

---

# Carolina Trivelli, Hildegardi Venero BANCA DE DESARROLLO PARA EL AGRO: ¿QUÉ PODEMOS APRENDER DE LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA?\*

## EL PROBLEMA

En América Latina, el desarrollo de mercados financieros rurales continúa siendo limitado. Estos mercados son poco dinámicos y no se ha logrado establecer un sistema financiero de amplia cobertura que atienda las necesidades financieras de los pobladores rurales, en particular las de aquellos con menos recursos. Diversas políticas desde el sector público, y acciones del sector privado, se han implementado en la región con miras a mejorar la cobertura y profundidad de los servicios financieros, tanto desde los esfuerzos de promoción del desarrollo en áreas rurales (a partir de los ministerios de Agricultura, por ejemplo) como desde las iniciativas orientadas a fortalecer los sistemas financieros nacionales (desde las superintendencias de Banca, los bancos del aparato público, los bancos centrales, etcétera). La mayoría de estas iniciativas reportan éxitos modestos en la atención de nuevos segmentos de clientes rurales y resultados heterogéneos en cuanto a la sostenibilidad y eficiencia de las entidades financieras.

\* Este artículo resume algunos de los resultados de la investigación “Instituciones públicas y el desarrollo de los mercados financieros rurales: Lecciones desde las experiencias en curso en América Latina”, desarrollada por las autoras gracias al auspicio de la Fundación Ford.

Los pobladores rurales, agricultores y no agricultores, continúan enfrentando serias restricciones financieras;<sup>1</sup> restricciones que limitan sus posibilidades de desarrollar emprendimientos económicos y sociales, ya sea para salir de la pobreza, para mantenerse fuera de ella o para generar excedentes que les permitan consolidar el desarrollo y crecimiento de tales emprendimientos. Pero también las limitaciones en el acceso a servicios financieros incrementan la vulnerabilidad de los pobladores rurales ante la ausencia de mercados de seguros y/o limitados sistemas informales de aseguramiento mutuo. Es decir, la falta de servicios financieros puede, por un lado, estar inhibiendo o deteniendo el desarrollo de actividades económicas y sociales de mayor rentabilidad en el ámbito rural, y, por otro lado, incrementando los niveles de vulnerabilidad de los pobladores rurales y sus emprendimientos y, con ello, induciendo a que estos tomen decisiones sesgadas hacia la minimización de los riesgos en vez de hacia la maximización de los retornos.

Desde fines de la década de 1980 e inicios de la de 1990, los análisis, recomendaciones y propuestas de implementación de acciones a favor del desarrollo y de un mejor funcionamiento de los mercados financieros rurales se han enmarcado, al menos en el caso de América Latina, en los procesos de liberalización financiera implementados en buena parte de ellos y/o, de modo más general, en los procesos de ajuste estructural de sus economías. Procesos que, en el caso de las finanzas rurales, implicaron grandes reformas sobre todo en lo relacionado con el aparato público.

Como lo predice la teoría, y la práctica respalda, las entidades que han buscado promover desde el aparato público el desarrollo de algún sector o del mercado financiero rural, como los bancos agropecuarios de desarrollo, no han logrado buenos resultados como promotores del desarrollo de los mercados financieros, ni como sustitutos de ellos (como proveedores de

<sup>1</sup> De acuerdo con la recopilación hecha por Wenner y Proenza (Wenner, M. y F. Proenza: "Financiamiento rural en América Latina y el Caribe: Desafíos y oportunidades", en *Prácticas prometedoras en finanzas rurales: Experiencias en América Latina y el Caribe*. Lima: CEPES/Academia de Centroamérica/BID, 2002) para algunos países de la región, entre 4% (en el Perú, por ejemplo) y 40% (en Costa Rica) de los pobladores rurales acceden a créditos de fuente formal y con tasas de participación menores del 15% en actividades pasivas del sistema formal. En la mayor parte de países un porcentaje importante de pobladores rurales accede solo a fuentes informales o no accede a ninguna fuente de crédito. Con base en encuestas de hogares y censos agropecuarios encontramos que para fechas posteriores al 2000 la situación descrita por Wenner y Proenza no se habría modificado sustancialmente. En Bolivia y el Ecuador, menos del 10% de la población rural tendría crédito, y sobre todo de fuente informal; en Guatemala y el Perú, entre el 10% y el 20% de la población rural tendría crédito, nuevamente sobre todo informal, y solo en México, Chile y la Argentina el porcentaje de población rural con crédito superaría el 30%.

fondos para el sector rural).<sup>2</sup> Estos resultados se explican por el hecho de que la mayoría de estas entidades han sido ineficientes, no competitivas y discrecionales, y han estado sujetas a intervención política y a corrupción; porque han resultado competidores desleales de los agentes privados; porque afectan la cultura de repago de los clientes, etcétera; y, a la vez, en muchos casos, porque han resultado muy costosas de mantener para las economías nacionales.<sup>3</sup> Pero es bueno también reconocer la existencia de una queja justificada desde varias de las experiencias de entidades del sector público respecto de cómo han sido evaluadas. Muchas de estas entidades han tenido que servir propósitos variados y luego han sido evaluadas por su impacto en el desarrollo agrícola o por su eficiencia financiera, sin tomar en cuenta para qué fueron creadas y el conjunto de objetivos que han atendido.

La intervención directa de entidades públicas no ha logrado sobrellevar los problemas de los mercados rurales, pero su ausencia tampoco, dado que su segmento de mercado no ha sido captado por otras instituciones financieras.<sup>4</sup> Se debe reconocer que el sector privado atiende espontáneamente al mercado rural de manera limitada y/o sesgada hacia los estratos más ricos. Ni en el caso de los países que optaron por eliminar su banca de desarrollo,<sup>5</sup> ni en aquellos en los que se cambió el perfil de estas entidades, el sector privado logró salvar las barreras para atender crecientemente a clientes rurales. En muchos casos el sector privado no ha logrado servir a los clientes que eran atendidos por los bancos de desarrollo.<sup>6</sup> A pesar de esta constatación, hay que destacar avances importantes desde el sector privado en algunos países (el Perú, por ejemplo) donde se ha dado un proceso de desarrollo de entidades privadas con una cartera rural creciente en número de clientes y montos colocados, aunque con una participación decreciente en la cartera

<sup>2</sup> Evidencia de lo primero se puede hallar en La Porta, R., F. López de Silanes y A. Shleifer: "Government Ownership of Banks". Working Paper Series n.º 7620. Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research (NBER), marzo del 2000, y de lo segundo, en la nota número 2 de este artículo.

<sup>3</sup> Las mal administradas, por cierto. El caso peruano es emblemático al respecto, pues la crisis de la banca de fomento fue uno de los detonantes de un proceso hiperinflacionario en 1988.

<sup>4</sup> Véase Seibel, H. D.: "Bancos de desarrollo agrícola: ¿Cerrarlos o reformarlos?", en revista *Finanzas y Desarrollo*. Washington, D. C.: Fondo Monetario Internacional (FMI), vol. 37, n.º 2, junio del 2000.

<sup>5</sup> Como el Perú, Bolivia y Nicaragua en la década de 1990.

<sup>6</sup> Hay que reconocer que la existencia de una banca pública no garantiza una mayor provisión de crédito a sectores tradicionalmente desatendidos como serían los pobladores rurales o los microempresarios (véase, por ejemplo, Micco, A. y U. Panizza: "Bank Concentration and Credit Volatility". *Working Papers Central Bank of Chile* n.º 342, Central Bank of Chile, 2005) para una recopilación de la evidencia de América Latina.

total de estas entidades. Es decir, incluso en casos en los que el sector privado habría respondido favorablemente a la salida de los bancos de desarrollo, esta respuesta ha sido insuficiente.

Las razones tras la limitada respuesta privada están justamente en las viejas y conocidas fallas de los mercados financieros rurales y en las fallas de los gobiernos, que por un lado inhiben desarrollos mayores, ante la falta de sistemas de seguros, la persistencia de los altos costos de transacción, etcétera,<sup>7</sup> y, por otro, generan medidas que afectan el desarrollo de los mercados financieros con intervenciones que atentan contra la cultura de repago, limitan la utilización de determinadas garantías, etcétera. Además, debemos reconocer la existencia de mercados financieros más rentables, atractivos (menos riesgosos) y de rápido desarrollo en las zonas urbanas de ingresos medios y bajos; estratos donde muchas entidades microfinancieras han logrado rentabilidad y una escala de operaciones atractiva.<sup>8</sup>

El contexto actual nos remite a importantes cambios en los mercados rurales. En muchos países de América Latina hemos visto en los últimos años aperturas en los mercados de tierras, liberalizaciones financieras, cambios en el rol del Estado en los mercados de factores (sobre todo en los de asistencia técnica) y de productos, junto con un renovado interés —desde la academia pero sobre todo desde la política y los sectores públicos— por las entidades financieras de desarrollo. Como veremos en lo que sigue, en América Latina operan hoy más de 32 entidades financieras de desarrollo que colocan fondos en el sector agropecuario. Lo interesante es que estas 32 instituciones son de variado formato y naturaleza, y que la mayoría son rentables y multisectoriales, lo que marca distancia con los viejos y tradicionales bancos agropecuarios de la década de 1970.

La discusión ya no parece ser sobre si deben o no existir bancos o entidades públicas que atiendan al sector rural, pues es claro que estas existen y que están aquí para quedarse, ya sea por razones políticas o económicas. El debate gira más bien en torno de cuál es la combinación y el tipo de relaciones que pueden y deben establecerse entre estas entidades públicas

<sup>7</sup> Los múltiples programas de condonaciones de deudas promovidos por los gobiernos en prácticamente todos los países de la región constituyen el ejemplo más común y difundido.

