

PN-ABF-043
66002

AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT PPC/CDIE/DI REPORT PROCESSING FORM

ENTER INFORMATION ONLY IF NOT INCLUDED ON COVER OR TITLE PAGE OF DOCUMENT

| | | |
|--|---|------------------------------|
| 1. Project/Subproject Number 936-5315 | 2. Contract/Grant Number DAN-5315-A-00-2070-00 | 3. Publication Date 10/89 |
|--|---|------------------------------|

4. Document Title/Translated Title
La Viabilidad de la Banca de Desarrollo Agropecuario y el Acceso a la Servicios Financieros Rurales

5. Author(s)
1. Claudio Gonzalez-Vega
2.
3.

6. Contributing Organization(s)
The Ohio State University

| | | |
|---------------------|--------------------------------|---------------------------------------|
| 7. Pagination 20 | 8. Report Number ESO # 1620 | 9. Sponsoring A.I.D. Office STP/RD |
|---------------------|--------------------------------|---------------------------------------|

10. Abstract (optional - 250 word limit)

11. Subject Keywords (optional)

| | |
|----|----|
| 1. | 4. |
| 2. | 5. |
| 3. | 6. |

12. Supplementary Notes

| | | |
|---|----------------------------------|-----------------------------|
| 13. Submitting Official Melissa Pomkerhoff | 14. Telephone Number 875-4491 | 15. Today's Date 3/30/90 |
|---|----------------------------------|-----------------------------|

.....DO NOT write below this line.....

| | |
|-----------|---|
| 16. DOCID | 17. Document Disposition DOCRD () INV () DUPLICATE () |
|-----------|---|

Economics and Sociology
Occasional Paper No. 1620

**LA VIABILIDAD DE LA BANCA DE DESARROLLO AGROPECUARIO
Y EL ACCESO A LOS SERVICIOS FINANCIEROS RURALES**

por

Claudio González-Vega

Octubre 1989

Agricultural Finance Program
Department of Agricultural Economics
and
Rural Sociology
The Ohio State University
2120 Fyffe Road
Columbus, Ohio 43210

Abstract

This paper explores the problems of public agricultural development banks in achieving financial viability. Lack of viability has been associated with declining loanable funds and loss of support from clients, Central Banks, and international agencies. Most problems derive from their original conceptual design as borrower-dominated institutions. Viability depends on protecting the portfolio from inflation, arrears and default, and operating losses. The task requires changes in the macroeconomic and policy environment, organizational reform, and financial technology innovations.

LA VIABILIDAD DE LA BANCA DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y EL ACCESO A LOS SERVICIOS FINANCIEROS RURALES*

Claudio González-Vega**

Introducción

Durante la última década ha venido aumentando una marcada preocupación, tanto entre los banqueros, los representantes de las agencias internacionales y las autoridades financieras de los países en desarrollo, así como entre los estudiosos del crecimiento económico en general, acerca del desempeño de los bancos de desarrollo agropecuario. Estos bancos, junto con otras instituciones financieras de desarrollo, fueron creados varias décadas atrás, con el propósito de proporcionar, ya fuera el crédito de mediano y de largo plazo que los bancos comerciales no estaban dispuestos a otorgar, ya fuera el crédito demandado por sectores específicos, tales como la pequeña y la mediana agricultura, que tampoco contaban con un acceso amplio a los servicios del sistema bancario

* Conferencia dictada en el Taller sobre Reformas Financieras y Fortalecimiento Institucional del Banco Agrícola de la República Dominicana, celebrado en Santo Domingo el 27 de setiembre de 1987.

** Claudio González-Vega es Profesor de Economía y de Economía Agrícola en Ohio State University y es coordinador de la asistencia técnica del Programa de Servicios Financieros Rurales en la República Dominicana. La conferencia refleja sus opiniones personales y no las de las instituciones que patrocinan el Programa; incluyendo la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID), el Banco Central de la República Dominicana y Ohio State University. El autor agradece la invitación del Ing. Pedro A. Bretón, Administrador General del Banco Agrícola, para que presentara estas ideas en el Taller y la diligencia de la Lic. Adalgisa Adams, Directora Nacional del Programa, que hizo posible organizar el Taller sin mucho aviso previo.

tradicional, pero que eran considerados como sectores prioritarios por los gobiernos. Tal fue el caso del Banco Agrícola de la República Dominicana hace cuarenta años.

