

Bancos de desarrollo agrícola

¿Cerrarlos o reformarlos?

Los bancos de desarrollo agrícola se crearon para otorgar crédito y prestar otros servicios financieros a clientes que los bancos comerciales no consideraban solventes. Aunque muchos de ellos no son rentables, pueden cumplir un papel importante en la lucha contra la pobreza rural. ¿Es preciso cerrarlos o vale la pena remozarlos?

Hans Dieter Seibel

AL CONCLUIR la década de los noventa, los líderes mundiales decidieron superar los problemas de la pobreza y la desnutrición masivas en el nuevo milenio y eliminar los subsidios y mecanismos de protección estatales, así como la política financiera represiva. Reconocieron la necesidad de sustituir las medidas económicas disfuncionales o distorsionantes y hacer hincapié en la necesidad de instituciones financieras equitativas, viables y sustentables. Los organismos financieros internacionales adoptaron medidas encaminadas a reducir, o en algunos casos condonar, la deuda de los países más pobres, y reconocieron algunas de las fallas de los programas de ajuste estructural. Se han mostrado dispuestos a respaldar, cuando hay alternativas, las entidades y los servicios financieros nacionales que comparten sus objetivos clave, entre ellos la viabilidad de las operaciones, la capacidad de prestación de servicios, la participación de los interesados y la rentabilidad.

El alcance de los bancos

¿Qué futuro tienen los bancos de desarrollo agrícola, en muchos casos no rentables y considerados a menudo los elefantes blancos del financiamiento para el desarrollo? Estas instituciones fueron establecidas hace 20 ó 30 años, con el fin de prestar servicios financieros, principalmente crédito, a tasas de interés subsidiadas, a clientes considerados insolventes

por los bancos comerciales. Son en gran medida de propiedad estatal y los financian el propio Estado y las entidades internacionales donantes. En general, se han centrado en el otorgamiento de crédito, más que en la aceptación de depósitos, lo cual ha ido en detrimento de su capacidad de autosustentación y de su viabilidad.

Dado el alto costo que representa la administración de un gran número de préstamos pequeños, estos bancos han tendido a otorgar préstamos de mayor volumen a los productores rurales más pudientes. Como la producción rural es de carácter estacional, las instituciones de crédito agrícola están expuestas a los períodos de auge y reducción del flujo de caja, que hacen que la necesidad de crédito aumente radicalmente en la estación de siembra. El hecho de que hagan hincapié en el otorgamiento de préstamos para actividades estrictamente agrarias, principalmente cultivos, y no para otros tipos de actividades rurales generadoras de ingreso, reduce su capacidad de atender a una clientela más amplia. Los programas de crédito preferenciales han tendido a reducir —en lugar de ampliar— su alcance entre los pequeños productores y otros clientes de las zonas rurales.

Por tratarse de instituciones de propiedad estatal, los bancos de desarrollo agrícola suelen ser objeto de medidas financieras represivas, tales como controles cambiarios y de tasas de

interés, y sufren la influencia de las presiones políticas y los intereses creados. La reglamentación de las tasas de interés les ha impedido cubrir sus costos, y ha restringido el acceso de los pobres a los servicios financieros. Por otra parte, estos bancos están en gran medida exentos de supervisión, y el hecho de que en la práctica hayan sido dispensados del cumplimiento de las normas prudenciales y que sus actividades no sean objeto de vigilancia y supervisión ha puesto a muchos de ellos en una situación próxima a la insolvencia. Estos inconvenientes han afectado tanto a las instituciones que operan en economías de planificación centralizada como a las de mercado libre.

Además, con unas pocas excepciones elogiadas, principalmente en Asia, los bancos de desarrollo agrícola se han visto perjudicados por el hecho de que los intereses del sector público y del sector privado se han mostrado reacios a aplicar medidas y reformas que reconozcan que es factible otorgar crédito a los pobres, es decir, que éstos están en condiciones de ahorrar, invertir y rembolsar sus préstamos. Para desarrollar sus actividades agrarias y microempresas, prepararse para emergencias y adoptar medidas de previsión para el futuro, los pobres deben tener acceso a una gama de servicios de microfinanciamiento, en especial servicios de ahorro y depósito, crédito y seguros.