<sup>8</sup> González-Vega (González-Vega, C.: “Deeping Rural Financial Markets: Macroeconomic, Policy and Political Dimensions”, en Conferencia “Paving the Way Forward: An International Conference on Best Practice sin Rural Finance”. Washington, D. C., 2-4 de junio del 2003) propone un marco de análisis sobre las complejas relaciones y decisiones que deben enfrentar las entidades al decidir qué parte de su portafolio debe ir al medio urbano y cuál al medio rural; allí reconoce el mayor atractivo que suelen tener los entornos urbanos para las entidades microfinancieras.

y el resto de actores para potenciar las finanzas rurales. Las relaciones de estas entidades del sector público con sus clientes, con los intermediarios privados y con el resto del sector público constituyen las claves para definir las posibilidades y características de los mercados financieros rurales y las estrategias por implementar para su desarrollo.

## LOS CAMBIOS EN LOS PARADIGMAS SOBRE FINANZAS RURALES

El “antiguo paradigma de las finanzas rurales”, de las década de 1960 y 1970, se define a partir de la preocupación por incrementar el crédito rural, sobre todo el agropecuario, bajo el supuesto de que con más crédito se registraría un proceso de desarrollo agrícola.<sup>9</sup> Este paradigma fundamentó la necesidad de que los estados y las agencias donantes centraran sus esfuerzos en intervenir en el mercado supliendo la falta de oferta de crédito en condiciones favorables (con tasas de interés subsidiadas, sin garantías, etcétera). Sin embargo, los resultados fueron poco alentadores: no se dio un proceso de desarrollo agrícola y los programas de crédito resultaron costosos para los estados, además de no ser sostenibles en el tiempo. Muchos de los programas de crédito desarrollados bajo este paradigma terminaron sirviendo objetivos políticos de los gobiernos y/o subestimaron las dificultades y riesgos implícitos en su ejecución.<sup>10</sup>

Entre las consecuencias que señalan Nagarajan y Meyer de la aplicación de este paradigma destacan las siguientes: el uso de tasas de interés subsidiadas hizo insostenibles a las instituciones (y así ellas terminaron por ser poco atractivas para los ahorristas); se incrementaron los créditos improductivos, pues la presencia de créditos de bajo costo se destinó a inversiones poco rentables; a pesar de tener en su mayoría objetivos sociales, las carteras se concentraron en manos de los más ricos y poderosos; el crédito subsidiado llevó a que agricultores seleccionaran cultivos poco rentables (se crearon preferencias y ventajas artificiales); se fomentó una cultura de no repago (y se debilitó a los intermediarios), ante las continuas condonaciones de deuda o ante los ofrecimientos políticos de que esto sucedería; y la presencia de intermediarios no sostenibles y con importantes niveles de subsidio desincentivó el desarrollo de intermediarios privados.

<sup>9</sup> Nagarajan, G. y R. Meyer: *Rural Finance: Recent Advances and Emerging Lessons, Debates, and Opportunities*. Ohio: Ohio State University, 2005.

<sup>10</sup> Investigadores como González-Vega (*op. cit.*, 2003) han analizado las “fallas” de estos procesos y las han relacionado con aquellas propias del aparato público, como la presencia de incentivos a los burócratas, la injerencia política en las decisiones de a quién y cuánto crédito otorgar, etcétera.

El segundo paradigma relevante es el que se desarrolla a partir de la llamada “revolución microfinanciera” iniciada en la década de 1970, sobre todo a partir de las acciones de entidades no financieras, como las ONG, o financieras muy ligadas a los sectores pobres y sus organizaciones (cooperativas, mutuales, etcétera). Se trata del desarrollo de instituciones y productos financieros para clientes tradicionalmente desatendidos por el sistema financiero (la mayoría “pobres”). El avance del segmento microfinanciero abre una nueva etapa en la discusión sobre finanzas para pobres, y con ella cambia también el paradigma de las finanzas rurales. Se presta creciente atención al funcionamiento de los mercados informales y se valora crecientemente el acceso a información y la cercanía entre prestamista y prestatario, a la vez que se innova en el tipo de productos y servicios y en la tecnología de entrega y recuperación de las deudas. Pero, sobre todo, se demuestra que se pueden ofrecer servicios financieros de pequeña escala y en condiciones tradicionalmente consideradas adversas (sin garantías reales, en zonas marcadas por la informalidad, etcétera), y que esto se puede hacer desde instituciones privadas (con y sin fines de lucro) sólidas financieramente y rentables.<sup>11</sup> El éxito de las microfinanzas ha consistido justamente en mostrar cómo enfrentar y superar las “fallas” existentes en los mercados financieros relevantes para el desarrollo de sus actividades.<sup>12</sup>

Es cierto que las microfinanzas no logran atender a todos los segmentos desatendidos por el sistema financiero, y que suelen concentrarse en la provisión de ciertos servicios, sobre todo crédito.<sup>13</sup> Los créditos, además, tienden a ser de corto plazo y por montos pequeños.<sup>14</sup> Sin embargo, a medida que se han ido consolidando los intermediarios microfinancieros y su heterogeneidad se ha incrementado, se han ido generando nuevas tecnologías, productos y servicios y se ha abierto una discusión sobre los paradigmas anteriores y

<sup>11</sup> Para un análisis y recuento del proceso, véase Robinson, M.: “Savings and the New Microfinance”, en *The Microfinance Revolution: Sustainable Finance for the Poor*. Washington, D. C.: The World Bank, 2001.

<sup>12</sup> Lo que en muchos casos se ha traducido en reducciones significativas de costos de transacción para todos los actores del mercado y no solo para los intermediarios microfinancieros (véase Navajas S., J. Conning y C. González-Vega: “Lending Technologies, Competition, and Consolidation in the Market for Microfinance in Bolivia”. Ms., Rural Finance Program. Columbus, The Ohio State University y Williams College, 1999).

<sup>13</sup> En realidad, la revolución microfinanciera se desarrolló a partir del éxito del llamado microcrédito (véase Armendáriz de Aghion, B. y J. Morduch: *The Economics of Microfinance*. Cambridge, MA: The MIT Press, 2005).

<sup>14</sup> Y por ello se reconoce que las microfinanzas no pueden, ni podrán, reemplazar a los bancos u otras entidades, sino que más bien coexisten y han de competir en determinados segmentos con ellos.

sobre la utilidad de lo avanzado para entender y repensar las finanzas rurales. Aun así, se debe reconocer que las microfinanzas han sido menos exitosas cuando se ha tratado de ofrecer crédito para actividades agropecuarias.<sup>15</sup>

## EL NUEVO PARADIGMA SOBRE FINANZAS RURALES

En la década de 1990 aparece una renovada discusión sobre la necesidad de desarrollar un nuevo paradigma para las finanzas rurales, paradigma que sigue en proceso de discusión.<sup>16</sup> La propuesta de este paradigma parte de consolidar las lecciones del “antiguo” paradigma y de la revolución microfinanciera, para plantear un conjunto de principios básicos que guíen el desarrollo de un sistema financiero que permita y facilite el desarrollo rural. Este nuevo paradigma reconoce partir de un enfoque comercial que se basa en la aceptación de la superioridad del mercado y sus mecanismos para atender a un número creciente de clientes de forma sostenida, y acepta el reto de diseñar políticas, intervenciones y tecnologías capaces de superar o contrarrestar las principales fallas de los mercados financieros por medio de incentivos compatibles o inteligentes, de innovaciones y nuevos diseños institucionales (de organizaciones, de regulación, etcétera).

Este nuevo paradigma señala la existencia de tres condiciones básicas: la creación de un entorno normativo propicio (desde estabilidad macro hasta medidas que reviertan el sesgo antirural de las políticas); un marco regulatorio y legal que permita el desarrollo de entidades financieras de amplio espectro y la mejor operación de los mercados; y el fortalecimiento de las entidades financieras rurales para ampliar sus servicios más allá del crédito y asegurar su sostenibilidad.<sup>17</sup> Además, se han desarrollado algunas propuestas conceptuales que buscan incorporar, además de estos aspectos, básicamente de oferta, temas relevantes para el impacto en los clientes, atendidos y potenciales, del desarrollo de las finanzas rurales.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> González-Vega, C.: “Lecciones de la revolución de las microfinanzas para las finanzas rurales”, en M. Wenner, J. Alvarado y F. Galarza: *Prácticas promotoras en finanzas rurales*, 2002.

<sup>16</sup> Nagarajan y Meyer, *op. cit.*, 2005.

<sup>17</sup> Tomadas de Nagarajan y Meyer (*op. cit.*, 2005), quienes recogen las propuestas de González-Vega (*op. cit.*, 2003) y Zeller, M.: “Models of Rural Financial Institutions”. Ponencia presentada en “Paving the Way Forward for Rural Finance”, junio del 2003. Washington, D. C.: USAID/WOCCU/DFID/BASIS, 2003.

<sup>18</sup> Por ejemplo, el triángulo de las microfinanzas y su versión rural (el triángulo de las finanzas rurales) desarrollado por Zeller, M. y R. Meyer: *The Triangle of Microfinance: Financial Sustainability, Outreach, and Impact*. Baltimore-Londres: The Johns Hopkins University Press, 2002 (en colaboración con el International Food Policy Research Institute).

## EL DEBATE SOBRE LOS BANCOS PÚBLICOS EN EL MARCO DEL NUEVO PARADIGMA DE LAS FINANZAS RURALES

González-Vega,<sup>19</sup> uno de los promotores del nuevo paradigma sobre las finanzas rurales, destaca que esta nueva visión permite identificar un conjunto de razones por las que las entidades del Estado no deben tener una actuación directa en los mercados financieros (como proveedores de servicios financieros). Señala que las instituciones estatales no poseen ventajas en el acceso a información de clientes potenciales (respecto de sus competidores privados) y tienden más bien a tener desventajas para hacer cumplir los contratos que suscriben con sus clientes. Estas desventajas se explican por los problemas de credibilidad derivados tanto de las frecuentes expectativas sobre posibles condonaciones de deudas, como del limitado poder real (político) de un gobierno para ejecutar garantías ante casos de no repago. Asimismo, las entidades del Estado tienden a estar sujetas a presiones políticas y por lo general no cuentan con incentivos para ser sostenibles y/o eficientes.