En casi todos los casos se ha tratado usualmente de instituciones públicas o semi-públicas, que han obtenido el grueso de sus fondos de las agencias internacionales y de los gobiernos y bancos centrales de cada país, y que han otorgado crédito, en la medida en que dichos fondos lo han permitido, a clientelas que no siempre han reunido los requisitos para ser sujetos de crédito, usualmente a tasas de interés subsidiadas. Como lo examina en detalle el Informe sobre el Desarrollo Mundial para 1989 del Banco Mundial, el desempeño de estas instituciones financieras de desarrollo ha sido poco exitoso. En opinión de ese Informe, si estas instituciones han de sobrevivir, necesitan ser transformadas radicalmente.¹

La Falta de Viabilidad

El mayor problema de los bancos de desarrollo agropecuario ha sido su falta de viabilidad. Esta falta de viabilidad se ha reflejado, a su vez, en una reducción sostenida de su importancia relativa dentro del sistema financiero. Esto es serio para los bancos de desarrollo, porque conforme menos importante se haga una institución, más fácilmente se muere. Esta reducción en su importancia ha tenido lugar porque los bancos de desarrollo agropecuario no han logrado aumentar y a veces ni siquiera sostener el flujo de sus fondos prestables. Por lo contrario, su capacidad de prestar se ha vuelto cada vez menor.

¹ Informe sobre el Desarrollo Mundial 1989, publicado en inglés como World Development Report 1989, por Oxford University Press, para el Banco Mundial.

La capacidad para prestar de los bancos de desarrollo ha disminuido porque no han protegido sus carteras del impacto de la inflación; porque no han recuperado agresivamente sus préstamos, a fin de poder otorgar crédito nuevo; porque no han movilizad o agresivamente recursos locales, para así ampliar la gama de sus servicios; y porque, conforme sus debilidades institucionales se han ido haciendo cada día más evidentes, han ido perdiendo el apoyo de los organismos internacionales, en un mundo en el que la competencia por los fondos externos se hace cada vez más intensa y difícil.

Por estas razones, la sobrevivencia de los bancos de desarrollo agropecuario está hoy en día en entredicho, principalmente porque han perdido el apoyo y el patrocinio de su clientela. Esta pérdida de apoyo se ha puesto en evidencia principalmente cuando los deudores no han pagado sus préstamos. La falta de pago es una señal de que los deudores no tienen interés en la sobrevivencia de la institución. Más bien, toman los préstamos mientras los fondos estén disponibles, usualmente porque se trata de préstamos subsidiados, pero no se preocupan por el futuro del banco, en cuya permanencia no tienen confianza. Al reconocer la falta de viabilidad de la institución, no consideran que sus servicios financieros sean lo suficientemente valiosos, como algo que valga la pena conservar.

El servicio puntual de los préstamos es, en cambio, un reconocimiento del valor para el cliente de su relación futura con la institución financiera. Así, el incentivo más fuerte que tiene un deudor para pagar es precisamente la expectativa de un acceso continuado y confiable a un servicio de crédito valioso. La morosidad, por su parte y a su debido tiempo, debilita a la institución y así confirma la predicción pesimista del cliente. El banco cae presa de un círculo vicioso.

Los bancos de desarrollo agropecuario también pierden apoyo cuando no movilizan depósitos captados voluntariamente en la comunidad, ya que entonces no cuentan con el apoyo de esa masa de depositantes. Lo que es clave en este caso es la calidad del servicio prestado al ahorrante, que lo lleve a patrocinar a la institución y así, ésta crecerá. De hecho, el depositante es el mejor aliado del banco, porque al velar por la seguridad de su depósito, también contribuye a proteger los intereses de la institución. Lo que es clave es que la movilización de depósitos sea voluntaria; que el cliente considere que las facilidades de depósito son un servicio valioso y no una imposición, que aumenta el costo efectivo de los préstamos. Si este no es el caso, en lugar de agradecer el servicio, el cliente resiente la imposición y busca sacar los fondos acumulados tan pronto como pueda o decide darlos por perdidos y se desinteresa por su cuenta de ahorros, la que no muestra ningún movimiento.