No es sorprendente que los bancos de desarrollo agrícola hayan resultado a menudo insostenibles. En dos regiones al menos —África y América Latina— algunos se han cerrado. De los que subsisten, muchos están teóricamente en quiebra, pero han seguido funcionando a duras penas, sin poder captar un volumen considerable de nuevos recursos financieros. Además carecen de los mecanismos de gestión necesarios para diversificar y reforzar sus servicios al consumidor; por ejemplo para capacitar a las mujeres y otros grupos sociales en situación menos favorable para ahorrar y obtener crédito.

Reformas exitosas

La reforma —que requiere autonomía financiera y ausencia de interferencias políticas— supone la creación de un marco legal y reglamentario apropiado, con normas prudenciales y mecanismos eficaces de control interno y supervisión externa. Dos bancos de desarrollo agrícola cuya reforma ha sido exitosa son el Banco para la Agricultura y las Cooperativas Agrícolas (BACA), en Tailandia, y el Banco Rakyat de Indonesia (BRI).

En octubre de 1998, el primero de esos bancos, con 4,8 millones de clientes, que representaban el 86% de los hogares de productores agrarios del país, por primera vez en sus 34 años de existencia quedó bajo la supervisión del Banco de Tailandia. Actualmente está sujeto a normas prudenciales, como coeficientes mínimos de capital y reservas para préstamos incobrables. A corto plazo puede resultarle difícil cumplir normas y exigencias de rendimiento más estrictas, pero a largo plazo éstas contribuirán al logro de la viabilidad financiera y la autosustentación.

En la práctica las reformas de BACA se escalonaron en más de 30 años. En un comienzo el banco dependía casi por completo de los aportes de capital del Estado para financiar sus operaciones. Éstos solían llegar tarde, y era difícil sincronizar la afluencia de fondos con las necesidades estacionales de crédito de los productores. El resultado fue una crónica escasez de fondos. Las tasas de recuperación de préstamos se redujeron a no más del 51% a principios de la década de los setenta, y en 1974

El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola

La suerte de los bancos de desarrollo agrícola reviste importancia capital para la labor del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), institución financiera internacional y organismo especializado de las Naciones Unidas. El FIDA, establecido en 1977, tiene el cometido de combatir el hambre y la pobreza en regiones de bajo ingreso. En este contexto se ha encargado, tradicionalmente, de otorgar préstamos a productores y grupos de productores rurales a través de bancos de desarrollo agrícola y otras instituciones de financiamiento rural.

La influencia sostenida reviste importancia crucial. El FIDA ha ensayado mecanismos de suministro de crédito a través de otras instituciones, como las cooperativas financieras y, por ejemplo en África occidental, instituciones locales basadas en antiguas tradiciones indígenas. Al mismo tiempo el FIDA es una de las entidades orientadoras del debate en torno a la reforma de las instituciones del sector formal, como los bancos de desarrollo agrícola.

Con un cuarto de su cartera dedicado a actividades de financiamiento rural, el FIDA prepara directrices que permitan hacer frente a las principales dificultades de las instituciones financieras rurales, incluidos los bancos de desarrollo agrícola. El objetivo principal consiste en mejorar el acceso del sector rural más pobre —en calidad de usuarios y de usuarios-propietarios— a instituciones financieras sustentables que movilicen sus propios recursos, que cubran sus costos con los ingresos de sus operaciones y que financien con sus utilidades las actividades de expansión. El FIDA moviliza recursos y conocimientos a través de una dinámica coalición estratégica de clientes, gobiernos, instituciones financieras y de desarrollo, organizaciones no gubernamentales y entidades del sector privado.