A pesar de los argumentos de González-Vega y otros, la conferencia organizada por el BID en el 2005<sup>20</sup> sobre el rol de los bancos públicos y su potencial, si bien no desestimó este tipo de posturas,<sup>21</sup> abrió un importante debate sobre las áreas en las cuales las entidades del sector público pueden jugar un rol en el desarrollo de los mercados rurales, sobre todo a partir de sus generalmente amplias redes de agencias que permiten llegar a clientes tradicionalmente desatendidos por el sistema privado. El debate partió de reconocer el fracaso de las entidades públicas como promotoras del desarrollo agropecuario por medio de la provisión de crédito agropecuario, sobre todo en América Latina, y del reconocimiento de las limitaciones que estas entidades enfrentan para evitar la injerencia política en sus decisiones. A pesar de ello, las conclusiones de esta reunión sugieren que aun cuando las entidades públicas enfrentan serias limitaciones (como las mencionadas por González-Vega), pueden ser transformadas y servir en un marco de competencia y mayor responsabilidad para atender a clientes excluidos por el sector privado.<sup>22</sup> Conclusión que se sustenta en algunos ejemplos interesantes

<sup>19</sup> González-Vega, *op. cit.*, 2003.

<sup>20</sup> <[www.iadb.org/res/puclibcbanks](http://www.iadb.org/res/puclibcbanks)>.

<sup>21</sup> Es más: probablemente buscó consolidarlas.

<sup>22</sup> El propio González-Vega reconoce que, dado que no puede lograr el mejor escenario (*first-best*), el segundo mejor escenario (*second-best*) es reformar estas entidades para hacerlas competitivas y “blindarlas” de la injerencia política (véase González-Vega, C. y D. H. Graham: “State-Owned Agricultural Development Banks: Lessons and Opportunities for Microfinance”. GEMINI papers, Bethesda, Maryland: Development Alternatives Inc., 1995).



de reformas de bancos públicos en el mundo que han logrado transformar las instituciones y hacerlas competitivas sin por ello perder su relación con clientes agropecuarios y/o pobres.<sup>23</sup> Este debate continúa abierto.<sup>24</sup>

En cada país, las razones esgrimidas para justificar la participación de estas instituciones en el ámbito financiero rural son de distinta naturaleza; la principal es el limitado interés del sector privado hacia el ámbito rural y en especial hacia los pobladores de menores recursos. Es decir, una posición más bien defensiva, orientada a llenar un espacio vacío, desatendido por el sector privado.

Hay, empero, también razones más proactivas. La presencia de entidades públicas, dadas las características de los mercados financieros rurales, puede o podría impulsar y, eventualmente, constituir entidades que “abran” camino para el desarrollo del mercado y, por ende, para el ingreso —o para el surgimiento— de nuevas instituciones privadas que atiendan a nuevos segmentos de ese mercado o para el desarrollo de nuevos productos y servicios útiles para crear o sostener negocios rurales (agropecuarios y no agropecuarios). Entre estas razones más proactivas, se puede pensar en la capacidad de tales entidades para ampliar la frontera del mercado (sobre todo hacia sectores tradicionalmente desatendidos), promover acciones para reducir costos de transacción, generar sinergias con el sector privado, producir externalidades positivas (como información, historia crediticia o centrales de riesgo, por ejemplo).

Finalmente, hay asimismo razones más bien políticas para la existencia de este tipo de entidades que no deben ser dejadas de lado, pues en muchos casos estas son fundamentales para entender la actuación y las presiones e incentivos que adoptan estas entidades. En el mejor sentido, estas entidades públicas o mixtas pueden ser parte del aparato político o pueden ser entidades claves de estabilización en contextos de conflictos y reclamos sociales.

## LA EVOLUCIÓN DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS DE DESARROLLO PARA EL AGRO EN AMÉRICA LATINA

En América Latina operan 108 instituciones financieras de desarrollo (IFD),<sup>25</sup> cuyo principal objetivo es fomentar el desarrollo en determinados sectores

<sup>23</sup> Los casos clásicos son los del Banco Agrario de Mongolia (ahora XAAH), el Banco Rakyat de Indonesia (BRI), el Banco para la Agricultura y las Cooperativas Agrícolas en Tailandia (BAAC) y el Centro para la Agricultura y Desarrollo Rural-Banco CARD de Filipinas.

<sup>24</sup> Existe una gran discusión sobre la peculiaridad o generalidad de estos ejemplos. Asimismo, hay muchas preguntas acerca de la sostenibilidad de las reformas que se están produciendo en varios de los bancos públicos agropecuarios del mundo.

<sup>25</sup> De acuerdo con la información existente en la base de ALIDE.

de la economía. Estas entidades pueden ser de propiedad pública (69,4%), privada (20,4%) o mixtas (10,2%), y funcionan en 21 países de la región. Los activos, el patrimonio, la cartera de créditos y las utilidades que manejan en conjunto resultan importantes dentro del sistema financiero del país en el que operan y de América Latina toda (véase el cuadro 1).<sup>26</sup>

**Cuadro 1**  
**América Latina y el Caribe: Características de las IFD**  
**por tipo de propiedad 2004**

	Propiedad		Activos		Patrimonio		Cartera		Utilidad	
	N.º	%	Mill. US\$	%	Mill. US\$	%	Mill. US\$	%	Mill. US\$	%
Público	76	70	305,327,1	73	33,497,5	81	127,928,7	71	2,451,1	66
Privado	22	20	9,886,8	2	998,1	2	5,692,4	3	113,8	3
Mixto	11	9	100,965,3	24	6,671,4	16	46,798,3	26	1,172,1	31
Total	108	100	416,179,2	100	41,167,0	100	180,419,4	100	3,737,0	100,0

Comprende 108 IFD pertenecientes a 20 países de la región, 2004.

Fuente: Base de datos de ALIDE. Elaboración: IEP.

El 30% de estas instituciones otorga financiamiento a la actividad agropecuaria, sea porque se crearon específicamente para este fin o porque, siendo de orientación multisectorial, destinan un porcentaje de sus colocaciones al agro. El índice de colocaciones de estas 32 IFD en el sector agropecuario en promedio representa el 26,2% de sus colocaciones totales.<sup>27</sup> Los niveles de rentabilidad registrados en conjunto son alentadores: solo cuatro de ellas muestran ROE y ROA negativo, y en promedio obtienen utilidades (14,5% del patrimonio).<sup>28</sup> En cuanto a la calidad de cartera, registran una tasa de morosidad promedio de 3,4%<sup>29</sup> y solo siete reportan carteras vencidas superiores al 10%. Sus indicadores de gestión también muestran resultados positivos, dado que el promedio de gastos administrativos como porcentaje de sus ingresos no supera el 20% (véase el cuadro 2).

De las 32 instituciones, 11 destinan menos del 30% de su cartera al sector agropecuario, 12 entre 31% y 99%, y 9 se dedican exclusivamente a colocar en el agro. Al analizar la eficiencia financiera y operativa de estas

<sup>26</sup> En América Latina la profundización financiera es aún limitada: el crédito al sector privado sobre el PBI alcanza, en promedio, solo el 30%.

<sup>27</sup> Si no se considera el Banco Do Brasil, este porcentaje llega a ser de 22,2.

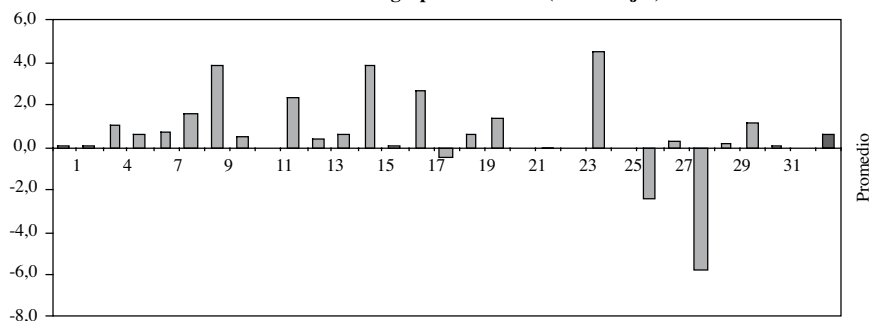
<sup>28</sup> Promedio ponderado por activos.

<sup>29</sup> Estimada a partir del índice cartera vencida/cartera total.

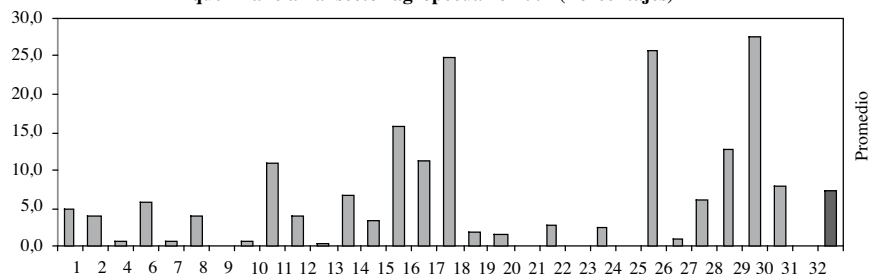
## Gráficos 1 y 2

### Indicadores financieros de las instituciones financieras de desarrollo que financian al sector agropecuario

**Rentabilidad: ROA de las instituciones financieras de desarrollo que financian al sector agropecuario 2004 (Porcentajes)**



**Tasa de morosidad de las instituciones financieras de desarrollo que financian al sector agropecuario 2004 (Porcentajes)**



**Cuadro 2**  
**Indicadores financieros de 32 bancos con colocaciones en el sector agropecuario 2004**

IFD	ROA	ROE	Tasa de morosidad	Utilidad/Ingresos	Gastos personal/ingreso	Gastos de administración/Ingresos	Gastos totales/Ing. totales
Promedio ponderado por activos	0,8	14,5	3,4	9,8	12,8	21,9	89,9
Promedio ponderado por patrimonio	0,7	10,0	3,3	13,1	9,1	19,4	84,9

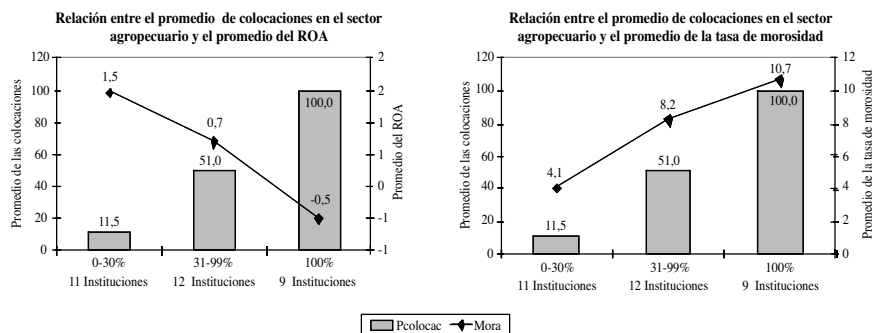
Fuente: ALIDE. Página web de los bancos. Superintendencia de Bancos.