Los bancos de desarrollo agropecuario han perdido también el apoyo de los organismos internacionales. Estas agencias se han visto sujetas a cada vez más a una intensa evaluación por parte de los contribuyentes y, en particular, por el Congreso de los Estados Unidos. El éxito de los proyectos apoyados por las agencias internacionales es uno de los criterios en esta evaluación, en un ambiente en el que existe una competencia intensa por los fondos de ayuda extranjera. El desempeño poco exitoso de los bancos de desarrollo agropecuario pone así en peligro la reputación de los organismos internacionales que trabajan con ellos y estos organismos les retiran el apoyo.

Estos bancos también han perdido, en parte, el apoyo de gobiernos, los que también se encuentran inmersos en una aguda crisis fiscal. La competencia por los fondos del sector público ha aumentado mucho, con el crecimiento acelerado de los

organismos descentralizados y de las empresas estatales. El apoyo de los bancos centrales ha mermado, también, con las exigencias de los programas de estabilización macro-económica.

Los bancos de desarrollo agropecuario sí han conservado el apoyo de algunos políticos, quienes todavía los ven como instrumentos para favorecer a unos grupos en lugar de a otros; es decir, como mecanismos de patronaje político. La falta de viabilidad de estos bancos ha reflejado, sin embargo, precisamente su dependencia de fondos externos a la institución, acompañada por una fuerte ingerencia política en la toma de decisiones acerca de a quién, para qué y en qué términos y condiciones prestar. Estas decisiones no las han tomado los bancos de desarrollo autónomamente, sino que les han sido impuestas desde afuera, con criterios que no necesariamente han reflejado el interés de la institución, sino los de quienes controlan las fuentes de fondos. A estos organismos externos les ha interesado menos la sobrevivencia de la institución, que el logro de sus propios objetivos.

Deficiencias del Marco Conceptual Tradicional

Para entender la explicación de estas deficiencias de los bancos de desarrollo es necesario tener presente el marco conceptual que dió lugar a los programas tradicionales de crédito agropecuario. En primer lugar, el diseño de los bancos especializados de desarrollo agropecuario no tuvo como objetivo la viabilidad financiera de estas instituciones. No son de extrañar, entonces, sus dificultades presentes.

En particular, a la autonomía gerencial de estos intermediarios no se le dió tanta importancia como a otros objetivos no financieros. Con estos bancos se buscaba el

crecimiento de la producción agropecuaria o el desarrollo regional o la promoción y adopción de nueva tecnología o el apoyo a una reforma agraria. Nadie se preocupó mucho por su viabilidad institucional: los fondos disponibles eran aparentemente abundantes. Si se perdían, se irían reponiendo. Así, la institución en sí no importaba. Se trataba simplemente de un conducto para desembolsar fondos aparentemente abundantes. Este es el modelo del banco de desarrollo como "embudo", un medio para mover fondos de arriba hacia abajo.

El crecimiento sano, la solidez de la institución financiera en sí misma, no era un objetivo prioritario. Lo que se diseñó fue un instrumento para promover otros objetivos de desarrollo, aún si con esto se incurría en riesgos y costos excesivos para la institución. Sobrecargados en sus esfuerzos por perseguir objetivos múltiples e inconsistentes y en algunos casos prácticamente inalcanzables, los bancos de desarrollo agropecuario han sido con frecuencia sometidos a tensiones que los han debilitado institucionalmente. Para sobrevivir tendrán que redefinir su misión, enfatizando más su papel como intermediarios financieros. Para ello pueden partir del supuesto de que los servicios financieros eficientes en sí mismos contribuyen al desarrollo económico. Es decir, en lugar de tratar de promover la producción de un bien en particular, o la adopción de una nueva práctica tecnológica, estos bancos deben reconocer que el papel de la intermediación financiera es precisamente aumentar la eficiencia de la asignación de los recursos. Por eso, lo importantes es fortalecer al banco, en su función esencial de intermediario financiero.

En segundo lugar, el diseño de los programas tradicionales de crédito agropecuario estuvo caracterizado por la dominación de la institución por los intereses de los deudores. Todos los procedimientos y prácticas operacionales fueron diseñados teniendo en

cuenta los intereses de los deudores, no los intereses de los depositantes o los intereses de la institución misma. Así, se favoreció el desembolso rápido de los fondos, destinados a una clientela meta, escogida independientemente de si esa clientela tenía capacidad de pago suficiente o de si la recuperación de los fondos estaba garantizada. Igualmente, los precios de los préstamos se fijaron para favorecer al deudor. El resultado fue el crédito subsidiado.