El FIDA pone a disposición de los países de bajo ingreso la mayor parte de sus recursos en condiciones muy favorables; el plazo de reembolso supera los 40 años, incluido un período de gracia de 10 años; el cargo anual por servicios es del 0,75% anual. Desde su creación, en 1977, hasta 1999, el FIDA otorgó préstamos y donaciones por casi US\$7.000 millones, para 550 proyectos ejecutados en 115 países, con un costo agregado de US\$19.300 millones.

Información adicional sobre la institución en: www.ifad.org

los costos de administración habían aumentado a más del 8%, lo que comprometió la viabilidad financiera del banco.

En 1975, el Banco de Tailandia adoptó una política de crédito agrícola en virtud de la cual el 5% —y luego el 20%— de las carteras de crédito de los bancos comerciales debían corresponder al sector agrícola. Conforme a esa política, los bancos podían prestar las sumas correspondientes directamente a los productores o depositar en el BACA toda porción de la cuota que no pudieran desembolsar en forma directa. Esta política representó un giro en las operaciones del banco, y la creciente disponibilidad de depósitos de los bancos comerciales contrarrestó la escasez de fondos del BACA. A esto se agregaron otras medidas, como el paso de la modalidad de crédito al por mayor a través de cooperativas agrícolas al crédito directo a los productores organizados en grupos de responsabilidad solidaria. En 1987, el banco había formado unos 100.000 grupos de este género, con 1,5 millones de miembros, en comparación con 821 cooperativas agrícolas.

Entre 1988 y 1996 el Banco de Tailandia eliminó los topes máximos a las tasas de interés de los depósitos a plazo fijo de los bancos comerciales y posteriormente liberalizó todas las tasas de interés. Se suprimieron las restricciones a la apertura

de sucursales, y se autorizó los bancos comerciales a ofrecer una amplia gama de productos financieros en las zonas rurales. En 1998 el número de sucursales del BACA había aumentado de 82 a 535. Al tiempo que los bancos comerciales ampliaban sus carteras de préstamos y reducían sus depósitos, el BACA ampliaba sus actividades de extensión y de movilización de ahorro a tal punto que los depósitos de clientes rurales se convirtieron en su principal fuente de financiamiento. Además, tras la crisis financiera y económica de Tailandia en 1997, el BACA se consideró una entidad más segura que sus competidores comerciales y recibió un gran volumen de depósitos.

La experiencia del BRI, por otro lado, muestra lo que puede lograrse en un contexto de desreglamentación. Desde 1984 este banco se ha convertido en una importante fuente de microfinanciamiento, movilización de microahorro y pequeños préstamos y micropréstamos a personas y grupos a nivel de aldeas. En 1989, el BRI estaba en condiciones de financiar plenamente sus préstamos a nivel de aldeas con el ahorro movilizado a escala local. Desde entonces, el incremento del ahorro ha sido más acelerado que el de los préstamos, como lo prueba la fuerte demanda de servicios de depósito por parte del sector rural más pobre. En 1999, las 3.700 agencias rurales del BRI tenían 2,5 millones de prestatarios activos y unos 20 millones de cuentas de ahorro. De las tres principales instituciones rurales de Indonesia, al BRI le corresponde el 78% de los depósitos de ahorro y el 52,2% de las cuentas de préstamos.

Gracias a una política acertada, incluida la recapacitación de personal, este banco estatal, que se encontraba en una situación precaria, ha logrado enorme éxito a través de su unidad de microfinanciamiento. Este éxito se debe en buena medida al reconocimiento, por parte del banco, de la necesidad de extender sus actividades al sector rural más pobre, así como también a clientes más pudientes. El BRI se vio beneficiado por la desreglamentación de las tasas de interés y un plan de comercialización de las operaciones mediante la transformación de sus agencias en centros de generación de utilidades autosustentables. Por ejemplo, el banco pudo ofrecer cierta repartición de utilidades como incentivo para el personal. El BRI cubre sus costos con el margen de las tasas de interés y financia su expansión a través de sus utilidades; su coeficiente de pérdidas a largo plazo es de apenas 2,1%.