Elaboración: IEP.

instituciones encontramos que, en general, hay una relación inversa entre el porcentaje de colocaciones en el agro y la eficiencia financiera y operativa: mientras mayor porcentaje de la cartera se coloca en el sector agropecuario, menor rentabilidad, mayor mora y mayores gastos administrativos y de personal.

### Gráficos 3 y 4

#### Colocaciones en el sector agropecuario y el ROA y tasa de morosidad



Las IFD que han estado atendiendo la actividad agropecuaria y al sector rural en América Latina se han redefinido considerablemente en los últimos veinte años. Estas instituciones han variado su orientación sectorial, en muchos casos pasando de especializadas en el agro a entidades multisectoriales, y de colocaciones directas (primer piso) a una modalidad de segundo piso (véase el cuadro 3).

Ya vimos que en la década de 1980 las IFD se caracterizaron por la presencia de instituciones que otorgan crédito de forma directa (primer piso: 82%). De ellas, más de la mitad (63%) estaba especializada en el sector agropecuario y/o rural. La banca de segundo piso, caracterizada por otorgar financiamiento por medio de intermediarios financieros, constituía apenas el 15% de las IFD y, de estas, la mayoría estaba especializada en otorgar crédito

**Cuadro 3**  
Número de instituciones financieras públicas de desarrollo con cartera agropecuaria

	Primer piso	Segundo piso	Primer y segundo piso	Total *
Década de 1980	22	4	1	27
Década de 1990	19	10	1	30
Década del 2000	15	9	8	32
%				
Década de 1980	81,5%	15%	4%	100%
Década de 1990	63,3%	33%	3%	100%
Década del 2000	46,9%	28%	25%	100%

\* Representa el número de instituciones que operan en 19 países de AL.

Fuente: Páginas web de los bancos y ALIDE. Elaboración: IEP.

al sector agropecuario. En la presente década esta situación ha cambiado, y así se ha incrementado el número de entidades que operan en el segundo piso con una propuesta multisectorial.

A diciembre del 2004, estas 32 IFD con cartera rural intermediaron, en total, más de 87.500 millones de dólares, de los cuales cerca de 23 mil millones fueron a colocaciones agropecuarias. Cabe destacar que dentro de este grupo de entidades se encuentra el Banco Do Brasil, uno de los más grandes de Sudamérica y cuyo monto total de colocaciones representa el 34% de las colocaciones totales de estos 32 bancos. Como se puede observar en el cuadro 4, en el que se ha excluido al Banco Do Brasil, el mayor volumen de fondos para el sector agropecuario se encuentra en manos de la banca que intermedia fondos a través de las dos modalidades en conjunto —primer y segundo piso— con el 52% de los fondos totales intermediados para el agro. En segundo lugar aparece la banca de primer piso, que destina el 25% de sus colocaciones al agro, y luego, muy de cerca, las colocaciones desde entidades de segundo piso (casi 24%). Estas 31 instituciones de desarrollo colocan, en conjunto, 12.833 millones de dólares en el agro, monto que equivale a 107 dólares por habitante rural de la región.

**Cuadro 4**  
**Volumen intermediado por las 31 IFD (sin Banco Do Brasil)**

Modalidad	Colocaciones		Colocaciones S.	
	Totales	%	Agropecuario	%
Primer piso	20.060,5	34,8	3.177,1	24,8
Primer y segundo piso	32.889,9	57,1	6.619,6	51,6
Segundo piso	4.659,8	8,1	3.036,5	23,7
Total	57.610,2	100,0	12.833,3	100,0

*Fuente:* Base de datos ALIDE, página web de los bancos.

*Elaboración:* IEP.

## ALGUNAS LECCIONES DESDE LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA

Algunas de las entidades que operan en la región están generando valiosas lecciones para el futuro de la banca de desarrollo, sea por sus propuestas, sea por sus éxitos o fracasos. Como vimos, la discusión conceptual sobre el rol y potencial de la banca de desarrollo como impulsor de las finanzas rurales concluye que esta banca requiere ser más eficiente y profesional, y que para ello es clave la participación del sector privado y el establecimiento de proce-

dimientos y normas que protejan a estas entidades de la interferencia política o de su uso clientelar. Asimismo, se concluye que es preferible la presencia de estas entidades en el segundo piso, dejando a otros intermediarios privados la relación directa con los clientes. Sin embargo, la experiencia de América Latina nos muestra que estas recomendaciones, acertadas en términos generales, no son siempre implementables, o que requieren de un conjunto de requisitos que no siempre se encuentran en la realidad en la que se interviene.

## EL SEGUNDO PISO COMO OPCIÓN PARA LA BANCA DE DESARROLLO AGROPECUARIA

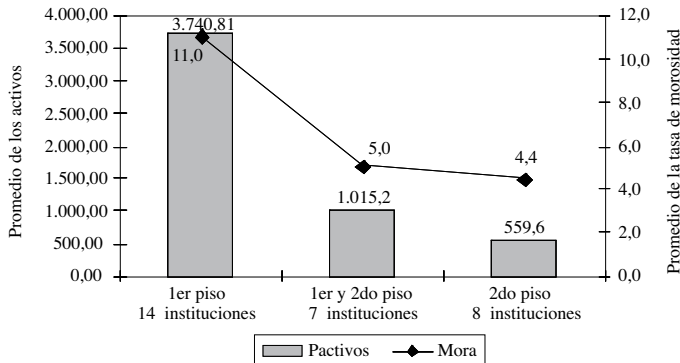
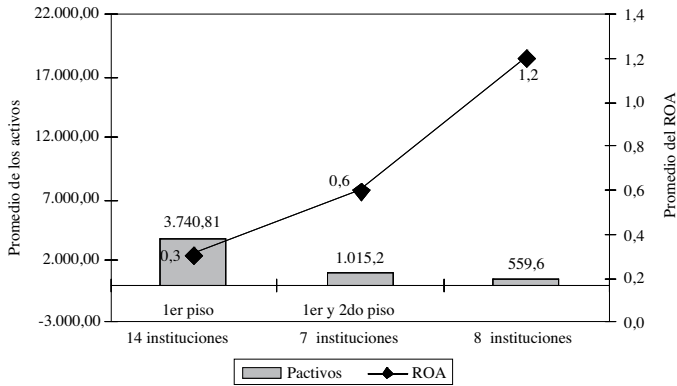
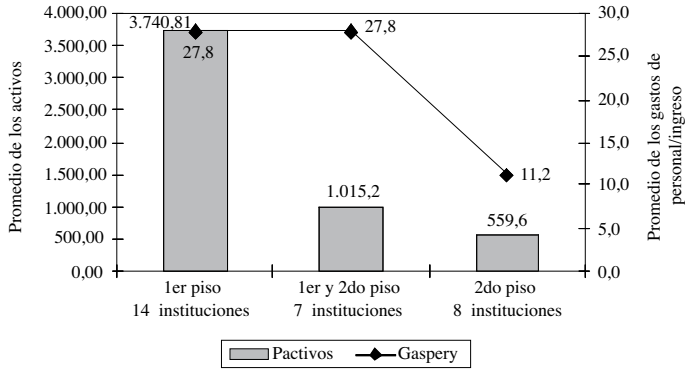
Como se discutió al inicio, contar con entidades de segundo piso que impulsen desde el sector público el mercado financiero rural es una propuesta atractiva y potencialmente más eficiente (o menos problemática) para el desarrollo de los mercados rurales que el tradicional esquema de entrega de créditos directos. Probablemente, dados estos argumentos y los pobres resultados de los bancos sectoriales de desarrollo de primer piso, en muchos países se optó por constituir o reconvertir la banca de desarrollo para el agro hacia entidades de segundo piso. Como ya se señaló, en la región el segundo piso ganó importancia en años recientes, aunque el grueso de recursos que moviliza la banca de desarrollo hacia el agro continúa siendo colocado desde el primer piso.

De acuerdo con la teoría, las entidades de segundo piso ofrecen ventajas. En primer lugar, son entidades con menores costos que los bancos de primer piso, requieren menos infraestructura (no tienen que contar con agencias ni con personal de atención al público) y soporte, pues trabajan con un número limitado de clientes, todos institucionales (con documentación, representantes legales, patrimonio propio, etcétera).<sup>30</sup> En segundo lugar, suelen ser más rentables, debido a sus bajos costos operativos y a su relativamente menor morosidad. En los gráficos 5, 6 y 7 se observa que las entidades de segundo piso que operan hoy en la región tienen menor patrimonio que las de primer piso y que las mixtas (primer y segundo piso), y mejores indicadores de resultado.

A pesar de estos resultados, que sustentarían las recomendaciones de la literatura, las entidades de segundo piso enfrentan varios desafíos: lograr una escala adecuada, lo que depende de la demanda por los recursos ofrecidos que tengan los intermediarios de primer piso; tener clientes de calidad,

<sup>30</sup> Este aspecto puede ser un problema para el “uso político” de tales entidades: no generan mucho empleo, ni relaciones masivas con potenciales electores.

**Gráficos 5 a 7**  
**Entidades financieras de desarrollo con cartera agropecuaria por modalidad (29 entidades de AL)<sup>31</sup>**



Fuente: Base de datos de ALIDE (información para el 2004).  
 Elaboración propia.