Una institución dominada por los intereses de los depositantes, por otra parte, es aquella en la que los procedimientos y prácticas utilizados buscan proteger los ahorros del depositante. En este caso, la capacidad de pago del deudor se toma mucho más en serio. En este caso, los procedimientos y esfuerzos de recuperación se enfatizan mucho más que el desembolso rápido de los fondos. En este caso, la diversificación de la cartera se utiliza como un mecanismo para manejar el riesgo, en lugar de concentrarla en unos pocos cultivos o tipos de actividad.

Las instituciones de crédito dominadas por los intereses de los deudores se han caracterizado por la ausencia de un claro concepto del riesgo en su operación. Han buscado, más bien, llevar los fondos a una clientela meta, para un propósito específico, en lugar de evaluar la capacidad de pago del deudor y de medir el riesgo asumido. En un intermediario dominado por los intereses de los depositantes, en cambio, el manejo cuidadoso del riesgo es el componente más importante de la cultura de esa organización.

En tercer lugar, los programas tradicionales de crédito agropecuario han desconfiado del mercado y han minimizado el papel de las tasas de interés como un instrumento importante para optimizar la asignación de los recursos. Estos programas han preferido, más bien, la determinación administrativa de a quién y para qué prestar.

Como han sido tan dependientes de los fondos externos, estas decisiones les han sido impuestas, a su vez, desde afuera. Los programas de crédito dirigido han desconfiado, además, de los agricultores mismos y han insistido en dirigir rígidamente y en supervisar detalladamente el uso de los préstamos. Estos esfuerzos han producido resultados negativos inesperados, a pesar de las buenas intenciones de sus defensores.

Como es bien sabido, en general, el control de precios es poco efectivo en cualquier mercado. En el caso de los mercados financieros, su ineficacia es marcada. La represión de las tasas de interés en las instituciones financieras formales lleva al retiro de los depositantes y a una reducción en su importancia relativa. Los mercados informales, no regulados y paralelos, en cambio, florecen. Los esfuerzos por dirigir el crédito se ven frustrados, a su vez, por la intercambiabilidad de los fondos. Como el préstamo otorga poder de compra, en general, resulta prácticamente imposible controlar el uso marginal de los recursos. El deudor combina sus recursos propios con los fondos del préstamo, para llevar adelante múltiples actividades; resulta así imposible decir qué financia qué. En cambio, tanto el racionamiento que se hace necesario, en vista del exceso de demanda creado por el subsidio a la tasa de interés, como la supervisión de los préstamos, hacen que aumenten los costos de transacciones para el banco y para el deudor. En definitiva, la programación rígida del crédito, aunque casi siempre infructuosa, resulta muy cara para todos.

En cuarto lugar, los bancos de desarrollo agropecuario han sido pesimistas en cuanto a las posibilidades de una exitosa movilización de depósitos locales. Han partido, más bien, del supuesto de que las unidades económicas rurales no ahorran, ni buscan convertir parte de sus activos en depósitos bancarios y que no reaccionan ante cambios

en las tasas de interés y otros incentivos económicos. Aquellos bancos que han enfatizado la movilización de ahorros han tenido mucho más éxito, sin embargo, que las instituciones que han ignorado esta dimensión de la intermediación financiera. Estos bancos han descubierto que en las áreas rurales existe una elevada demanda por facilidades de depósito.

En ausencia de la movilización de depósitos, los bancos de desarrollo agropecuario han sido instituciones truncadas, incompletas y vulnerables. En estos casos, la conexión con el cliente ha sido débil y la lealtad de éste limitada. El banco ha constituido, más bien, un "embudo" para el fácil desembolso de los fondos de los organismos externos. Estos fondos han pasado, de arriba hacia abajo, por el banco, pero no lo han fortalecido. Cuando el desembolso ha sido rápido, ha sido motivo de celebración. La recuperación de los préstamos, en cambio, ha interesado menos. El deudor lo sabe y por eso no se preocupa por pagar con puntualidad.

La Viabilidad del Banco

La viabilidad de un banco de desarrollo agropecuario se logrará cuando la institución sea autosuficiente; es decir, cuando pueda operar principalmente con sus recursos propios (depósitos) y cuando tenga independencia en sus decisiones, así como cuando cuente con la lealtad y el apoyo de su clientela; es decir, cuando le preste servicios valiosos a esa clientela.

