

REPUESTAS DE LA BANCA DE DESARROLLO FRENTE A LA CRISIS FINANCIERA INTERNACIONAL

Balance general de las experiencias y avances alcanzados en la Banca de Desarrollo

Romy Calderón*

I. CRISIS ECONÓMICA GLOBAL Y SUS EFECTOS EN LA AGRICULTURA¹

Aun cuando la crisis económica internacional actual tuvo su origen en Estados Unidos, los países de América Latina y el Caribe, a pesar de su manejo macroeconómico más responsable, no se han mantenido inmunes a sus efectos. Para este grupo de países –América Latina y el Caribe –, esto se ha traducido principalmente en la caída de los precios de las materias primas y su consecuente impacto en el total de las exportaciones², las dificultades de acceso al crédito, la disminución de las remesas internacionales³, y la interrupción de los flujos de capital.

No obstante, los efectos no se han manifestado con la misma intensidad en todos los países de la región. Así pues, México, Centroamérica y el Caribe han sido los más afectados, no solo porque mantienen vínculos comerciales más estrechos con Estados Unidos, sino también por el importante número de migrantes, radicados en ese país, que envían remesas, las mismas que constituye, en algunos casos, un elemento substancial en el consumo nacional.

Ya desde principios del 2009 se empezó a observar la gravedad de los *shocks* externos que golpeaban a la región, y cómo afectaron a la cuenta de capital y la cuenta corriente de balanza de pagos. Al respecto, el Fondo Monetario Internacional proyectó la caída en los flujos de financiamiento neto hacia la región; si bien éstos se mantienen en torno a los niveles observados al principio del decenio, las condiciones de crédito se hicieron más restrictivas, y la escasez de capital bancario en los mercados desarrollados redujeron el financiamiento comercial (dirigido a exportadores, *tradings*, proveedores) disponible para el sector corporativo.

En ese sentido, los sistemas financieros quedaron con pocas alternativas de financiamiento en un ambiente de crisis y de incertidumbre hacia el futuro. Por ello, empezaron a ser cuidadosos en extremo con su liquidez y exposición al riesgo, adoptando mayores exigencias crediticias. No cabe duda que estas acciones sólo agravaron los efectos de la crisis, amplificaron el ciclo depresivo, como consecuencia de la disminución o desaceleración del crédito, y originaron por ende una menor inversión, producción y empleo.

La reducción de las exportaciones y de los precios de los *commodities*, producto de la menor demanda, sumado al aumento del precio de los fertilizantes⁴ y otros insumos agrícolas,

* El presente documento fue elaborado exclusivamente para el proyecto “Bancos Públicos y Finanzas Rurales” dirigido por el Instituto de Estudios Peruanos (IEP), gracias al apoyo de la Fundación Ford, con fines únicamente educativos y académicos. En caso desee citar este documento debe colocar el link correspondiente.

¹ Las principales fuentes de consulta para la elaboración de este documento han sido documentos, boletines y revistas publicadas por la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE).

² Los productos básicos constituyen una proporción considerable de la canasta de exportaciones de muchos países de América Latina y el Caribe. y en algunos casos también son una importante fuente de ingresos públicos. Para la región en su conjunto, se prevé que los términos de intercambio empeoren un 7,8% en 2009 (CEPAL).

³ Un estudio del Banco Mundial de julio estableció que las remesas disminuirán entre un 7 y 10%. Ratha, Mohapatra y Xu. Migration and Development Brief 10, World Bank.

⁴ Ello provocó un aumento significativo en los costos de producción, ya que los fertilizantes representan aproximadamente el 60% de los costos de producción de los cultivos.

son factores que afectaron la capacidad de pago de los productores agrarios, y con ello su capacidad y acceso al financiamiento, debido al mayor riesgo inherente a la actividad. Un indicador de ello es el aumento de la morosidad en las carteras de crédito. Por ejemplo, en Costa Rica la mora pasó de 1,3% en mayo de 2008 a 2,2% en mayo de 2009. La cartera en mora de los sistemas bancarios de Honduras y República Dominicana subió a 4%, cuando normalmente se ubica en 2%. En México, la cartera vencida de créditos bancarios de los productores agrícolas fue superior en un 31% a la del año anterior. Asimismo empresas exportadoras agrícolas en Brasil y Argentina incumplieron sus calendarios de pago y debieron renegociar sus deudas con los acreedores.

II. PARTICIPACIÓN DEL ESTADO EN EL FINANCIAMIENTO AGRÍCOLA

Si bien lo experimentado en América Latina en los últimos veinte años nos indica que la modernización de los sistemas financieros para la agricultura y el medio rural ha avanzado en unos países más que en otros, este proceso aún tiene mucho por recorrer, más aun en las circunstancias actuales, sobre todo en aquellos países donde se produjeron importantes vacíos institucionales con el retiro del Estado de esta función, sin que el sector privado lo haya reemplazado completamente, porque la agricultura continúa siendo un negocio riesgoso para la banca comercial, persisten los problemas de falta de garantías, porque el pequeño productor no es de interés de la banca comercial privada, y son más bien los intermediarios financieros no bancarios en conjunto con la banca de desarrollo los que atienden a estos productores.

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

Precisamente en la actual coyuntura, la participación del Estado en la reactivación del crédito productivo, en especial del agrícola, ha marcado la diferencia en la velocidad de reacción frente a la crisis entre los países que como parte de las reformas financieras redujeron o hasta llegaron a eliminar dicha participación y los que la mantuvieron, ya que, con la retracción del Estado como proveedor de financiamiento, en un primer momento, se produjo una disminución importante en la asignación de recursos crediticios para la agricultura.

Ello motivó la discusión acerca de la importancia de contar nuevamente con la presencia de los bancos de desarrollo, adecuadamente concebidos, y con instituciones financieras de microfinanzas, por su decidida contribución al financiamiento de las actividades productivas, en especial las del sector agrícola y de la micro y pequeña empresa (Mype).

