>PARAGUAY</i>				
BANCO NACIONAL DE FOMENTO	1°	199	62	123.4
<i>PERU</i>				
CORPORACION FINANCIERA DE DESARROLLO (COFIDE)	2°	745	5.2	38.7
<i>PUERTO RICO</i>				
BANCO DE DESARROLLO ECONOMICO PARA PUERTO RICO	2°	114	17.4	19.8
<i>REPUBLICA DOMINICANA</i>				
BANCO AGRICOLA DE LA REPUBLICA DOMINICANA	1°	146	100	146
<i>URUGUAY</i>				
BANCO DE LA REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY	1°	3.593	30	1.078
<i>VENEZUELA</i>				
FONDO DE DESARROLLO AGROPECUARIO, PESQUERO, FORESTAL Y AFINES (FONDAFA)	2°	99	100	99
TOTAL DE LA CARTERA AGRICOLA EN 30 IFDs DE 19 PAISES				42.096.800.000

FUENTE: ALIDE - BASE DE DATOS

IMPORTANCIA DE LA AGRICULTURA EN LA ECONOMIA DE LOS PAISES LATINOAMERICANOS

I. PAISES QUE CUENTAN CON IFDs ESPECIALIZADAS EN EL AGRO	PIB AGRO %	PEA AGRO %
ECUADOR	14.8	38.6
EL SALVADOR	12	
GUATEMALA	27.2	56.9
HONDURAS	21.5	60.5
PANAMA	10.7	31.8
PARAGUAY	31	48.6
REPUBLICA DOMINICANA	16.3	45.7

II. PAISES QUE CUENTAN CON BANCOS DE SEGUNDO PISO ESPECIALIZADOS EN EL AGRO	PIB AGRO %	PEA AGRO %
COLOMBIA	17.2	34.2
MEXICO	7.3	36.3
VENEZUELA	4.3	16.1

III. PAISES QUE CUENTAN CON BANCOS MULTISECTORIALES DE PRIMER Y SEGUNDO PISO	PIB AGRO %	PEA AGRO %
ARGENTINA	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
PERU	13.8	40
URUGUAY	14.3	18.8

FUENTE: ALIDE - BASE DE DATOS

PRINCIPALES MAGNITUDES FINANCIERAS DE LAS IFDs AGRICOLAS EN EL 2000

BANCOS ESPECIALIZADOS AGRICOLAS

INSTITUCION	PAIS	ACTIVOS US\$ M	PRESTAMOS US\$ M	PATRIMONIO US\$ M	CARTERA AGRICOLA %	CONTRIBUCION AL FINANCIAMIENTO AGRICOLA %
INDAP	CHILE	185	153	112	100	
BANCO AGRARIO	COLOMBIA	1.508	338	85	41.1	
BANCO NACIONAL DE FOMENTO	ECUADOR	119	37	12	91	
BANCO DE FOMENTO AGROPECUARIO	EL SALVADOR	190	89	17	100	
BANCO DE DESARROLLO RURAL	GUATEMALA	345	141	24	42	36.4
BANCO NACIONAL DE DESARROLLO AGRICOLA	HONDURAS	53	13	2	78	3.6
BANCO NACIONAL DE CREDITO RURAL	MEXICO	3.626	2.826	182	100	2.6
BANCO DE DESARROLLO AGROPECUARIO	PANAMA	192	104	81	100	21.2
BANCO NACIONAL DE FOMENTO	PARAGUAY	325	199	38	62	41.5
BANCO AGRICOLA DE LA REP. DOMINICANA	REP. DOMINICANA	241	146	27	100	39.5

FUENTE: ALIDE - BASE DE DATOS

PRINCIPALES MAGNITUDES FINANCIERAS DE LAS IFDs AGRICOLAS EN EL 2000

BANCA DE SEGUNDO PISO ESPECIALIZADA Y MULTISECTORIAL

INSTITUCION / FINANCIERA	PAIS	ACTIVOS US\$ M	PRESTAMOS US\$ M	PATRIMONIO US\$ M	CARTERA AGRICOLA %	CONTRIBUCION AL FINANCIAMIENTO AGRICOLA %
NACIONAL FINANCIERA BOLIVIANA	BOLIVIA	160	122	7	50	16
BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMIENTO ECONOMICO Y SOCIAL (BNDES)	BRASIL	51.509	38.333	6.027	8.3	7.2
FINAGRO	COLOMBIA	1.047	789	134	100	
CORPORACION FINANCIERA NACIONAL	ECUADOR	1.072	867	196	27.9	
BANCO MULTISECTORIAL DE INVERSIONES	EL SALVADOR	575	386	139	11	
FIRA-BANCO DE MEXICO	MEXICO	10.718	2.126	2.621	59.9	32.2
FINANCIERA NICARAGUENSE DE INVERSIONES	NICARAGUA	86	78	54	53.7	16.7
CORPORACION FINANCIERA DE DESARROLLO (COFIDE)	PERU	1.325	745	393	5.2	
BANCO DE DESARROLLO ECONOMICO PARA PUERTO RICO	PUERTO RICO	950	114	95	17.4	
FONDAFA	VENEZUELA	265	99	219	100	7.7

FUENTE: ALIDE - BASE DE DATOS

**PRINCIPALES MAGNITUDES FINANCIERAS
DE LAS IFDs AGRICOLAS EN EL 2000**

BANCA PUBLICA MULTISECTORIAL, COMERCIAL Y DE DESARROLLO

INSTITUCION / FINANCIERA	PAIS	ACTIVOS US\$ M	PRESTAMOS US\$ M	PATRIMONIO US\$ M	CARTERA AGRICOLA %	CONTRIBUCION AL FINANCIAMIENTO AGRICOLA %
BANCO DE LA NACION ARGENTINA	ARGENTINA	17.873	10.388	1.438	36.4	61.3
BANCO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES	ARGENTINA	14.664	10.876	1.461	7.57	
BANCO DO BRASIL	BRASIL	70.486	34.563	4.058	70	60
BANCO DO NORDESTE DO BRASIL	BRASIL	4.486	3.331	508	60	32.6
BANCO DEL ESTADO	CHILE	9.559	5.994	598	4.8	14.3
BANCO NACIONAL DE COSTA RICA	COSTA RICA	2.694	1.312	107	16	56
BANCO DE CREDITO AGRICOLA DE CARTAGO	COSTA RICA	468	128	28	8.5	3.9
BANCO DE LA REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY	URUGUAY	4.757	3.593	499	30	72

FUENTE: ALIDE - BASE DE DATOS