Esta viabilidad se alcanzará cuando el banco le proporcione acceso a los servicios financieros a un número creciente de clientes. Esta viabilidad se logrará cuando el banco le proporcione acceso a una gama creciente de servicios financieros a sus clientes,

incluyendo tanto préstamos para distintos propósitos, como facilidades de depósito, de transferencia de fondos y de cambio de monedas, así como otros servicios especializados, cuando el mercado haya crecido suficientemente.

Se ha demostrado ampliamente que existe una demanda elevada por facilidades de depósito, en vista de los requerimientos del manejo de liquidez y de acumulación de reservas de toda unidad económica. Mientras que no todo productor necesita crédito, en todo momento, prácticamente todos demandan facilidades de depósito todo el tiempo. Para abrir una cuenta de ahorros, el productor no tiene que demostrar que él es un sujeto de crédito. Además, el cliente es quien decide cuándo y por cuánto ha de hacer sus depósitos y retiros. El cliente es quien está en control de la situación. El banco, a su vez, tomará muy en cuenta ese desempeño como depositante, cuando eventualmente reciba una solicitud de crédito. Un depósito representa, por lo tanto, la manera usual y más eficaz de iniciar una relación bancaria.

La viabilidad de un banco de desarrollo agropecuario se alcanzará, sobre todo, cuando traslade volúmenes crecientes de poder de compra (desde los depositantes hacia los deudores). Lo que interesa es el monto real de los préstamos desembolsados, su poder de compra. Lo que importa no es cuántos millones de pesos se prestaron, sino cuánta semilla, cuánto fertilizante, cuántas cabezas de ganado se pueden comprar con esos pesos.

La principal responsabilidad de un intermediario financiero es mantener la integridad de sus fondos prestables. El intermediario tiene esos fondos en custodia, a nombre de los depositantes (o agencias internacionales) que se los confiaron, con el propósito de facilitar la actividad productiva de los deudores. Si no los conserva, viola

su compromiso con los depositantes, quienes esperan recuperar la riqueza que pusieron a disposición de otros. Si no los conserva, se verá imposibilitado de ofrecer servicios de préstamo a sus deudores, cuando éstos necesiten el apoyo.

Para mantener la integridad de los fondos prestables, el intermediario debe evitar que éstos sean erosionados por la inflación. Esto será posible únicamente si las tasas de interés que el banco cobra son positivas en términos reales, es decir, si superan la tasa de inflación. Como los depositantes también buscarán protegerse de la inflación, para evitar una contracción en el monto real de los depósitos movilizados, el intermediario debe también pagar una tasa de interés positiva por los ahorros captados. Sólo un loco pondría sus ahorros a una tasa de interés del 500 por ciento anual en estos momentos en Argentina. Las políticas de tasas de interés de la institución deben manejarse, por lo tanto, en consonancia con las tasas de inflación esperadas.

Un intermediario que cobre únicamente un 50 por ciento de interés nominal por sus préstamos, cuando la tasa de inflación sea del 100 por ciento al año, verá, por ese solo hecho, el poder de compra de su cartera reducido a sus dos quintas partes en apenas tres años. Así, podrá brindarle el mismo servicio de crédito apenas a un 40 por ciento de su clientela original. Si intentara atender a todos sus clientes, no podría ofrecerles más de un 40 por ciento del poder de compra que originalmente les traspasó. De una manera u otra, la calidad del servicio se habría deteriorado. La institución perdería el apoyo, tanto de sus depositantes, como de sus deudores.

La inflación obliga a la institución a revisar sus procedimientos. La contabilidad debe ser revisada, para que refleje mejor el valor real de sus activos y pasivos y para evitar que se descapitalice. Con la mayor variabilidad de precios, unida en algunos casos

al control de precios, la evaluación del riesgo de prestar se hace más difícil. No es fácil manejar una institución financiera en un ambiente inflacionario.

Para mantener la integridad de los fondos prestables, la institución debe recuperar sus préstamos. Un intermediario que pierda cada año un 20 por ciento de su cartera por falta de pago de los préstamos, se descapitaliza igual que con una inflación semejante. Además, la falta de recuperación genera un efecto de demostración negativo. ¿Si otros no pagan, y no les pasa nada, por qué he de pagar yo?