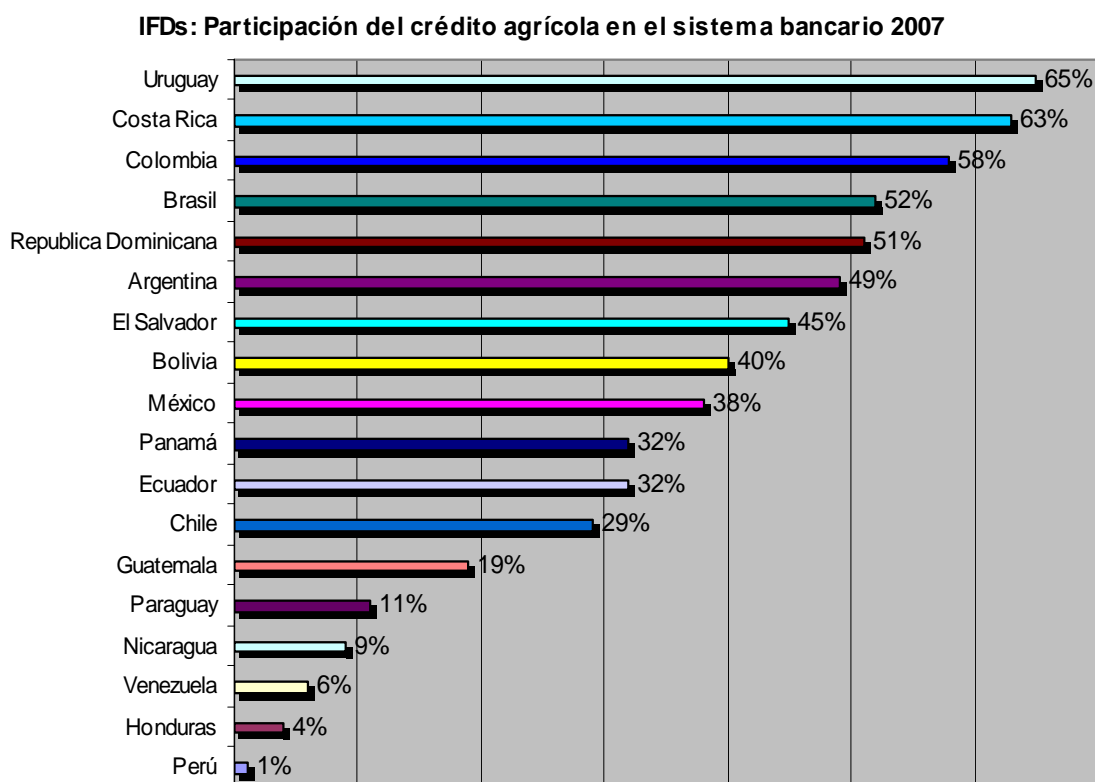
Como resultado, se inició un proceso de recomposición de la institucionalidad agrícola en varios países; que incluye, entre otros aspectos, la permanente reestructuración y modernización de las instituciones financieras de desarrollo agrícola y rural; apoyo al desarrollo de intermediarios financieros no bancarios; una mayor coordinación de instituciones financieras de desarrollo (IFD) con todos los intermediarios financieros relacionados con el sector agrícola y rural, de tal manera que se aproveche la infraestructura y el conocimiento que cada una de estas instituciones tenía en sus respectivos ámbitos de operación; la conformación de alianzas estratégicas con proveedores de servicios (asistencia técnica y otros); y empresas compradoras de la producción agrícola.

Se debe destacar que los servicios no financieros que brindan directa o indirectamente las IFD agrícolas, constituye el rasgo fundamental que los distingue de otros intermediarios financieros, y que responde precisamente al rol y la misión para los que fueron creados, que es apoyar e impulsar el desarrollo de los pequeños y medianos productores del campo y contribuir

a superar las condiciones de pobreza de los pobladores de la zona rural, en alianza y coordinación con las demás organizaciones bancarias y no bancarias que trabajan en el ámbito rural.

La presencia de las instituciones financieras de desarrollo en el financiamiento agrícola es diversa y está muy relacionada con qué tan importante es la presencia de la banca pública en el primer piso, o con la presencia de intermediarios financieros no bancarios que canalizan créditos a los pequeños productores (Véase gráfico No.1).

Gráfico 1.



Fuente: Carolina Trivelli Y hildegardi Venero (2007)

III. ROL Y ACCIONES DE LAS IFD EN EL MARCO DE LA CRISIS

Las respuestas y acciones para enfrentar el impacto de la crisis ha exigido principalmente la intervención directa de los estados para sostener a los mercados financieros y evitar un colapso mayor, con lo cual ha quedado en evidencia que el Estado no puede desentenderse y dejar que los mercados se manejen de manera irrestricta, sobre todo en el caso del mercado financiero, y que debe desempeñar –el Estado- un rol importante en materia de regulación y supervisión, generando las condiciones para el desarrollo de productos y servicios financieros e inyectando recursos en el período de baja del ciclo económico.

La pronta respuesta de los gobiernos y las acciones en los ámbitos fiscales y monetarios se han orientado a disminuir los mecanismos de propagación de la crisis. Un papel importante ha recaído sobre las instituciones financieras de desarrollo (IFD), en cuanto a la sustentación del crédito y del financiamiento de largo plazo. En efecto, conjuntamente con las medidas generales de política, los gobiernos de la región llevan a cabo una serie de medidas específicas para contrarrestar los efectos adversos de la crisis internacional en la economía nacional, y muchas de estas medidas tienen como brazo ejecutor a las IFD nacionales.

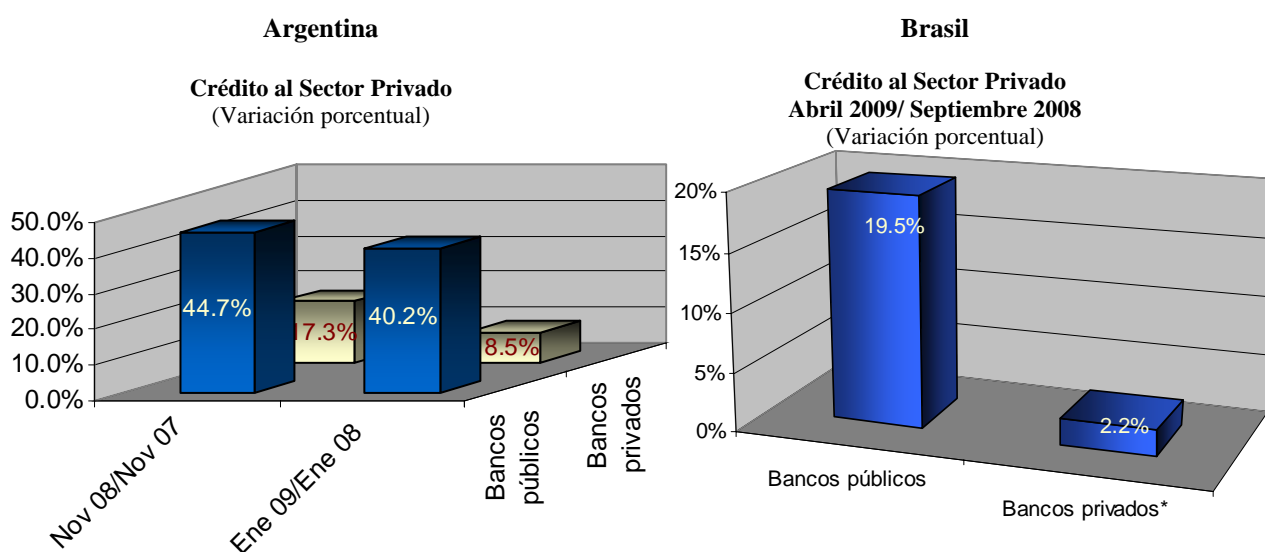
En cuanto a los recursos invertidos en los planes de estímulo gubernamentales en América Latina, se debe destacar el caso de Brasil que es el país que ha realizado el mayor esfuerzo fiscal para afrontar la crisis económica: en total, el gobierno brasileño ha destinado recursos equivalentes al 6% de su PBI, casi 5% más de la media latinoamericana, que fue de 1,2% (Véase gráfico No.2).