<sup>31</sup> Hemos excluido a la entidad más grande de cada grupo (modalidad operativa), pues son de una escala significativamente distinta de las demás. En los tres casos corresponden a entidades del Brasil.

lo que depende de la red de intermediarios financieros rurales; contar con productos competitivos en costos y condiciones; y, al ser entidades de desarrollo, tener impacto positivo en el desarrollo, impulso y profundidad del sistema financiero. Desafíos no siempre atendibles, dadas las características y condiciones de los mercados financieros rurales en la región.

Varios casos, de reciente creación en particular, dan cuenta de lo complejo que puede resultar implementar operaciones de segundo piso. Algunas entidades ideadas como de segundo piso han terminado operando también en el primer piso bajo distintas modalidades (algunas más explícitamente de primer piso que otras), justamente porque no pudieron vencer algunos de los desafíos mencionados.

En la región tenemos casos emblemáticos. En México, luego del cierre de Banrural, la tradicional banca para el agro del viejo esquema (banco sectorial —agrario— de primer piso), en el 2003 se crea Financiera Rural con el objetivo de que opere como banca de segundo piso y canalice fondos hacia el agro, especialmente hacia la pequeña agricultura, a través de los intermediarios financieros y microfinancieros que operan en las zonas rurales.<sup>32</sup> En la Argentina, a fines de la década de 1990 se crea Foncap S.A. para administrar un fideicomiso (generado a partir de un aporte del sector público) que habría de financiar y apoyar el desarrollo de las microfinanzas desde el segundo piso.

Al analizar la experiencia reciente de estas entidades especializadas en el segundo piso encontramos resultados poco alentadores, tanto para la actividad propia del segundo piso (intermediar fondos hacia otras entidades financieras) como para el dinamismo de los mercados financieros rurales. Lo interesante es que las razones asociadas con estos resultados son variadas, lo que nos muestra que el conjunto de requisitos que ha de tomarse en cuenta para definir la pertinencia y el potencial de una entidad de segundo piso es amplio.

Financiera Rural y Foncap S.A. se crean con un patrimonio propio o delegado (bajo el esquema de un fideicomiso), y se les exige que sean financieramente sostenibles. Es decir, han de generar recursos suficientes por medio de su actividad financiera para cubrir sus gastos de operación.<sup>33</sup> Por ende, deben prestar y cobrar eficientemente y fijar tasas de interés que

<sup>32</sup> El énfasis en atender a la pequeña y mediana agricultura es relevante al menos por dos razones: primero, porque en México el FIRA cumple esta función para los agricultores de mayor escala; y, segundo, porque los “buenos clientes” que quedaron de Banrural están justamente en este estrato.

<sup>33</sup> Sin afectar el patrimonio recibido en el caso de Financiera Rural o el fondo recibido a través de un fideicomiso en el caso de Foncap S.A.



les permitan cubrir todos sus costos. En el caso de Financiera Rural de México esto ha significado tener que ir al primer piso, pues el limitado volumen colocado en el segundo y la fuerte competencia que le imponen otras iniciativas del sector público (con tasas de interés más bajas) y de las propias entidades (financiamiento propio o de sus actividades pasivas) les impiden cubrir sus costos con las operaciones de segundo piso. Si bien su vocación consiste en ir hacia la especialización en el segundo piso, las posibilidades de lograrlo, al menos en el mediano plazo, parecen pocas, y totalmente dependientes de la evolución de la demanda por sus recursos (dados sus precios y condiciones).

Ante su infructuosa búsqueda de intermediarios a quienes fondear a tasas de mercado,<sup>34</sup> en la Argentina Foncap S.A. optó por ofrecer recursos a algunas cooperativas de productores agropecuarios (que no son, *strictu sensu*, intermediarios financieros). Si bien los resultados obtenidos son mixtos, pues en algunos casos remiten a éxitos muy interesantes (como el de la Cooperativa Agrícola Ltda. de Picada en Misiones) y en otros a pérdidas considerables, la lección es que estos intermediarios, no especializados en intermediación financiera, requieren no solo de liquidez sino también de procesos de desarrollo institucional y creación de capacidades financieras para poder operar con un intermediario de segundo piso, procesos que no están en el espectro de acción de Foncap S.A.<sup>35</sup>

Financiera Rural y Foncap S.A. son ejemplos de una apuesta basada en las recomendaciones conceptuales. Se rigen por una opción de mercado, de competitividad, pero se insertan en entornos que no son asépticos, sino que están marcados por otros procesos, como la presencia de ofertas subsidiadas de fondos por medio de otras entidades del sector público o privado (algunas fuentes de cooperación externa, por ejemplo), la ausencia de entidades de primer piso con quienes trabajar en número y escala suficiente (por temas de acreditación, especialización, etcétera) como solventar las operaciones de segundo piso.

Pero el tema no se reduce a si hay o no otros subsidios o si existen intermediarios financieros suficientes. Los casos peruano y ecuatoriano aportan elementos adicionales. En estos dos países las entidades de segundo piso terminan moviéndose hacia el primero (COFIDE y CFN), pero son casos en los

<sup>34</sup> Lo que se explica en parte por el relativo retraso en el desarrollo microfinanciero en la Argentina.

<sup>35</sup> Foncap S.A. ha terminado brindando estos servicios a las cooperativas, pero con un alto costo en términos de involucramiento del personal de Foncap S.A., de contrataciones de especialistas y de estrategias de monitoreo y acompañamiento fuera de la propuesta de una entidad de segundo piso.

que hay redes financieras y microfinancieras bastante amplias, consolidadas y con presencia en el medio rural. COFIDE en el Perú, por intermedio de su Producto Financiero Estandarizado (PFE), termina actuando prácticamente en el primer piso, pagando comisiones a los intermediarios financieros, en vez de trabajar con ellos como socios. La CFN del Ecuador se desenvuelve en un entorno marcado por la presencia de un sector financiero rural dinámico compuesto por un número grande de entidades de primer piso; sin embargo, sus recursos disponibles para trabajar con este sector son pocos, y antes de explorar nuevos mecanismos para desarrollar esta relación opta por abrirse hacia el primer piso directamente. Es cierto que en estos dos casos muchos intermediarios de primer piso tienen otras fuentes de fondeo y/o que el perfil de sus clientes no coincide con el que buscan los intermediarios de segundo piso, pero en concreto, incluso cuando hay intermediarios de primer piso sólidos y competitivos, no siempre las entidades de segundo piso consiguen articularse con ellos de modo tal que logren ampliar e impulsar las colocaciones hacia el medio rural o agropecuario.

En este sentido, es ilustrativa la discusión que acompañó la creación de Agrobanco a inicios de la década, que estuvo marcada por las recomendaciones y consensos en torno de lo que debía ser una entidad de segundo piso; consenso que no se logró imponer ante presiones (más políticas que técnicas) de determinados grupos que buscaban tener una entidad de primer piso. El resultado fue una entidad de primer y segundo piso, como muchas otras en la región.

Por el contrario, hay experiencias también de entidades de primer piso que generan operaciones de segundo piso para complementar sus actividades. Dos merecen especial atención. La primera es INDAP, de Chile, una entidad del Ministerio de Agricultura encargada de promover el desarrollo de la pequeña agricultura por medio de créditos directos, asistencia técnica y otros servicios complementarios. INDAP es responsable de más del 80% del crédito de capital de trabajo de la agricultura campesina y del 100% del capital de inversión de los campesinos en Chile.<sup>36</sup> Luego de un proceso de modernización del área financiera de INDAP, hoy esta presenta indicadores alentadores. Desde fines de la década de 1990 inició un proceso de articulación con el sector financiero privado para promover el ingreso de intermediarios al negocio de créditos y servicios financieros a los pequeños productores agropecuarios, y para ello generó una plataforma de segundo piso con dos instrumentos centrales: un fondo por ser entregado a los intermediarios para que estos lo coloquen en el agro (el Fondo de Administración Delegada), y un subsidio directo a los

<sup>36</sup> RIMISP: “Informe estudio de caracterización de los usuarios del programa de crédito de INDAP”, 2005 (manuscrito).

intermediarios para cubrir los costos de transacción en los que estos incurran al realizar operaciones con el sector de pequeña producción agropecuaria (Bono de Articulación Financiera). Este último mecanismo es interesante, además, porque se entrega por medio de una subasta competitiva en la que los intermediarios fijan el monto del subsidio en una puja.<sup>37</sup>

El segundo ejemplo de una entidad de primer piso que incursiona en el segundo piso corresponde a Banrural S.A. de Guatemala, institución de capital mixto con cobertura nacional y vocación multisectorial que, si bien tiene presencia en prácticamente todas las cabeceras municipales de Guatemala, no logra llegar a clientes agropecuarios de zonas alejadas (geográficamente o por deficiente infraestructura de comunicaciones). Para atender a estos clientes, Banrural S.A. maneja una línea de créditos de segundo piso dirigida a entidades microfinancieras que operan en estos ámbitos alejados (ONG, pequeñas cooperativas). En los años que esta línea ha funcionado, Banrural S.A. estima haber atendido a más de 75 mil clientes rurales por medio de más de 150 organizaciones financieras locales.<sup>38</sup>

Los ejemplos presentados dan cuenta de que no siempre es posible o relevante trabajar solo desde el segundo piso. Nos muestran que cuando es posible, como señala la teoría, resulta una manera efectiva de apoyar el desarrollo del mercado financiero para el agro. Pero, sobre todo, nos indican la necesidad de no caer en la recomendación ciega de ir hacia el segundo piso como única opción, pues muchas veces esta ‘no opción’ no es viable o relevante, y es ahí donde se requiere discutir cuáles han de ser las siguientes alternativas por explorar a favor del desarrollo del sistema financiero rural.

## BLINDAJE FRENTE AL USO POLÍTICO Y DISTINTOS ESQUEMAS DE PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO

A partir de un conjunto de estudios realizados, sobre todo con el fin de generar evidencia sobre la perversa relación existente entre entidades controladas por el sector público y bajos resultados en términos financieros, de profundidad y cobertura, se promovieron nuevas propuestas de esquemas de gobierno, privatizaciones y liquidaciones de la tradicional banca

<sup>37</sup> A medida que se ha incrementado el número de intermediarios participantes en estas subastas, el monto del subsidio por transacción ha ido cayendo.