Aun durante la reciente crisis bancaria asiática, la unidad de microservicios bancarios del BRI siguió siendo rentable; de hecho fue el único banco estatal que siguió siendo rentable. En el período de mayor intensidad de la crisis (junio-agosto de 1998), la demanda de crédito se estancó, debido a la falta general de confianza en el mercado, pero el banco atrajo 1,29 millones de nuevos ahorristas, lo que dio lugar a un incremento nominal y real del volumen de depósitos de ahorro.

Condiciones previas a la reforma

La experiencia de los dos bancos referidos indica que es posible reformar los bancos de desarrollo agrícola y mejorar en gran



Hans Dieter Seibel, Asesor Técnico, Financiamiento Rural, en el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), en Roma. Fue profesor en las Universidades de Colonia, Monrovia y Lagos, así como en las Universidades de Princeton y del Estado de Ohio.

medida sus resultados financieros y su capacidad de extensión, pero sólo si se cumplen ciertas condiciones previas, entre ellas la creación de un entorno favorable para el sector financiero, una demanda efectiva de servicios de financiamiento rural y la genuina determinación de lograr la viabilidad y rentabilidad de las operaciones.

Pese a las dificultades que han experimentado en la mayor parte del mundo, los bancos de desarrollo agrícola han seguido prestando importantes servicios financieros a través de sus sucursales. En las regiones en que se han cerrado bancos de este tipo, su segmento del mercado generalmente no ha sido captado por otras instituciones financieras. Además, al cabo de varias décadas de funcionamiento, estos bancos han acumulado valiosa información sobre los clientes, que sería costoso y largo volver a reunir.

Toda institución financiera que aplique prácticas adecuadas puede ser viable y de amplio alcance. No obstante, en general las instituciones basadas en la autosustentación y la propiedad privada tienen mejores perspectivas. Para extender sus servicios en la mayor medida posible las instituciones deben ser viables desde el

punto de vista financiero: deben estar en condiciones de cubrir todos sus costos, movilizar sus propios recursos, proteger sus fondos frente al deterioro causado por la inflación y el incumplimiento de las obligaciones de reembolso de sus préstamos, y lograr utilidades que les permitan financiar su expansión.

Evidentemente es esencial contar con la determinación política de cerrar las instituciones que arrojen pérdidas o someterlas a eficaces reformas. Debe haber consenso entre las instituciones financieras y de desarrollo, incluidos el Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) (véase el recuadro), conjuntamente con el FMI y los donantes bilaterales. También es necesario ejercer presión sobre los gobiernos para que apliquen reformas que influyan sobre sus propias políticas de supervisión y regulación fiscal y de prudencia.

En los años noventa en diversos foros internacionales surgió un consenso a favor de la promoción de modalidades viables de financiamiento bancario rural, inclusive a través del otorgamiento de crédito, mecanismos de ahorro y otros servicios financieros para mujeres y hombres pobres. La reciente crisis financiera asiática ha puesto de manifiesto también la necesidad de una vigilancia y regulación más estrechas de las entidades financieras, incluidos los bancos de desarrollo agrícola y las instituciones de microfinanciamiento.

Metas de la reforma

En esencia, la reforma de los bancos de desarrollo agrícola consistiría en transformarlos en fuentes viables y sustentables de servicios financieros para una amplia gama de clientes rurales (véase el cuadro). En muchos casos, la reforma comprendería una reestructuración financiera e institucional, la recapacitación de personal y el desarrollo de los recursos humanos. En este contexto también podría ser necesario depurar la cartera de los bancos

Marco para la reforma

Objetivo global

Transformación de los bancos de desarrollo agrícola en fuentes viables y sustentables de servicios financieros para todos los segmentos de la población rural, incluidos los segmentos pobres