Es en este contexto que la presencia y acción de la banca de desarrollo en su condición de agente de políticas públicas de financiación ha adquirido una relevancia mayor en el cumplimiento de su función anticíclica, sin perder de vista una visión de largo plazo y una política permanente de distribución de renta (Véase gráfico No.1). En lo inmediato, frente a la crisis, las IFD han tratado de jugar un rol que ayude a los países a superar la crisis financiera, al poner a disposición del sector productivo y social mayores recursos financieros.

Así, las IFD han otorgado, con recursos propios y con fondos aportados por el Estado, nuevas líneas de crédito para los sectores de industria, agricultura, vivienda social, Pymes, comercio exterior, infraestructura, etc. Igualmente, han realizado otras acciones, como aumentar el límite de endeudamiento de los intermediarios financieros a fin de dotarlos de mayores recursos financieros; otorgar garantías para las emisiones de títulos que realicen las empresas; constituir fondos para infraestructura; renegociar deudas y ampliar los plazos de las deudas; ofrecer créditos preferenciales a segmentos específicos, como los pequeñas empresas urbanas y rurales, y para la adquisición de vivienda social.

Es indiscutible que la banca de desarrollo ha asumido un rol más protagónico en el desarrollo incluyente y en el apoyo de los sectores productivos, no porque a alguien se le haya ocurrido, sino porque la propia dinámica de la realidad así lo ha exigido. Esta situación, sin embargo, genera una mayor presión para resolver coyunturas de corto plazo, y es allí donde los bancos no deben dejar de lado su compromiso con el desarrollo sostenible e incluyente en el mediano y largo plazo.

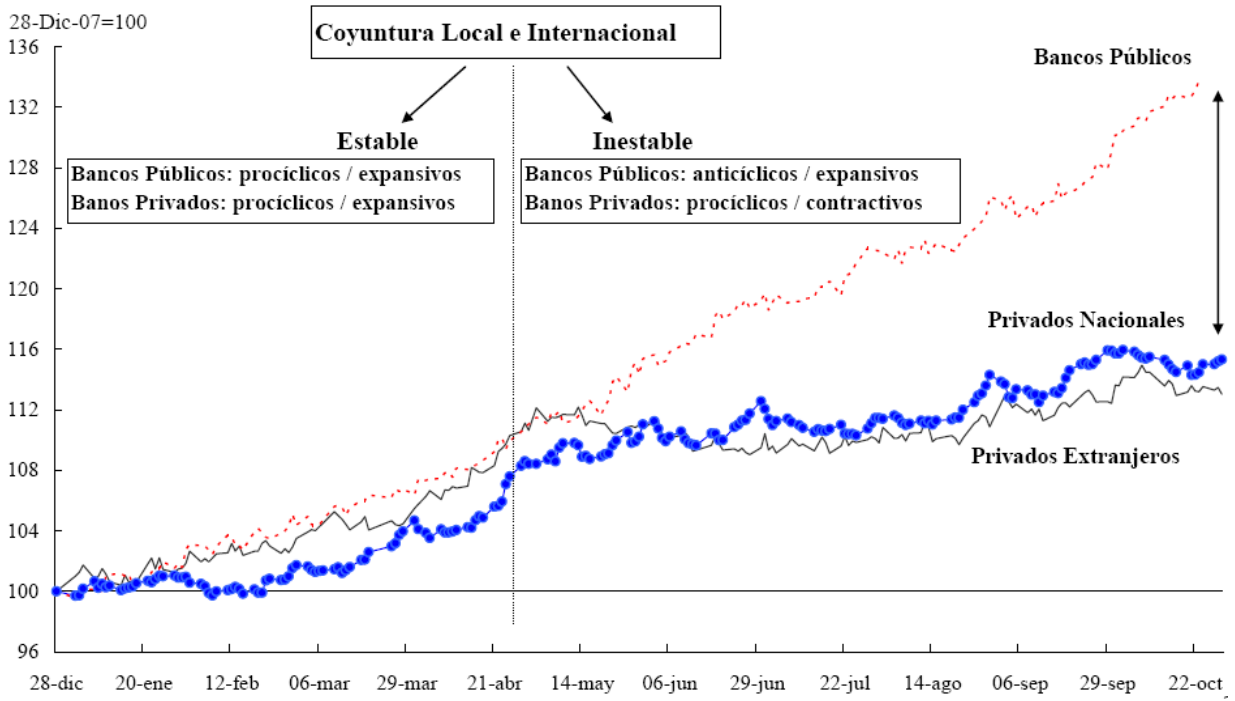
Gráfico 2.
Política Contracíclica de la Banca Pública de Desarrollo



Fuente: BCRA
Elaboración propia

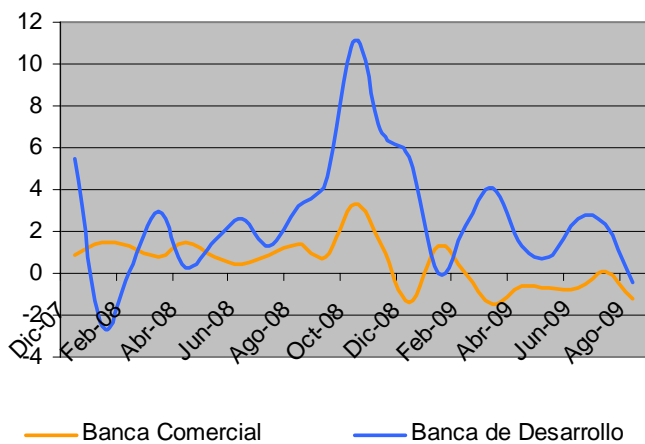
Fuente: BCB
Elaboración propia

Argentina
Crédito al Sector Privado 2008
 (Evolución stock)



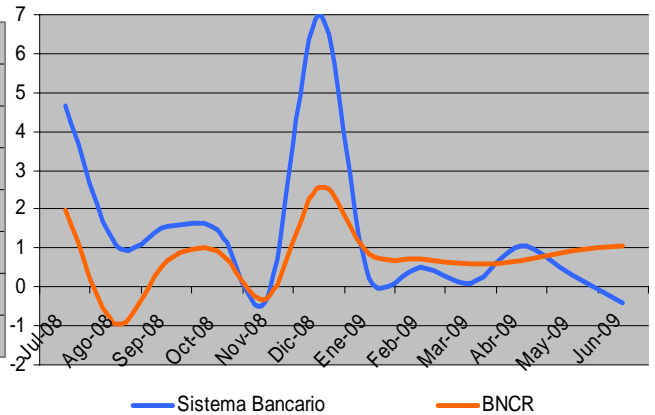
Fuente: estimación propia en base a datos del BCRA

México
Crédito al Sector Privado
 (Variación porcentual)



Fuente: Banco de México
 Elaboración propia

Costa Rica
Crédito al Sector Privado
 (Variación porcentual)



Fuente: BCCR y BNCR
 Elaboración propia

Por otra parte, las políticas contracíclicas eficientes requieren suficiente cantidad de recursos financieros, así como del establecimiento de diferentes formas de crédito contingente y el desarrollo de una rápida capacidad de endeudamiento en los mercados internacionales. Por ello, se hace necesaria la cooperación de la banca de desarrollo con los bancos regionales de desarrollo; así como la coordinación con los distintos agentes financieros nacionales.