<sup>38</sup> Cifra relevante, pues Banrural S.A. atiende de manera directa a cerca de 25 mil clientes agropecuarios al año. El crédito promedio entregado por medio del segundo piso es pequeño, cerca de 350 dólares, en comparación con el crédito promedio de primer piso (aproximadamente 3.400 dólares).

de desarrollo controlada por el sector público.<sup>39</sup> De estas propuestas se deriva una suerte de sentido común que señala que la banca de desarrollo tiene que ser menos susceptible a presiones políticas o a la injerencia de los gobiernos y gobernantes de turno. Para “proteger” o “blindar” estas instituciones se han generado varias recomendaciones. Tres claves en la experiencia de las entidades de la región. En primer lugar, la opción de contar con participación de inversionistas y directores del sector privado; en segundo lugar, la propuesta de que estas entidades no dependan del presupuesto público sino que posean un patrimonio propio o delegado; y, en tercer lugar, que existan órganos de control fuertes y esquemas de rendición de cuentas para poder supervisar sus actividades, resultados y procedimientos.

Es claro que son preferibles las entidades más estables, eficientes y transparentes,<sup>40</sup> y que esta mayor estabilidad y transparencia tiene un potencial interesante para convertirse en elemento clave para el desarrollo y consolidación de las instituciones financieras. Siguiendo lo señalado, este mejor “gobierno” de las entidades ha sido centralmente asociado con la presencia del sector privado en las estructuras de gobierno de las entidades. Sin embargo, hay poca evidencia que sustente que las entidades del sector público privatizadas en América Latina hayan mejorado sus indicadores financieros.<sup>41</sup>

La experiencia de varias entidades de la región muestra una serie de recomendaciones: presencia del sector privado en el “gobierno” de las entidades, patrimonio propio o delegado en vez de recursos del presupuesto público, y más y mejores órganos de control; algunas de ellas han sido adoptadas por varias de las entidades que operan en la región. Sus experiencias nos llevan a pensar que si bien estas recomendaciones son pertinentes, se requiere de todas (o varias de) ellas a la vez para tener entidades realmente “blindadas” que busquen eficiencia y sostenibilidad.

Partamos por ver algunas experiencias de instituciones de esta naturaleza que han tratado de adoptar las recomendaciones mencionadas. Financiera Rural de México es una entidad que posee un patrimonio propio y que, por lo tanto, debe asegurar ingresos financieros y tasas de recuperación altas para mantenerse. Sin embargo, posee una estructura de gobierno dominada por el sector público con alguna participación de los principales gremios de

<sup>39</sup> Véase, por ejemplo, el trabajo de La Porta, López de Silanes y Shleifer (*op. cit.*, 2000).

<sup>40</sup> Las visiones sobre el rol político de estas entidades podrían discrepar de esta afirmación.

<sup>41</sup> Véase el trabajo de Micco y Panizza (*op. cit.*, 2005) para una síntesis de la evidencia sobre bancos privatizados.

productores.<sup>42</sup> Aquí se ha priorizado la búsqueda de la sostenibilidad financiera, y la presencia privada en el Directorio no tiene poder efectivo, por su número minoritario. Sin embargo, los gremios incluidos en el Directorio están estrechamente ligados a distintas opciones políticas y poseen conexión con diversas bancadas en el Congreso, con lo que su poder es mayor. Este poder de los directores del sector privado es clave, pues ante consensos en el Directorio este se refleja en un apoyo multipartidario; frente a disputas en el Directorio, estas pueden trascender el ámbito de este y saltar a la esfera pública con relativa rapidez y efectividad (lo que incentiva la búsqueda de consensos).

El caso de Foncap S.A. recoge las tres recomendaciones, pues posee capital mixto y la mayoría de sus acciones (51%) están en manos del sector privado (aunque la designación del Presidente y del Vicepresidente está a cargo de los directores del sector público).<sup>43</sup> Administra un fideicomiso (que deberá devolver al sector público al cabo de treinta años) y es una entidad de derecho privado y, en consecuencia, está sujeta a controles del sector público y del privado. Sin embargo, la presencia del sector privado por medio de la mayoría de directores no parece imponer una dinámica estrictamente privada. Por un lado, al ser el accionista privado una entidad sin fines de lucro y sin un involucramiento directo en el manejo de la entidad, los directores privados terminan siendo una suerte de representantes de la sociedad civil, que velan por el buen desempeño de la entidad más que por los intereses del inversionista privado, como resultado de lo cual el control efectivo del sector privado es difuso. Por otro lado, Foncap S.A. es percibida como una entidad del sector público, toda vez que administra recursos públicos y, por ende, se espera (desde el propio sector público y desde los clientes de Foncap S.A.) que opere como una entidad del sector público tradicional, es decir, que sus pérdidas no sean asumidas por

<sup>42</sup> Financiera Rural está dirigida por un Consejo Directivo compuesto por quince miembros, y la administración recae en el Director General. El Consejo Directivo cuenta con nueve miembros provenientes del sector público y seis representantes de gremios de productores agropecuarios. Asisten el Secretario y Subsecretario de Hacienda y Crédito Público; el Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; el Secretario de Reforma Agraria; el Subsecretario de Fomento a los Agronegocios; el Gobernador del Banco de México; el Director General de Banca de Desarrollo de la Secretaría de Hacienda; el Director de Agroasemex S.A. y el Director General de Fideicomisos instituidos en el Banco de México en relación con la agricultura; además, dos representantes de la Confederación Nacional Campesina, uno de la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad, un representante del Consejo Nacional Agrario, un representante del Congreso Agrario Permanente y un consejero independiente designado por el Ejecutivo Federal por intermedio de la Secretaría de Hacienda.

<sup>43</sup> Son nueve directores: cuatro designados por el sector público y cinco por el accionista privado (Acción Internacional).

ellos sino por el sector público, de manera que se evite capitalizar los beneficios del marco privado en el que se manejan.

Financiera Rural de México y Foncap S.A. de la Argentina son la prueba de que el diseño institucional ha buscado atender algunas de estas recomendaciones. En el caso mexicano sin sacrificar el dominio del sector público, y en el argentino tratando de hacerlo parcialmente. En ninguno de los dos casos esto ha sido suficiente para evitar los clásicos problemas que enfrentan las entidades del sector público, pero sí han acotado sobremanera el impacto y la probabilidad de malas gestiones. Es decir, no basta contar con presencia del sector privado en los órganos de decisión: hay que agregar ciertos niveles de compromiso del sector privado como accionista, estructuras de control que permitan hacer efectivo este compromiso y/o un sector público con mecanismos de control sofisticados y eficientes para evitar los conocidos excesos del sector público en este tipo de entidades. Lo que sí resulta un mecanismo importante de prevención, de “control de daños”, es el hecho de que estas entidades cuenten con un patrimonio propio o delegado, fuera del cual no pueden actuar.

Un caso interesante, de naturaleza totalmente distinta, es el de INDAP de Chile, que es un organismo de línea del Ministerio de Agricultura que, por un lado, posee un patrimonio propio para financiar sus colocaciones directas (una suerte de fondo revolvente) y, por otro, si bien no tiene un Directorio privado, se inserta en un contexto institucional particular, sobre todo a partir de fines de la década de 1990, cuando se inicia un continuo proceso de vigilancia del Congreso, de la bancada de oposición y de la prensa, que lleva a una redefinición de la actividad financiera de INDAP. Sin presencia del sector privado, INDAP muestra cómo un entorno favorable, con una oposición política fiscalizadora, con una prensa atenta a asuntos de interés público como el manejo de las instituciones del sector público en las que se entregan subsidios cubiertos con los impuestos de los ciudadanos chilenos, termina con el logro de mejoras en el manejo y la eficiencia.

Finalmente, el ejemplo más interesante de la región en lo que concierne a esquemas de gobierno y diseño institucional lo encontramos en Banrural S.A., de Guatemala. Banrural S.A. es un caso particular entre las entidades de desarrollo en la región. Y no se trata solo de su historia —creada con criterios muy modernos, sus resultados justifican esta particularidad— sino, sobre todo, del ejemplo que constituye como expresión de un nuevo concepto de banca de desarrollo.

Banrural S.A. es hoy el banco más rentable de Guatemala y el tercero en importancia, con bajas tasas de morosidad (menos de 3%)<sup>44</sup> y una cobertura

<sup>44</sup> Tasa mucho menor que la registrada por el resto del sistema financiero. Además, Banrural S.A. cuenta con provisiones que duplican su cartera en riesgo.

geográfica muy amplia (más de 300 agencias a escala nacional y casi 900 cajeros automáticos).<sup>45</sup> Banrural S.A. cuenta con un alto nivel de confianza e identificación de la población. El 87% de sus colocaciones se realizan fuera del departamento de Guatemala (donde está la capital, y donde el resto del sistema financiero concentra sus colocaciones). El monto promedio de las colocaciones es de Q. 26.000 (aproximadamente 3.400 dólares de los Estados Unidos),<sup>46</sup> y casi la mitad de ellas corresponden a clientes mujeres. Cuando, en 1988, inició sus operaciones, Banrural S.A. tenía cerca de la mitad de su portafolio en el agro; hoy este sector representa menos del 12% de sus colocaciones, pero el monto total destinado a ese sector más que triplica lo colocado en 1998.<sup>47</sup>

La institución fue creada a partir del proceso de reestructuración de Bandesa, el banco público de desarrollo agrícola de Guatemala. El proceso, que fue largo, contó con la participación de varios sectores y evaluó muchas alternativas. La que alcanzó mayor fuerza en ese momento (primera mitad de la década de 1990) y se ganó un amplio respaldo de los organismos multilaterales fue la privatización de Bandesa, para lo cual se requería de un plan previo de saneamiento. Si la privatización no resultaba viable, se proponía su liquidación. Sin embargo, el proyecto de reestructuración de Bandesa fue liderado por un conjunto de actores locales que evaluó también otras opciones que permitieran mantener lo mejor de Bandesa y constituir una nueva apuesta por un banco al servicio de la promoción del desarrollo, características que la opción privatizadora no aseguraba y probablemente ni siquiera consideraba.<sup>48</sup>

La reestructuración duró cerca de cinco años en los que se trabajó tanto en el diseño del nuevo banco como en el proceso de tránsito de Bandesa hacia

<sup>45</sup> Banrural S.A. está presente en prácticamente cada uno de los municipios de Guatemala, según cifras reportadas para fines de 2005. En el 2006 Banrural S.A. experimentó un fuerte crecimiento dado que absorbió varias agencias del liquidado Bancafé, y así logró tener, hacia fines del 2006, más de 400 agencias a escala nacional. Asimismo, buena parte de los cajeros automáticos instalados por Banrural S.A. utilizan identificación biométrica (huella digital) y son multilingües, para adaptarse a las condiciones de vastos sectores de la población rural de Guatemala.