Para mantener la integridad de los fondos prestables, una institución debe evitar incurrir en pérdidas de operación. Esto implica tanto reducir los costos de operación, evitando el desperdicio y la ineficiencia, como obtener ingresos suficientes. Los intereses efectivamente ganados son la fuente principal de ingresos para un intermediario financiero. La tasa de interés cobrada por los préstamos debe cubrir los costos de operación de la institución y la tasa de inflación esperada, al mismo tiempo que permite la acumulación de reservas suficientes por incobrables y hace posible una remuneración atractiva para los depositantes.

La viabilidad de un banco de desarrollo agropecuario se fortalecerá si ofrece servicios financieros de alta calidad. A los agricultores les interesa no sólo adquirir suficiente poder de compra con los préstamos, sino también que los préstamos sean desembolsados oportunamente, que su manejo sea fácil y flexible, que el plan de amortización corresponda adecuadamente con su flujo de caja y que el plazo sea amplio. Todas estas circunstancias determinan la calidad del servicio. El agricultor desea, en particular, tener acceso a una institución financiera que le ofrezca un servicio oportuno, confiable, amplio y permanente.

Establecer la condición de sujeto de crédito no es siempre fácil. Lo más importante es que el banco adquiera suficiente información sobre el deudor para que pueda estimar la probabilidad de falta de pago. Esta información se acumula con la experiencia y con la continuidad de la relación con un cliente dado. Una vez que ha establecido su reputación como buen pagador, el cliente la protege, porque se trata de un activo intangible valioso. Este activo vale más si el programa de crédito es permanente y no transitorio.

El deudor también espera que el programa sea confiable; las pérdidas esperadas de no tener acceso al crédito cuando éste se necesita (por ejemplo, durante una emergencia) pueden ser muy elevadas. Si el servicio no es oportuno, también se le hace incurrir en costos adicionales al productor. Por otra parte, entre más completo sea el servicio (como en un "supermercado" financiero), más conveniente y menos costoso será para el cliente. Hay muchas ventajas para el cliente de tener tanto sus depósitos como sus operaciones de crédito en una misma institución.

El primer interés del cliente es, por lo tanto, una institución viable y sólida, con la que pueda desarrollar una relación bancaria de largo plazo. Esta es, en efecto, la naturaleza de su contrato implícito con el prestamista informal. Al agricultor no le interesan, por consiguiente, políticas que reduzcan la viabilidad de los intermediarios financieros con los que opera, políticas que disminuyan la calidad del servicio que se le ofrece. Por el contrario, será en interés del agricultor fortalecer a su banco. Por supuesto, si le regalan plata, no la desaprovecha, pero posiblemente valora menos a la institución.

La viabilidad del banco de desarrollo agropecuario se fortalece cuando presta sus servicios a bajo costo. Esto no significa que la tasa de interés deba mantenerse a niveles artificialmente bajos. ¿De qué sirve una tasa de interés demasiado baja, si los préstamos se desembolsan meses después de cuando se necesitaban o si el banco no autoriza el gasto que el agricultor desea hacer? ¿De qué sirve una tasa de interés artificialmente baja, si la descapitalización del banco obliga a la institución a reducir drásticamente los montos que puede prestar? ¿De qué sirve el crédito subsidiado, si el agricultor lo recibe, un año sí y otro no?

Es necesario reconocer que para poder ofrecer un servicio de calidad, los bancos de desarrollo agropecuario necesitan de márgenes de operación adecuados. Es necesario reconocer también que un mal servicio le impone al agricultor costos adicionales, que le encarecen el crédito. Préstamos tardíos reducen la rentabilidad de su actividad productiva. Procedimientos complicados desperdician su tiempo y sus esfuerzos. Banqueros que no conocen las actividades que se están financiando no pueden serle útiles a su clientela. Es sabio el viejo refrán de que "lo barato es caro."

La operación de los bancos de desarrollo agropecuario a niveles de costo demasiado elevados implica un desperdicio de recursos. Estos recursos podrían estar siendo mejor empleados en otras actividades: el agricultor atendiendo su finca, en lugar de estar visitando el banco para averiguar qué ha pasado con su solicitud de crédito; el depositante cuidando su negocio, en vez de estar haciendo fila por horas en un banco; el empleado bancario redundante contribuyendo con su esfuerzo en otra actividad productiva.