En relación con lo anterior cabe señalar que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Interamericana de Inversiones (CII); el Grupo del Banco Mundial (IBRD, IFC y MIGA, por sus siglas en inglés); la Corporación Andina de Fomento (CAF); el Banco de Desarrollo del Caribe (CDB) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), están trabajando juntos para identificar alianzas que permitan incrementar su impacto colectivo, así como para explorar nuevas oportunidades que protejan los logros económicos y sociales conquistados en la región durante los últimos cinco años. Se espera que el BID y la CII contribuyan con US\$ 29 500 millones de la suma total, mientras que el Grupo del Banco Mundial se ha propuesto facilitar US\$ 35 600 millones en los próximos dos años. Además, la CAF planea proveer US\$ 20 000 millones, mientras que BCIE y CDB esperan contribuir con US\$ 4 200 millones y US\$ 500 millones, respectivamente.

Queda claro, entonces, que para que la banca de desarrollo –particularmente la de segundo piso – pueda cumplir con su rol contracíclico en la provisión de financiamiento, no debe actuar de manera aislada, sino integrada en un conjunto orgánico de medidas y acciones, claro está en complementariedad con el sector privado, para asegurar la sostenibilidad de los flujos de financiamiento, inversión y comercio. Algunas recientes experiencias al respecto se dan a conocer en el Anexo 1.

IV. MEDIDAS DE LAS IFD A FAVOR DE LA AGRICULTURA

Dado que la menor profundidad del sistema financiero en el área rural limita todavía más los efectos de las medidas monetarias y fiscales, y conjuntamente con la percepción que tienen las instituciones financieras de mayores riesgos en el sector, se dificulta la recuperación del crédito agrícola. Algunos países han optado por canalizar líneas de crédito adicionales para el sector agrícola, especialmente a través de sus IFD y las instituciones financieras no bancarias (Véase Anexo 1).

Al respecto, gran parte de las medidas adoptadas por los gobiernos, a través de las IFD, buscan en general (tal como se aprecia en la Tabla 1), superar los problemas de falta de liquidez, o hacer que la liquidez existente logre traducirse en crédito; la disminución de capacidad de pago provocada por el alto endeudamiento de los productores en relación con sus ingresos ante la caída de los precios de sus productos; los altos costos de transacción; y una alta percepción de riesgos de las instituciones financieras privadas en la agricultura. Además de ello, los países se han visto obligados a redireccionar el crédito agrícola esta vez hacia actividades productivas específicas, a grupos de productores o a regiones más afectadas o más vulnerables.

Frente a una casi interrupción inicial del crédito internacional y la demanda de crédito de empresas que antes se financiaban en los mercados externos y de capitales, que presionó por una mayor demanda interna de crédito, el mayor volumen de crédito está siendo dirigido, en general, a financiar la comercialización y las exportaciones agrícolas, principalmente en Ecuador, Perú y Colombia, así como en los países exportadores netos de alimentos: Argentina, Brasil, Uruguay, Chile y Uruguay. Así como, a actividades agrícolas específicas, como en el caso de productores de leche en Uruguay, de maíz y frijol en México y El Salvador; y de diversos alimentos de consumo básico en Venezuela.

En varios países, estas líneas de crédito forman parte de planes o programas que se complementan con servicios no financieros (asistencia técnica, transferencia tecnológica, asociatividad, provisión de información, fomento de cadenas productivas) en los que intervienen

además del sistema financiero, los ministerios de Agricultura e instituciones de desarrollo rural. Por ejemplo, en Brasil el Banco do Nordeste (BNB) con el objetivo de llegar a los segmentos de productores agrícolas más pequeños realizó una segmentación de mercados, donde trabaja conjuntamente con los ministerios de Agronegocios y de Agricultura, la misma que ha dado buenos resultados, como la reducción de la morosidad de 50% a 3%.

Con el objetivo de aumentar la capacidad de pago de los productores en el corto plazo y reducir riesgos por el aumento en la morosidad en carteras de crédito agrícola, varios países están tomando también medidas para reducir el nivel de endeudamiento de los productores agrícolas, o dando facilidades para el pago de sus deudas, ampliando los plazos y reduciendo las tasas de interés.

En el Perú se ha ampliado también el denominado “Rescate Financiero de Agricultores” y Brasil ha extendido su programa de refinanciamiento de deudas agrícolas, que a mayo del 2008 cubría el 85% de la deuda agrícola acumulada.

Tabla 1.
IFDs: Acciones a favor del sector agropecuario, para enfrentar la crisis financiera

País	IFD	Financiamiento a exportaciones	Garantías para crédito	Provisión de crédito	Refinanciación deuda	Seguros	Disminución de la tasa de interés
Ar	BNA			X			
Br	BB	X	X	X	X	X	X
Br	BNDES		X	X			
Br	BNB			X			
Br	CEF	X					
CL	CORFO		X				
CL	BANCOESTADO			X	X		
CR	BCR						X
EC	BNF					X	
EC	CFN	X		X			
ES	BMI		X	X			
HN	BANADESA			X	X		
Mx	FIRA	X	X	X	X		X
Py	AFD	X		X			
Py	CAH			X			
Pe	COFIDE	X					
RD	BAGRICOLA			X			
RD	BNV			X			
Uy	CND			X			
Uy	BROU	X					

Fuente: ALIDE

Otra de las medidas que están tomando algunos países, a favor del sistema financiero, es la de reducir los riesgos agrícolas mediante la ampliación de la cobertura de diversos instrumentos de garantías públicas y de seguros. Por ejemplo, Brasil, Chile y México han aumentado el patrimonio y la cobertura de sus fondos de garantía para créditos agrícolas y a la exportación. En el segundo de esos países se está previendo incluso extender esas garantías a distribuidores de insumos y a la agroindustria. En Costa Rica se han extendido las coberturas tanto de las garantías como del seguro agrícola público.

Finalmente, aunque con un carácter mucho más limitado, algunos países están tomando medidas para reducir en el corto plazo los costos de transacción del crédito agrícola, brindando por ejemplo líneas de crédito con bajas tasas de interés para cubrir costos de transporte en la comercialización, como es el caso de la leche en Brasil, o extendiendo bonos para cubrir

parcialmente los costos de administración de cartera crediticia de instituciones financieras que le presten a la agricultura, como se ha hecho en Argentina. Por su parte, FIRA de México ha anunciado que los nuevos créditos para el sector porcícola contarían con una tasa preferencial, que implicará un subsidio de 1,75% de la tasa del crédito, que en promedio se ubica en 4 ó 5 puntos porcentuales sobre la TIIE⁵; los créditos además irán acompañados de la contragarantía de 20% del total del valor del crédito ofrecida por el gobierno federal.

Cabe agregar que han sido también las instituciones financieras de desarrollo las que más rápidamente han respondido a las rebajas hechas por los bancos centrales en las tasas de interés de referencia, bajando sus tasas activas para dinamizar la demanda por créditos del sector productivo, dada su importante participación en el crédito global.