<sup>46</sup> Cifra que es menor al monto máximo que puede ser aprobado en cada agencia de Banrural, por lo que son montos que se aprueban rápidamente en el nivel local.

<sup>47</sup> Se ha pasado de cerca de 35 millones de dólares de colocaciones agropecuarias en 1998 a cerca de 100 millones de dólares en el 2006.

<sup>48</sup> Voguel (Voguel, R.: "Costs and Benefits of Liquidating Peru's Agricultural Bank". USAID-EGAT-AMAP, 2005) reclama que este tipo de análisis estuvo ausente en los procesos de liquidación de otros bancos de desarrollo agropecuario, como en el caso del Banco Agrario del Perú, que se liquidó sin tratar de salvar lo positivo que esta entidad mantenía (sobre todo algunos de los recursos colocados y una red de agencias de amplia cobertura y profundidad).

Banrural S.A. El diseño de esta institución tiene varias peculiaridades, en particular un concepto extremadamente moderno de lo que es un banco de desarrollo que busca atender el medio rural, sobre todo tomando en cuenta la época en la que fue creado. Durante el proceso, un conjunto de eventos internacionales ayudaron a tomar decisiones; entre ellos, el limitado éxito de los intermediarios privados en la atención de zonas rurales luego de la liquidación de los bancos de desarrollo en varios países de América Latina, el éxito de bancos con fuerte participación del sector público en brindar un servicio eficiente a clientes pobres en el Asia, etcétera. Pero hubo también eventos nacionales, sobre todo la firma de los Acuerdos de Paz, que recomendaban la promoción de mecanismos inclusivos para grupos específicos de guatemaltecos (sobre todo indígenas y rurales) y que lograron movilizar fondos de la cooperación para este fin.

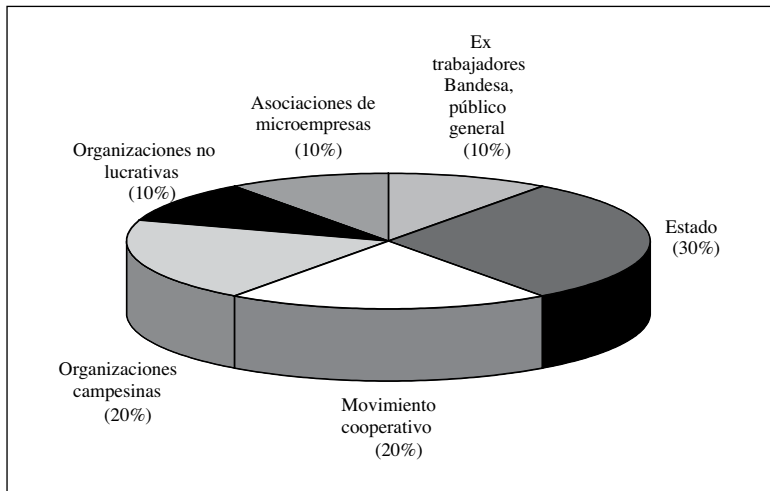
El concepto del banco es particular por varias razones. En primer lugar, Banrural S.A. es un banco de capital mixto en el que el sector público poseía inicialmente el 30% de las acciones y actores privados el resto.<sup>49</sup> De esta forma, el 20% pertenece al movimiento cooperativo, el 20% a organizaciones campesinas y el 30% restante está distribuido entre otros propietarios (véase el gráfico 8). Este modelo permite que cada tipo de accionista elija sus directores en asambleas homogéneas y que el Directorio mantenga una composición representativa de los distintos tipos de accionistas, lo que obliga a una negociación y consenso permanente entre los distintos tipos de accionistas.<sup>50</sup>

<sup>49</sup> Según la Ley de Creación de Banrural S.A., el Estado no podrá tener una participación superior al 30% del capital social del banco. Este 30% de capital era equivalente al valor de los activos que recibió Banrural S.A. del liquidado Bandesa.

<sup>50</sup> El accionariado está compuesto por varias series de acciones. Serie A, hasta 600 mil acciones que solo pueden ser adquiridas por el Estado, a las que les corresponden tres asientos en el Consejo de Administración (nombrados por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, el Ministerio de Finanzas Públicas y el Ministerio de Economía). Serie B, hasta 400 mil acciones que pueden ser adquiridas solo por entidades del movimiento cooperativo activas y legalmente reconocidas. A este grupo de acciones les corresponden dos asientos en el Consejo de Administración. Serie C, hasta 400 mil acciones que pueden ser adquiridas solo por organizaciones mayas, garífunas, xincas y campesinas legalmente reconocidas. A este grupo de acciones le corresponden dos asientos en el Consejo de Administración. Serie D, hasta 200 mil acciones que solo pueden ser adquiridas por organizaciones no lucrativas legalmente reconocidas, a quienes les corresponde un asiento en el Consejo de Administración. Serie E, hasta 200 mil acciones que solo pueden ser adquiridas por organizaciones, federaciones o grupos de medianos, pequeños y microempresarios, a quienes les corresponde un asiento en el Consejo de Administración. Serie F, hasta 200 mil acciones que pueden ser adquiridas por grupos de mujeres legalmente reconocidos, por entidades no comprometidas en las series anteriores, y por el público en general. A este grupo le corresponde un asiento en el Consejo de Administración.



**Gráfico 8**  
**Distribución de los 10 asientos del Directorio de Banrural S.A.**



Además, cada grupo puede tomar la decisión de reinvertir sus utilidades o parte de ellas, salvo el sector público, al que no se le permite tal reinversión. Gracias a los excelentes resultados conseguidos por Banrural S.A., se están repartiendo utilidades equivalentes al 40% del monto invertido, la mitad del cual es reinvertido en el banco y el resto va a las organizaciones de los distintos grupos de accionistas. Con este proceso de reinversión de utilidades de los accionistas privados, el sector público posee hoy solo el 19% del patrimonio del banco.

La segunda peculiaridad es que el proyecto de creación de Banrural S.A. permitió (y convenció) a grupos organizados de la sociedad civil de invertir en este nuevo banco, y así les abrió un espacio nuevo en la sociedad y la economía de Guatemala. Para estos grupos de la sociedad civil, la relación con Banrural S.A. y su calidad de accionistas ha significado cambios y nuevas oportunidades: de capacitación, de información y de capitalización, pero también de empoderamiento y reconocimiento en la esfera pública (hoy son consultados y sus opiniones se consideran claves en los procesos públicos en temas de desarrollo rural y otros), así como en sus grupos de referencia. Además, esta relación les permite transmitir demandas, necesidades y peculiaridades de sus grupos de referencia (en tanto clientes) directamente a las instancias de toma de decisiones del banco.

Del mismo modo, el Estado, en tanto accionista, puede compartir con el Directorio (y retroalimentarse de él) las estrategias de desarrollo rural que impulsan desde el Ejecutivo (dado que los representantes del Estado son

nombrados por el Ministerio de Agricultura y el de Hacienda) y promover acciones del banco orientadas a apoyar y tomar ventaja (en el buen sentido) de los programas que el propio Estado lleva adelante.

Una tercera característica de Banrural S.A. es que se crea tomando en cuenta algunos principios que hoy son consensos básicos en las finanzas rurales y en las estrategias de desarrollo rural, pero que al momento del diseño e implementación de Banrural S.A. eran, en su mayoría, propuestas y discusiones desde los sectores más académicos. Dos de estos principios están a la base del éxito de Banrural S.A. Uno se refiere a una visión amplia de lo “rural” como sector de atención preferencial. Rural como ámbito que engloba un conjunto diverso de actividades económicas (que incluyen pero no se limitan a las actividades agropecuarias) y de demandas financieras y que existe en tanto mantiene relaciones dinámicas con el ámbito urbano.<sup>51</sup>

El otro principio alude a uno de los consensos existentes en las discusiones sobre microfinanzas y desarrollo financiero, referido a la provisión de servicios financieros y no solo crédito. Desde la revolución microfinanciera todos están de acuerdo en que las entidades exitosas que además buscan servir al desarrollo de sus clientes deben ofrecer una amplia gama de servicios financieros (crédito, ahorro, medios de pago, transferencias, recepción de remesas, etcétera), que fue justamente lo que Banrural S.A. se propuso en respuesta a las diversas necesidades de sus clientes.<sup>52</sup>

En cuarto lugar, es de destacar que Banrural S.A. parte de una apuesta clara por una institución que debía cumplir con lo que hoy diríamos son las propuestas del nuevo paradigma de las finanzas rurales: sostenibilidad y rentabilidad, además de la función social de la banca de desarrollo, para lo cual debía manejarse con criterios financieros, bancarios y con mucha pericia, pero, además, con un claro compromiso con la promoción del desarrollo rural y la inclusión de grupos tradicionalmente desatendidos por la banca formal.