Lo que importa, en definitiva, para los efectos de las decisiones de producción y de inversión, es el costo total de los fondos para los deudores. Los intereses son sólo una parte de estos costos, con frecuencia no la más importante. Hay otros costos implícitos, como el costo de oportunidad del tiempo gastado en la transacción o las pérdidas por atraso del desembolso. Hay gastos en los honorarios de notario, en las comisiones, en la preparación de estados contables y de estudios de factibilidad, en el pago de impuestos, en los gastos de viaje y en las propinas. Hay riesgos de litigios y pérdida de garantías, si las cosas no salen bien. Cuando estos otros costos son elevados, los préstamos son caros, aunque el interés sea subsidiado.

Lo que importa para el comportamiento de los ahorrantes es el rendimiento neto de los depósitos, una vez que al interés ganado se le quitan los impuestos, los gastos y el costo del tiempo esperando en una oficina bancaria. Un pequeño y remoto depositante, que gana 60 pesos de intereses al año en una libreta de ahorros con un saldo de 1000 pesos, dada una tasa de interés del seis por ciento anual, posiblemente no pueda cubrir ni el pasaje para venir a retirar los intereses.

Finalmente, al intermediario lo que debe interesarle es que el margen financiero cubra los costos de movilizar los fondos y los costos y riesgos de prestar y le deje una ganancia que le permita crecer. Un intermediario financiero, público o privado, que no gana, se estanca y, si pierde sostenidamente, se contrae y desaparece. Esto le puede pasar a cualquier banco que no se preocupe por su rentabilidad.

La captación de depósitos parece ser indispensable para que un banco de desarrollo agropecuario pueda expandir sanamente su cartera de crédito. Esto requiere que se le ofrezcan incentivos adecuados a los depositantes. Lo indispensable es la ausencia

de inflación. Además, confianza en la institución, buen servicio y costos bajos son importantes para el depositante. Inevitablemente, entre esos incentivos tendrán que incluirse también tasas de interés atractivas.

Esto le presenta un dilema al banco de desarrollo. El dilema resulta porque, entre más atractivas sean las tasas que se le pagan al depositante, más altas tendrán que ser las tasas que se le cobran al deudor. Este dilema se resuelve sólo con más eficiencia; es decir, disminuyendo los márgenes que los bancos de desarrollo necesitan para operar rentablemente, y con una reducción de los costos adicionales que se le imponen a la clientela.

El principal indicador del progreso financiero de un país es una reducción en los costos de transacciones en que incurren los participantes (efectivos o potenciales) en el mercado. Una reducción de costos, que permita achicar el margen financiero, es la manera más eficaz para favorecer simultáneamente tanto a los deudores como a los depositantes. Si el intermediario opera con márgenes menores, podrá ofrecerle una tasa de interés más atractiva a los depositantes, al mismo tiempo que le cobra menos a los deudores. El reto final es esta mayor eficiencia, que reduce el conflicto entre deudores y depositantes. Los márgenes de intermediación son también demasiado amplios cuando no hay una buena recuperación de los préstamos, ya que esto obliga al banco a acumular reservas para no descapitalizarse. Para reducir el costo del crédito y remunerar mejor al depositante, en este caso habrá que reducir la morosidad.

Entre más artificialmente bajas sean las tasas de interés, por otra parte, menos acceso habrá y más productores quedarán excluidos de las carteras de crédito. Hay que escoger: o crédito más barato pero para menos, o crédito no subsidiado para un mayor

número y en montos mayores para cada uno. No se puede tener más, si no se paga más. Igualmente, entre más artificialmente baja sea la tasa de interés, menor será la calidad de los servicios financieros prestados. La calidad tiene un costo. Finalmente, entre más baja sea la tasa de interés, mayores serán los costos de transacciones en que incurran tanto el cliente como el intermediario. El desequilibrio en la tasa de interés genera un exceso de demanda de crédito y obliga al racionamiento. El racionamiento aumenta los costos de transacciones para todos los participantes en el mercado. Estos costos son más onerosos y menos equitativos que tasas de interés más cercanas al nivel de equilibrio. El crédito barato, a la larga, resulta caro.