Desde mediados de 2008, se registra un importante crecimiento en la cartera de créditos agrícolas en las IFD. Se pueden mencionar como ejemplos el Banco do Brasil que en seis meses aumentó en 71% sus desembolsos de crédito para la comercialización; la Financiera Rural de México que otorgó en 2008 un volumen de créditos casi 40% mayor que en 2007; y el Banco Agrario de Colombia cuyo financiamiento significó el 61% del financiamiento agrícola del país. Por otro lado, Costa Rica ha puesto en operación un Sistema Nacional de Banca de Desarrollo, Venezuela ha sancionado una ley de créditos para el sector agrario y ha ampliado las operaciones del Banco Agrícola de Venezuela.

Asimismo, se debe destacar que varias de las IFD que brindan servicios de segundo piso ofrecen también productos financieros que buscan ampliar la participación del sistema financiero en el crédito agrícola. Este es el caso de COFIDE de Perú, que ofrece el Producto Financiero Estructurado (PFE), como producto crediticio para familiarizar a instituciones financieras con el riesgo crediticio, analizado en cadenas de producción; y el Fondo de Garantía Empresarial (FOGEM) como herramienta que garantiza hasta el 50% del monto de préstamos que las instituciones financieras otorgan al sector de las Mipymes dentro de la cadena de agroexportación no tradicional.

Casos similares, se encuentran en INDAP de Chile, que licita el otorgamiento de “Bonos de Articulación Financiera” (BAF) para reducir costos de transacción de instituciones financieras que otorguen pequeños créditos; y en el Banco Multilateral de Inversiones (BMI) de El Salvador, que ofrece garantías para cubrir riesgos de pequeños créditos agropecuarios y promueve el desarrollo del sistema de garantías recíprocas.

V. RIESGOS Y OPORTUNIDADES PARA LAS IFD ORIENTADAS AL SECTOR AGROPECUARIO

Si bien una mayor intervención del Estado en la reorientación del crédito agropecuario puede facilitar las respuestas a favor del sector en el corto plazo; su implementación llevada a cabo en forma repentina y poco cuidadosa, podría ocasionar problemas en la institucionalidad del sistema de financiamiento para el desarrollo en el largo plazo.

Es por ello que uno de los principales desafíos que enfrentan las políticas públicas en el campo de las finanzas rurales es provocar cambios en la exposición y manejo de riesgos, tanto de las IFD como de los productores y familias rurales.

En ese sentido, es necesario, que además de inyectar mayor liquidez a las IFD, éstas se amplíen, y se dé mayor prioridad a las políticas que ya han venido siendo tomadas

⁵ La TIIE (tasa de interés interbancaria de equilibrio) aplicable a septiembre del 2009 es de 4.8894%. FIRA participa con uno de cada 2 pesos de cartera al sector agropecuario, con una penetración promedio del 12% del PIB agrícola.

(instrumentos de cobertura⁶) tanto en la implementación de instrumentos de manejo de riesgos como en la ampliación del papel (mayor cartera de productos) y desarrollo futuro de las instituciones financieras. En el caso de las entidades agrícolas, la tendencia es que éstas pasen de ser bancos agrícolas a ser bancos rurales como una forma de diversificar el riesgo; y que empiecen a ofrecer no solamente un conjunto de servicios financieros sino también capacitación, información, asistencia técnica, transferencia de tecnologías, entre otros, como una manera de reducir los riesgos.

Así, una parte importante del crédito agropecuario y rural, provisto por las IFD en la región, es apalancado y sus riesgos están cubiertos, en proporciones variables, por fondos de garantías públicos, como una forma de transferencia de los riesgos al Estado. Por ejemplo, el Banco do Brasil, como una medida para mitigar el riesgo y facilitar el acceso de pequeños agricultores, amplió la cobertura del seguro agrícola, logrando con ello que la cobertura de las inversiones en el sector pasara de 50% en el periodo agrícola 2007/2008 a 61,6% para el periodo 2008/2009; las coberturas son realizadas por el Seguro Agrícola y el Proagro, con una participación del 20% y 80% respectivamente; dentro de las medidas para promover los mecanismos de cobertura se estableció, para el periodo 2007/2008, una subvención sobre la prima de seguro a ser cubierta por el gobierno federal.

En Ecuador, la Corporación Financiera Nacional (CFN), creó el Fondo de Garantía Crediticia con un capital inicial US\$ 5,5 millones para micro y pequeños empresarios. En el caso de Chile, desde marzo del 2009, el Ministerio de Agricultura, dispuso el uso de garantías a favor de los distribuidores de insumos y agroindustria, quienes podrán obtener recursos utilizando las Sociedades de Garantía Recíproca (SGR). Por otro lado, el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) también está estudiando la posibilidad de asignar garantías a este grupo, a través del Fondo de Administración Delegada (FAD), un fondo público que provee recursos a muy bajo costo a las instituciones que deseen otorgar préstamos agrícolas, reduciendo la percepción del riesgo al ofrecer una cobertura mínima al riesgo de la cartera agrícola.

Por otro lado, la Corporación de Fomento a la Producción (CORFO) de Chile está analizando la posibilidad de avanzar en la securitización de las carteras de las cuentas por cobrar de los distribuidores de insumos y agroindustria, apoyando con una garantía estatal la operación. La securitización es una alternativa de financiamiento que consiste en transformar activos ilíquidos y heterogéneos (cuentas por cobrar) en un título transable en el mercado de capitales. Esta alternativa le permitiría a los distribuidores de insumos y agroindustria emitir bonos para captar financiamiento a través de inversionistas.

Existen también otras alternativas menos tradicionales, como los sistemas de transferencia de riesgos a través del mercado de capitales y la generación de alianzas interinstitucionales para el manejo conjunto de riesgos, como la alianza entre el Banco do Nordeste y el Instituto Nordeste Ciudadanía (INEC) para la operación de su programa de microcrédito rural (Agroamigo). Estos mecanismos, en los últimos dos años, han sido mucho más analizados y, por los resultados mostrados, tienen una gran proyección para extenderse más allá de los ámbitos geográficos en que han estado operando.

Las experiencias existentes en la región acerca de la utilización de diversas modalidades de seguros son múltiples, principalmente en el ámbito público, ya sea de los productores o de las carteras crediticias agrícolas. Sin embargo, este es un campo en el que se requiere un esfuerzo renovado de carácter público y privado, involucrando a las IFD, a la industria de seguros y a las organizaciones de productores, para lograr mejores resultados.

A partir del nivel de desarrollo relativo de las IFD en cada uno de sus países, las acciones a favor del crédito agropecuario debieran guiarse por objetivos y prioridades que

⁶ Las intervenciones más comunes son: programas de garantía de cartera, programas de seguro, fondos de garantía, y esquemas de seguros entre productores y microempresarios individuales.

tomen en cuenta tanto la experiencia pasada, como el papel que han estado cumpliendo durante la presente crisis financiera. Por consiguiente, al tiempo que contribuyan al desarrollo de los mercados financieros rurales, una de las prioridades de estas IFD debería ser el aseguramiento de su sostenibilidad financiera e institucional. Solo las entidades que consigan un adecuado equilibrio entre solvencia económica, capacidad de gestión y control tendrán la oportunidad de asegurar su sostenibilidad, y de esa manera asegurar la prestación de servicios financieros eficientes en las zonas donde operan.