Resultados clave que deben lograrse

- Voluntad política de reformar o clausurar bancos
- Estrategias de reforma adecuadas (por ejemplo privatización)
- Proceso eficaz de planificación
- Autonomía operativa y ausencia de interferencias políticas
- Marco legal y reglamentario apropiado, con normas prudenciales
- Reestructuración financiera
- Reestructuración institucional
- Desarrollo de recursos humanos, incluida la capacitación de personal
- Sistema de prestación de servicios eficaz (red descentralizada de sucursales como centros de generación de utilidades)
- Depósitos, crédito y otros productos financieros orientados a la demanda
- Viabilidad financiera
- Control interno y supervisión externa eficaces

das. Estas empresas figuran entre los principales clientes de los bancos de desarrollo agrícola. Al igual que las instituciones de crédito comercial, los bancos de desarrollo agrícola deberían centrar sus actividades en el suministro de productos financieros orientados a la demanda, adaptados a las necesidades reales de los clientes rurales, haciendo especial hincapié en los muy pobres, que en muchos países en desarrollo constituyen la mayoría de la población. Por esta razón una labor de extensión eficaz supone el establecimiento de una red descentralizada de sucursales que operen como centros de generación de utilidades.

La tarea consiste en hallar la manera de que todos los interesados —las instituciones donantes, los gobiernos y la comunidad rural— aúnen esfuerzos en pro de la reforma. Las instituciones como el FIDA, con su larga trayectoria de asistencia al sector financiero rural, seguirán actuando en esta esfera a fin de promover la viabilidad de las instituciones financieras y su capacidad de llegar a los pobres con servicios financieros orientados a la demanda. La innovación no debe consistir necesariamente en la creación de nuevas instituciones en los casos en que pueda ser más eficaz —desde el punto de vista del costo— reformar las existentes, aun si a veces resulta políticamente delicado. **F&D**

eliminando las deudas incobrables, para lo cual puede ser preciso consolidar las empresas de propiedad estatal que arrojen pérdi-

das. Estas empresas figuran entre los principales clientes de los bancos de desarrollo agrícola. Al igual que las instituciones de crédito comercial, los bancos de desarrollo agrícola deberían centrar sus actividades en el suministro de productos financieros orientados a la demanda, adaptados a las necesidades reales de los clientes rurales, haciendo especial hincapié en los muy pobres, que en muchos países en desarrollo constituyen la mayoría de la población. Por esta razón una labor de extensión eficaz supone el establecimiento de una red descentralizada de sucursales que operen como centros de generación de utilidades.

Suscríbase a Finanzas & Desarrollo

Para informarse sobre las tendencias económicas mundiales, quienes toman decisiones en los campos empresarial, financiero y estatal de más de 180 países leen *Finanzas & Desarrollo*, que se publica en marzo, junio, septiembre y diciembre.

Sírvase llenar y remitirnos este formulario de suscripción

Nombre _____
(Nombre) (Apellido)
Organismo _____ Cargo _____
Calle/Casilla de correo _____
Ciudad _____ Estado/Provincia _____
País _____ Código postal _____

Correo ordinario (envío gratuito) Correo aéreo (US\$20 anuales)

Opciones de pago del envío aéreo (se requiere el pago anticipado)

Cheque o giro bancario en dólares de EE.UU.

(Cheques en dólares de EE.UU. a nombre de "IMF Publication Services")

Sírvase debitar US\$ _____ en mi tarjeta de crédito:

American Express MasterCard VISA Fecha de expiración ____ / ____
mes año

Cuenta # _____

Firma _____ Fax # _____
(Debe figurar en todos los pedidos)

Campo profesional

- Estudiante universitario
- Banco central
- Ministerio de Hacienda
- Banco comercial
- Otras instituciones financieras
- Organismo de planificación
- Organismo internacional o regional
- Biblioteca pública
- Profesor universitario
- Otros organismos públicos
- Organización no gubernamental
- Agencia de noticias
- Empresa privada
- Otro _____

International Monetary Fund

Publications Services
Box FD200
Washington, D.C. 20431 EE.UU.
Teléfono: (202) 623-7430
Fax: (202) 623-7201
Correo electrónico: publications@imf.org

Idioma de la edición solicitada

- Árabe Chino Español Francés Inglés