Este doble objetivo debía generar una relación entre la Gerencia y el Consejo de Administración (Directorio) fluida y de dos vías, por la que ambos equipos (directivo y gerencial) tuvieran claridad en sus roles y responsabilidades y logran resolver sus diferencias de manera consensual y armónica. Situación no siempre fácil de enfrentar, sobre todo si se toma en cuenta que la mayoría de los miembros del Directorio no tienen experiencia en manejo financiero ni, mucho menos, bancario, y que la Gerencia no cuenta con

<sup>51</sup> Concepto que tiene hoy consenso en las discusiones sobre desarrollo rural.

<sup>52</sup> Y a sus peculiaridades. Desde su creación Banrural S.A. promovió el desarrollo de productos que utilicen garantías no convencionales y que se ajusten a las características de sus clientes.

experiencia en trabajo con organizaciones de base. Este representa uno de los mayores logros del diseño y, fundamentalmente, de las personas a cargo de la implementación.

Conseguir este doble objetivo de contar con una entidad que logra cumplir sus metas de cobertura (y profundidad) y satisfacción de sus clientes, así como alcanzar niveles de rentabilidad atractivos, ha resultado clave para afianzar una estructura organizativa y de gobierno estable, en el marco de un continuo reforzamiento de los objetivos (mientras más rentable, más comprometido con la cobertura, y mientras más cobertura, mayor rentabilidad). Los accionistas reconocen que el banco cumple una misión de desarrollo y, a la vez, se sienten satisfechos con la posibilidad de distribuir utilidades a los accionistas (organizaciones de base) para que estos puedan capitalizarse y ampliar el patrimonio del banco.

Esta compleja combinación de cobertura y rentabilidad se logra en Banrural S.A. gracias a una apuesta inicial por lograr una cobertura casi total del país a partir del incremento de agencias y servicios,<sup>53</sup> que permite que el banco se posicione en un conjunto de nichos de mercado desatendidos por el resto de intermediarios (formales, sobre todo); una oferta de servicios financieros que atiende oportunamente las demandas de sus clientes a bajo costo pero cubriendo la totalidad de los costos que esos servicios generen al banco;<sup>54</sup> desarrollo de servicios claves para los clientes, como los sistemas de recepción de remesas del exterior o la recepción de pagos en plazas distintas de la del proveedor de un bien o servicio;<sup>55</sup> provisión de servicios no financieros complementarios (servicios de salud a bajo costo, apoyo a actividades comunitarias a escala local, becas para estudios, etcétera); un manejo eficiente basado en criterios financieros de los flujos de fondos del banco; un proceso continuo de innovación en tecnología e infraestructura para abaratar costos y hacer más ágil las operaciones;<sup>56</sup> una evaluación profesional de los créditos y clientes y un férreo compromiso con el desarrollo de una cultura de repago (que incluye el trabajo y desarrollo de una central de riesgos, de evaluaciones profesionales y descentralizadas de los clientes y

<sup>53</sup> Idea tomada de la experiencia del aparato bancario público de Colombia.

<sup>54</sup> En el caso de los créditos, las tasas de interés (en moneda nacional) oscilan entre 1% y 32%, con un promedio ponderado de 16,57%, tasa que ha disminuido gradualmente en los últimos años (en el 2001 el promedio ponderado era de 21,1%, y en el 2003 superó el 23%). En moneda extranjera, la tasa promedio (ponderada) es de 7,16%.

<sup>55</sup> Es decir, que escucha, atiende y sigue las necesidades de sus clientes actuales y potenciales.

<sup>56</sup> Uno de los principales problemas que enfrentaba Bandesa era su limitada base tecnológica.

sus proyectos, etcétera);<sup>57</sup> una adecuada evaluación de costos de los servicios para la fijación de tasas de interés y costos de los servicios; una oferta de servicios a sectores claves para mantener al banco como una opción rentable y atractiva para la provisión de servicios, sobre todo hacia el sector público (aunque también al privado), como el manejo de fideicomisos, distribución de pagos por planillas,<sup>58</sup> etcétera.

Estas características de Banrural S.A. hacen de él, hoy, una entidad enviable, sólida, con potencial de desarrollo y con capacidad de competir con cualquier alternativa financiera que busque entrar en su nicho de mercado. Una entidad que está generando transformaciones en la sociedad guatemalteca y en la economía de sectores pobres y fortaleciendo sus procesos de integración económica. Este es quizá uno de los aportes más interesantes que Banrural S.A. hace a Guatemala: consolidar organizaciones de base y abrirles un espacio en esferas de la economía, la política y la sociedad que antes les eran ajenas. Hoy día las organizaciones accionistas de Banrural ganan dinero, contribuyen a dirigir las acciones del tercer banco más importante del país y comienzan a ser reconocidas por el resto de actores como parte de quienes deciden el futuro del país, todo, por supuesto, de a pocos y con moderación, pero en un proceso marcado por el aprendizaje de ambos lados, por la capacitación y experiencia de una nueva manera de convivir e interactuar que ojalá se traduzca más temprano que tarde en más integración y desarrollo para la población (pobre y rural) de Guatemala.

Hay aún mucho por hacer, pero la experiencia de Banrural S.A. nos demuestra que sí es posible constituir bancos de desarrollo si estos se organizan, diseñan y manejan de manera inteligente, comprometida y pausada. Banrural S.A. es hoy resultado de cerca de quince años de trabajo, que parte justamente por recoger lo aprendido de los fracasos anteriores, las lecciones del sector privado y sus éxitos financieros, bancarios y, sobre todo, microfinancieros y cooperativos, y que deja de lado esa idea soberbia de que las finanzas son un tema técnico, económico, pues requieren política, institucionalidad, gobernabilidad y soporte para desarrollarse.

Por otro lado, Banrural S.A. ha de permitirnos reafirmar la confianza en que hay que probar y diseñar nuevos esquemas que recojan la experiencia

<sup>57</sup> Para lo cual resultó fundamental conservar a los mejores funcionarios y empleados de Bandesa, que eran los que conocían el negocio en zonas rurales y a los buenos clientes y sabían de las necesidades financieras de estos.

<sup>58</sup> Banrural S.A. maneja hoy gran cantidad de fondos del sector público (pago de planillas del sector público, fideicomisos, etcétera), en todas por ser la mejor alternativa (única en algunos casos) para el sector público que no cuenta con un banco ni con capacidad de llegar a donde Banrural S.A. sí llega.

de otros (claramente, hay incidencia de los éxitos de las microfinanzas, Grameen Bank, de la reestructuración de bancos de desarrollo en Indonesia, etcétera) pero que, a la vez, aprovechen y asuman las peculiaridades de cada entorno (ausencia de bancos de gran cobertura, existencia de sectores sociales organizados con interés —y capacidad— por incursionar en el mundo de las finanzas, coyuntura económica, política y social, etcétera).

## A MODO DE CIERRE

La banca de desarrollo, que cuenta aún con una importante participación del sector público, ha ido cambiando de perfil en los últimos años. Hoy tenemos distintos diseños de bancos de desarrollo que atienden al sector agropecuario, desde entidades especializadas en el sector agropecuario exclusivamente públicas hasta otras de orientación multisectorial de segundo piso de capital mixto. Esta multiplicidad de respuestas al limitado financiamiento del sector abre una interesante oportunidad para evaluar y definir las mejores estrategias de intervención. En todos los casos, esta multiplicidad de respuestas nos remite a procesos de diálogo entre lo recomendado, lo deseable y lo factible en cada contexto.

Las entidades de desarrollo que hoy están haciendo finanzas rurales continúan enfrentando un conjunto de desafíos para lograr atender eficazmente las múltiples demandas financieras de los pobladores rurales, para mantenerse activas y sostenibles financieramente y, sobre todo, para articular esfuerzos con otros actores, públicos y privados, con el fin de apoyar el desarrollo del mercado financiero rural. Los ejemplos citados en este artículo dan cuenta de esfuerzos importantes realizados bajo distintos esquemas, para avanzar hacia la consolidación de instituciones que se encuentren en mejor pie para asumir estos desafíos. Algunos nos remiten a situaciones complejas en las que las recomendaciones generales no logran aplicarse, y así nos muestran la importancia de adaptar estas recomendaciones a las condiciones imperantes en cada contexto.

Hemos analizado, también, dos aspectos de las entidades financieras de desarrollo que atienden al agro: la aplicabilidad y pertinencia de mover estos esfuerzos hacia el segundo piso, tal como recomienda la literatura, y las opciones de diseño institucional que pueden ayudar a que estas entidades sean más eficientes, menos discrecionales y dejen menor espacio para su manejo político. En ambos casos encontramos que las recomendaciones generales ayudan a guiar los procesos de diseño institucional, pero que estos no logran aplicarse por igual en todos los lugares. A pesar de ello, tenemos hoy un conjunto renovado de entidades financieras de desarrollo en la región que están aquí para quedarse y, con ello, la tarea de hacerlas

parte de esfuerzos mayores de desarrollo de los mercados financieros rurales son claves.

Hay mucho por discutir acerca de estas entidades: sus mecanismos para atender a los productores de menor escala, sus esquemas de manejo de riesgo, sus tecnologías financieras, sus procesos de negociación en el sector público y sus estrategias de colaboración con el sector privado y con distintas dependencias del sector público resultan claves para extraer lecciones que puedan ser compartidas con otras experiencias de la región y el mundo.

Los casos más innovadores y las apuestas más creativas abren un espacio importante para la reflexión y el aprendizaje. Aprendizaje clave en el momento actual, cuando se están discutiendo alrededor del mundo distintos procesos de reforma de la banca pública. La tarea de (re)conocer a estas entidades, principales oferentes financieros para el agro en la región, apenas comienza. Como piden Seibel, Giehler y Karduck,<sup>59</sup> hay que cambiar la tendencia de los últimos años que por lo general ha ignorado a los bancos de desarrollo (sobre todo a los de capital público), pues son demasiado importantes como para no prestarles atención. Estos bancos requieren de propuestas para mejorarlos y transformarlos, e incluso de análisis contundentes en aquellos casos en los que se deban tomar decisiones drásticas, como el cierre o liquidación de estas entidades.

<sup>59</sup> Seibel, H., T. Giehler y S. Karduck: "Reforming Agricultural Development Banks". Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, Division 41, Section Financial System Development. Eschborn, 2005.