En este aspecto, medidas de política como el perfeccionamiento de los mecanismos de financiamiento de los sistemas de comercialización tanto internos como externos, así como la ampliación significativa de la provisión de servicios en las áreas rurales (como microfinanzas), pueden ser de gran ayuda. En el primer caso porque se asegura que los productores agrícolas tengan mayor capacidad de negociación y la posibilidad de comercializar directamente sus productos, evitando así a los intermediarios, lo que les permite acceder a mejores precios, consecuentemente la capacidad para pagar los créditos es mucho mayor. En el segundo caso, la adopción de tecnologías crediticias, como la de las microfinanzas, se adapta mejor a la pequeña agricultura, reduciendo costos y riesgos. Al respecto, un grupo importante de IFD viene demostrando desde hace algunos años que se les puede prestar a pequeños productores manteniendo una excelente calidad de cartera, utilizando tecnología crediticia de microfinanzas adaptada al sector agrícola y rural.

Dicha tecnología ha sido desarrollada con el objetivo de manejar los riesgos propios de pequeñas operaciones crediticias generando los incentivos adecuados para el cumplimiento de los contratos de crédito. Casos de éxito son el programa Agroamigo del Banco del Nordeste de Brasil, el Banco Nacional de Costa Rica, entre otros, que han ampliado su cobertura significativamente y han mejorado la calidad de sus carteras rurales.

Por otro lado, como el crédito comercial es el que más se ha restringido, las IFD, para mantener funcionando los circuitos de comercialización (agroindustrias, exportadores, etc.), dado su significativo impacto agregado que favorece a todos los tipos de productores, están otorgando financiamiento a las cadenas de comercialización. No obstante, su papel en este rubro puede disminuir una vez que se restablezca el crédito comercial privado.

También con efectos muy amplios, cabe considerar el financiamiento para ampliar capacidades de almacenamiento a diversos niveles y para la retención de cosechas y animales por parte de los productores, con lo que se mitiga en alguna manera la volatilidad de precios que enfrentan. Ejemplo de ello es el Programa Especial de Apoyo al Sector Porcícola del FIRA de México, anunciado en mayo del 2009, que acompañará al crédito con un esquema de reprogramación de pagos, ya que se esperan en los próximos cuatro meses vencimientos por US\$ 34 millones; medidas similares adoptó la Financiera Rural del mismo país para este sector.

Las IFDs también deben definir estrategias de articulación (horizontal y vertical) con otros actores del mercado financiero para aprovechar el desarrollo de estrategias conjuntas con el fin de generar externalidades, sobre todo de bienes públicos, así como para tener una mayor capacidad de innovar y mejorar la regulación o articulación con los actores clave (las empresas, intermediarios no formales, los supervisores, el sector público, etc.). En ese sentido, FIRA ha establecido una alianza con los intermediarios financieros no bancarios (Sofoles, Sofomes, agentes Procrea, agentes Parafinancieros, cajas rurales, cajas municipales, etc.), con el objetivo de mantener el flujo de recursos en apoyo al sector y darle mayor profundidad a los servicios financieros rurales. En el 2008, el 18% del descuento del FIRA fue realizado a través de estas entidades. La operación de FIRA con estas instituciones permitirá el crecimiento de la cobertura de atención a pequeños productores rurales en casi 3 veces en los próximos 5 años.

Otro aspecto que están teniendo en cuenta los bancos de desarrollo es no comprar o refinanciar cartera de empresas que ya antes de la crisis eran inviables. Están siendo muy

rigurosos en destinar los recursos a empresas con proyectos viables y en evitar que una situación coyuntural de iliquidez pueda llevar a la insolvencia y consecuentemente a la quiebra.

VI. DIRECTRICES Y DESAFÍOS PARA FORTALECER EL DESEMPEÑO DE LAS IFD

Si bien durante los últimos años ha habido avances importantes en el desempeño financiero e institucional de las IFD de la región⁷, debiera ponerse una especial atención en las entidades especializadas en el agro, algunas de las cuales aún se encuentran en proceso de reestructuración⁸. Las que tienen carteras crediticias concentradas en pocos productos agrícolas y en pocas localidades; y que por tanto, corren mayores riesgos que ante un aumento de la presión política por canalizar créditos, o en algunos casos hasta transferencias no reembolsables, terminen atentando seriamente contra su sostenibilidad, uno de los pilares de su supervivencia.

Promover e impulsar la reestructuración y modernización de las IFD agropecuarias implica una redefinición de su papel y su transformación en instituciones ágiles que cuenten con una gestión autónoma, sustentada en una diversificación de sus fuentes de recursos y la canalización a proyectos viables, conjuntamente con una vocación particular para atender a la población rural, no solamente a la actividad agropecuaria.

El papel fundamental de las IFD consiste en promover y propiciar el surgimiento y desarrollo de mercados financieros rurales donde se presten servicios financieros eficientes y sostenibles y al alcance de las poblaciones de escasos recursos de estas zonas. Ello implica que su acción debe estar encaminada a hacer posible que los mercados financieros funcionen cada vez mejor y no a sustituirlos, aprovechando de la mejor manera las ventajas de transacciones que ocurren a través de los mercados y, en ningún caso, distorsionar el mercado de manera que estas ventajas no se manifiesten.

No obstante, para lograr una mayor eficiencia en la canalización de recursos financieros, es importante reducir y eliminar todo tipo de interferencias políticas o de otro carácter, a fin de impedir que las IFD suministren créditos y servicios que no sean viables ni competitivos. Por ello se hace necesario el establecimiento de políticas de tasas de interés que, además de asegurarles una gestión financiera sana como entidad financiera, les permitan una asignación eficiente de recursos. En aquellas realidades específicas donde los subsidios sean justificados, se requerirá que ellos no sean asumidos por los intermediarios financieros, sino que deban emplearse mecanismos transparentes como las transferencias directas del presupuesto nacional u otros instrumentos que no afecten la solvencia de las IFD.

Las IFD de segundo piso deberán recurrir a la participación de mecanismos de mercado, aprovechando los agentes financieros competitivos existentes, para que actúen como contrapeso de la administración pública. Por eso, la canalización de sus recursos debe realizarse por medio de la banca comercial privada, si es que ella está dispuesta a hacerlo, o de los intermediarios financieros no bancarios (IFNB), que en muchos casos es una alternativa para lograr una distribución eficiente y un sistema aceptable para la administración de los riesgos del financiamiento.

Por esta razón, como complemento a los canales de distribución existentes, las IFD deberán incentivar el surgimiento e incorporación en los mercados rurales, de nuevos intermediarios financieros (bancarios y no bancarios), acompañando este proceso hasta lograr su fortalecimiento con incentivos financieros, transferencia y adopción de tecnologías crediticias;

⁷ En especial en la banca pública multisectorial, comercial y de segundo piso.

⁸ Reestructuración del Banco Agrícola (BAGRÍCOLA) de la República Dominicana, iniciada en junio del 2008 que tiene por objeto que este banco de desarrollo rural pueda financiar todo tipo de actividad económica en el campo, incluyendo viviendas. En Panamá, el Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA) comenzó su plan de reestructuración en el 2007.

asesoría en su gestión financiera; desarrollo de sistemas operativos e informáticos, entre otros. Estos apoyos, al igual que toda la participación de la banca de desarrollo, deben ser temporales, estableciéndose mecanismos graduales de retiro y de graduación de acreditados e intermediarios.