Hacia una Mayor Viabilidad de los Bancos de Desarrollo

La tarea de los bancos de desarrollo agropecuario es difícil y costosa. Sus depositantes y deudores potenciales son muy heterogéneos y se encuentran dispersos geográficamente. Sus transacciones son pequeñas y los riesgos son elevados. Alcanzar la viabilidad, en estas circunstancias, es difícil. No intentarlo significa no sobrevivir.

Una gestión exitosa podría requerir una modificación del entorno. Las circunstancias del entorno determinan la rentabilidad y el riesgo de las actividades agropecuarias y, por lo tanto, la rentabilidad y el riesgo de los préstamos a los agricultores. Esto es importante, porque el potencial de crecimiento de los bancos de desarrollo agropecuario depende en buena medida de la solvencia y el dinamismo de su clientela. Agricultores que obtienen rendimientos bajos e inestables no pueden llegar a ser buenos clientes bancarios. Los ingresos bajos limitan su capacidad para ahorrar y para colocar parte de sus activos en un depósito, disminuyen su deseo de pedir prestado, reducen las oportu-

tunidades para que utilicen rentablemente esos fondos y limitan su capacidad y deseo de pagar esos préstamos.

Los bancos de desarrollo tendrán más éxito cuando los rendimientos sean elevados, los ingresos rurales crezcan y las políticas no discriminen en contra de los agricultores. Sin embargo, es muy importante reconocer que el crédito, por sí mismo, no puede mejorar la rentabilidad de la agricultura. El crédito no es una panacea. La solución está en otra parte. El banco sí puede actuar como abogado de su clientela y propiciar los cambios del entorno necesarios.

Además de las políticas de precios, impuestos y subsidios, el buen manejo macroeconómico y las políticas financieras apropiadas son críticos para el funcionamiento de los bancos de desarrollo. Un manejo macroeconómico cauteloso promueve la estabilidad y protege a las transacciones financieras de la inflación, su peor enemigo. La vigilancia prudencial, a su vez, promueve la solvencia del banco y la confianza del público. Esta confianza es indispensable para que las empresas y los hogares canalicen sus ahorros a través del banco.

La viabilidad de los bancos de desarrollo agropecuario requiere de políticas financieras realistas. Restricciones a las tasas de interés, en presencia de inflación, provocan la contracción de la institución. Igual efecto tiene una gestión de cobro deficiente. Los mecanismos de racionamiento que se hacen necesarios le imponen costos de transacciones elevados tanto al banco como al deudor. Esto aumenta las pérdidas de la institución y reduce la probabilidad de que el crédito se otorgue con base en la capacidad de pago del deudor.

Cambios de organización serán indispensables para la sobrevivencia de los bancos de desarrollo. Lo más importante será una revisión de sus objetivos. La misión del banco es la intermediación financiera en las zonas rurales. Sus ventajas comparativas para tener éxito en esta misión surgen de su amplia infraestructura de sucursales, de su conocimiento del campo y de su clientela y de la mística de su personal. En vista de los elevados costos para otras instituciones de atender esa clientela, el banco de desarrollo agropecuario todavía tiene un papel importante que jugar.

El desempeño de un banco de desarrollo agropecuario depende críticamente del comportamiento de sus gerentes, de sus empleados y de sus clientes. Los incentivos que motivan las acciones de todos estos protagonistas constituyen, por lo tanto, un componente importante de los esfuerzos por mejorar su viabilidad institucional. Se necesita una estructura de incentivos que premie las buenas decisiones y que sienta las responsabilidades por las malas decisiones. En vista de la importancia que tiene un conocimiento detallado de las actividades de los deudores, la descentralización de la institución es imprescindible. Para que la descentralización funcione es indispensable, además, mejorar los canales de comunicación. Todo esto implica que el banco debe contar con suficiente autoridad para que pueda evaluar la capacidad de pago de los deudores con independencia y para que pueda cobrar los préstamos con energía.

Finalmente, se necesitan nuevas tecnologías financieras (instrumentos y procedimientos), que permitan aumentar el acceso de la población rural a los servicios financieros, que permitan mejorar la calidad de estos servicios y que permitan reducir los costos transacciones. Es necesario recopilar, procesar y utilizar mejor la información, diversificar más la cartera y, en general, manejar mejor el riesgo. A final de cuentas,

a menos de que se reduzcan significativamente los costos de transacciones, será imposible atender rentablemente a una amplia clientela rural y no se podrá garantizar la viabilidad de los bancos de desarrollo agropecuario.