Los claros avances que se advierten en varias IFD agropecuarias se enmarcan en una nueva concepción del fomento no asociada a tasas de interés de niveles insuficientes para cubrir costos, sino a la prestación eficiente y oportuna de servicios financieros y promocionales a grupos económico-sociales no atendidos por la banca comercial. El apoyo de las IFD no se concibe más como indiscriminado para todo tipo de proyectos y clientes, sino que atiende selectivamente a la rentabilidad social y también a la rentabilidad privada de los proyectos, a la cobertura de los costos fijos y variables de los bancos, y a la generación de una utilidad razonable para la institución financiera. Asimismo, la asistencia a la clientela se plantea como una atención a la demanda con un horizonte de tiempo limitado, al cabo del cual los clientes estarán en condiciones de acceder al crédito de la banca comercial. En suma, es la calidad de las políticas y la gestión de un banco lo que, además de una base de capital adecuada, permite lograr un desempeño exitoso.

Para ello será vital el mantenimiento de una adecuada transparencia en las relaciones entre los bancos de desarrollo y el gobierno, a fin de evitar interferencias políticas y asegurar una adecuada autonomía en la gestión de los bancos de desarrollo, a través de un régimen legal y estatutario que permita actuar con independencia de juicio a sus autoridades y gestores, los que deberán ser designados sobre la base de criterios profesionales y no políticos.

Finalmente, para garantizar un mayor volumen de recursos que satisfaga la demanda de crédito del sector es importante que éste se sustente en una nueva agenda para el financiamiento del desarrollo rural, que trascienda los esquemas fundamentalistas basados exclusivamente en el mercado y refuerce los esquemas de complementación financiera, haciendo posible que las IFDs y las instituciones microfinancieras rurales puedan acceder directamente a nuevas fuentes de recursos y lograr así una estructura de fondos más diversificada y estable. Al respecto, será importante elevar los niveles de captación y movilización del ahorro interno, conjuntamente con una mayor captación de recursos del exterior en condiciones competitivas, considerando plazos que faciliten el proceso de modernización del sector rural.

VII. CONSIDERACIONES FINALES

En esta parte final, a manera de resumen precisamos algunos aspectos que los gobiernos y los bancos desarrollo agrícola deben tener en consideración para desarrollar su actividad.

- La práctica de condonación de deudas a los prestatarios de la banca pública debe ser eliminada, toda vez que ella inhibe el desarrollo de los mercados financieros rurales, y no beneficia a los productores más pobres. Asimismo, reproduce la cultura del no pago, la desconfianza entre los productores agrícolas, y en las instituciones públicas, al ver que esta práctica resulta injusta porque “premia” al ineficiente y al mal pagador.
- Los subsidios deben ser temporales, en actividades rentables, sus beneficiarios estar claramente identificados y los recursos presupuestados. De no darse estas condiciones lo se hace es proveer estímulos para fomentar actividades no rentables, perpetuando las condiciones de pobreza de los beneficiarios. No estar presupuestados previamente generalmente termina afectando a sostenibilidad de la IFD, que luego exigirían de la capitalización de los gobiernos, con el consecuente descrédito de la institución financiera o de cualquier otro mecanismo de apoyo público.

- Los subsidios a la agricultura no solamente deben centrarse por el lado del costo del crédito ni tampoco en la compra de parte de la producción por parte del sector público a precios por encima del precio de mercado. Estas son medidas que no resuelven el problema de fondo, esto es la baja productividad del pequeño productor agrícola. Por el lado financiero pueden ser subsidios a: la tasa de interés, a los costos de evaluación de los créditos de montos pequeños, a los gastos operativos de los intermediarios financieros que atiende al sector agrícola y rural, a la prima de seguros agrícolas, la formación y capacitación del personal de los intermediarios financieros. Por el lado del productor, los subsidios pueden ser vía asistencia técnica, capacitación, transferencia de paquetes tecnológicos, educación, provisión de información, entre otros; cuyo impacto y garantía de que beneficien al pequeño productores es más directo.
- El desarrollo de la pequeña agricultura depende de un conjunto de factores, tales como: crédito oportuno, una política clara de apoyo y sustentabilidad de precios, formación de encadenamientos productivos, incorporación de avances tecnológicos para aumentar la productividad y la capacidad de capitalización (a fin de mejorar las condiciones de vida del hombre del campo), formalización de la propiedad agrícola del pequeño productor, investigación agrícola direccionada, tecnificación adecuada compatible con la escala productiva de la pequeña producción, y sobre todo de aquello que ha sido funcional para la contención de la migración de la población rural: el acceso a la educación. Si todos estos elementos no son ofrecidos en conjunto, es erróneo pensar que el crédito será suficiente para el desarrollo del campo, en lugar de ello, los demás elementos hacen que el crédito sea más productivo y menos riesgosa la actividad crediticia.
- Los bancos de desarrollo, como entidades públicas deben instrumentos de política pública y no política de gobierno. La primera tiene una visión de largo plazo, mientras que la segunda está más pensada en los calendarios electorales. Por ello, es necesario que los bancos públicos sean entendidos como instrumentos de política pública de financiamiento, de tal manera de evitar las interferencias políticas, uno de los principales problemas que en el pasado, y en la actualidad en menor medida, han perjudicado la viabilidad de estas instituciones. Mucho se ha avanzado en este aspecto en los países con una mayor estabilidad institucional, con la conformación de directorios con miembros de diferentes sectores de la sociedad, con la continuidad de los principales cuadros técnicos, entre otros.
- La actividad de la banca de desarrollo agrícola debe ser complementada con las de los demás actores públicos y privados vinculados al campo. Ello para evitar superposiciones de funciones y duplicidad de esfuerzos, así como para hacer que las unidades productivas se conviertan en sujetos de crédito, por que si un productor se dedica a un cultivo que no es rentable, entonces no garantiza la devolución del préstamo, que de hacerlo la entidad financiera pone en riesgo su propia sostenibilidad, perjudicando a la larga a los propios productores que se quedan sin una entidad que les brinde apoyo financiero.
- En episodios de crisis anteriores, una de las medidas que impulsaron los gobiernos de algunos países a través de los bancos de desarrollo fue la compra de cartera de bancos comerciales privados en dificultades. Esto, si bien es una decisión soberana de los gobiernos, lleva a socializar las pérdidas. En todo caso, de llevarse a cabo, debería realizarse con recursos del presupuesto nacional y no con recursos de los bancos de desarrollo, puesto que pasada la crisis lo que se tiene son bancos privados sanos y bancos de desarrollo cargando en sus balances carteras pesadas, en gran proporción incobrables, lo cual afecta la sostenibilidad y la imagen de la entidad financiera pública. Lo ideal sería que esta práctica incluya la obligación de recompra de la cartera.

Anexo 1.
ACCIONES DE LOS BANCOS DE DESARROLLO EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS INTERNACIONAL

PAÍS	IFD	Acción	Sector objetivo	Financiamiento Exterior		
				Monto	IF	Sector objetivo
ARGENTINA	Banco de la Nación Argentina (BNA)	Desembolso US\$ 460 millones	Pymes	US\$ 50 millones	CAF	Comercio Exterior
	Banco de la Provincia de Buenos Aires (BAPRO)	Reducción tasa de 20% a 15% anual	Hipotecario			
	Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE)	Utilización instrumentos de prefinanciación de exportaciones	Comercio Exterior	US\$ 30 millones	Banco de Desarrollo de China	Comercio Exterior
BRASIL	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)	En abril 2009, el gobierno inyectó al BNDES US\$ 75 mil millones para impulsar inversiones durante todo el año.	Grandes empresas y Pymes	US\$ 250 millones	Japan Finance Corporation	Infraestructura
		Creo línea de crédito especial de garantía por US\$ 520 millones, bajo el PROEX	Comercio Exterior			
	Banco do Brasil (BB)	Anticipo de recursos por US\$ 2,150 millones	Agropecuario			
	BB y Caixa Economica Federal (CEF)	Baja de tasas	Hipotecario			
	BB y CEF	Comprar participaciones parciales o completas de compañías de servicios financieros. Compra del BB del Votoratin y la Nossa Caixa.	Sistema Financiero			
	Banco do Nordeste (BNB)	Reducción de tasas. En microcrédito de 26.8% a 17% anual	Mype			
CHILE	Banco del Estado	Capitalización por US\$ 500 millones	Pyme			
		Se incorporo como elegibles de apoyo del FOGAPE a las Cooperativas y SGR.	Cooperativas y SGR			
	Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)	Aumento en US\$ 50 millones el COBEX	Comercio Exterior			
		Proveer con US\$ 500 millones al CORFO-Inversión-FOGAIN	Pyme			
		Otorgamiento de garantías de crédito por US\$ 130 millones	Salmonero			

(Continúa en la siguiente página)

COLOMBIA	Banco de Desarrollo Empresarial y Comercio Exterior (BANCOLDEX)	Gobierno le garantizó un crédito por US\$ 650 millones	Pyme y Comercio Exterior	US\$ 300 millones	CAF	Pyme
				US\$ 200 millones	BID	Pyme y Transporte Masivo
	Financiera de Desarrollo Territorial (FINDETER)	*****	*****	US\$ 75 millones	BID	Infraestructura social
COSTA RICA	Banco Nacional de Costa Rica (BNCR) y Banco de Costa Rica (BCR)	Capitalización por US\$ 50 millones para cada uno	Sistema Financiero			
	Banco Crédito Agrícola de Cartago (BANCRECITO)	Capitalización por US\$ 17.5 millones	Sistema Financiero			
	Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP)	Reducción de tasas en 2.5% para vivienda y 1% para Micro crédito.	Hipotecario y Mype			
ECUADOR	Corporación Financiera Nacional (CFN)	Abrió línea de crédito por US\$ 100 millones	Comercio Exterior			
		En junio dispondrá de US\$ 200 millones	Agropecuario y Construcción			
	Banco Nacional de Fomento (BNF)	En junio dispondrá de US\$ 100 millones	Agropecuario y Construcción			
EL SALVADOR	BMI y FEDECREDITO	Lanzaron un programa de apoyo a la Mype que cuenta con US\$ 60 millones	Mype			
HONDURAS	Banco Hondureño para la Producción y la Vivienda (BANHPROVI)	Aumento en US\$ 26.5 millones recursos para los programas de Vivienda Ciudadana	Hipotecario			
	Federación de Cajas de Crédito y Bancos de los Trabajadores (BANADESA)	Dispone de US\$ 11 millones adicionales	Agropecuario	US\$ 30 millones	BANDES de Venezuela	Agropecuario
MÉXICO	NAFIN y BANCOMEXT	En 2009, se incrementará en 21% el financiamiento empresarial directo e inducido, llegándose a un saldo de US\$ 12,460 millones.	Mipyme			

(Continúa en la siguiente página)

	NAFIN	Anunció la apertura de una línea de crédito por US\$ 730 millones para la industria automotriz	Automotriz				
	FIRA y FINRURAL	Aumentará en 10% el crédito para el sector rural, llegando a los US\$ 5,950 millones.	Rural				
	NAFIN, BANCOMEXT, FIRA y FINRURAL	El gobierno otorgará US\$ 780 millones para la contratación de garantías.	Aquellos afectados por la Gripe AH1N1				
	BANOBRAS y FNI*	Otorgan créditos y garantías por más de US\$ 4,600 millones para la ejecución de proyectos en 2009	Infraestructura				
	Sociedad Hipotecaria Federal (SHF)	*****	*****	US\$ 1,010 millones	Banco Mundial	Hipotecario	
	Banca de Desarrollo	El crédito directo e impulsado crecerá en más de 26%, US\$ 8,850 millones adicionales en 2009	Todos	US\$ 1,800 millones	Banco Mundial y BID	Productivos	
PARAGUAY	Agencia Financiera de Desarrollo (AFD)	Dispone de US\$ 50 millones para financiamiento	Agropecuario y Comercio Exterior				
	Banco Nacional de Fomento (BNF)	Habilitará US\$ 10 millones en créditos para acceso a la vivienda	Hipotecario				
	Crédito Agrícola de Habitación (CAH)	Ofrece una línea de crédito para pequeños productores por US\$ 30 millones.	Agropecuario				
PERÚ	Banco de la Nación (BN)	Establecimiento de un fondo para el refinanciamiento de microfinancieras	Sistema Financiero				
		Canalizará en 2009, un fondo de US\$ 335 millones a microfinancieras.	Hipotecaria				
	COFIDE	Recibirá del gobierno US\$ 670 millones, distribuidos en:					
		US\$ 288 millones	Hipotecario				
		US\$ 288 millones	Mype (exportadoras)				
	US\$ 96 millones para un fondo de garantías	Pyme					

(Continúa en la siguiente página)

REPUBLICA DOMINICANA	BANRESERVAS	Estableció en 17%, tasa preferencial, los créditos provenientes de un fondo liberado por la reducción del encaje legal.	Productivos			
		Fijó en 15% la tasa de interés para financiamiento de viviendas, valorizadas en menos de US\$ 340 mil.	Hipotecario			
	Banco Nacional de Fomento de la Vivienda y la Producción (BNV)	Gobierno transfirió US\$ 100 millones para financiamiento	Agropecuario.			
URUGUAY	Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU)	En 2009, se duplicará a US\$ 200 millones el financiamiento a proyectos de inversión, industrial, comercial y prestación de servicios	Todos			
		Crearé un fondo de garantías, por US\$ 20 millones, para exportaciones a países emergentes o riesgosos.	Comercio Exterior			

Fuente: Instituciones Financieras de Desarrollo (IFD), ALIDE, CEPAL, BID, Banco Mundial y FMI.

Notas: (FNI): Fondo Nacional de Infraestructura; (IF): Institución Financiera

NAFIN: Nacional Financiera

FINRURAL: Financiera Rural

FIRA: Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura – Banco de México

BANCOMEXT: Banco Nacional de Comercio Exterior

BANOBRAS: Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos

COFIDE: Corporación Financiera de Desarrollo