

Fuentes de recursos para crédito agrícola



REPLANTEAMIENTO DE LAS FINANZAS AGRÍCOLAS



**FUENTES DE RECURSOS
PARA CRÉDITO AGRÍCOLA**

THORSTEN GIEHLER

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)

Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)

No. 4

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción y difusión de material contenido en este producto informativo para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor, siempre que se especifique claramente la fuente. Se prohíbe la reproducción de material contenido en este producto informativo para reventa u otros fines comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor. Las peticiones para obtener tal autorización deberán dirigirse al Jefe del Servicio de Publicaciones y Multimedia de la Dirección de Información de la FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Roma, Italia, o por correo electrónico a copyright@fao.org

Sin recursos financieros es imposible efectuar préstamos. Los que se conceden para fines agrícolas proceden de diferentes fuentes de recursos, tales como los ahorros de familia del agricultor, los mercados de capitales, patrimonios, asignaciones presupuestarias del gobierno, servicios de refinanciamiento del banco central y préstamos internacionales. Todos estos recursos, algunos de ellos con alta connotación política, tienen diversos efectos sobre la gestión, el comportamiento y la autonomía de las instituciones financieras. Los recursos financieros de carácter público aumentan la vulnerabilidad de las instituciones financieras frente a la interferencia del gobierno en su gestión y operación diarias. Por otra parte, los recursos provenientes de depósitos de ahorro y de otras modalidades de captación de recursos de corto plazo, exigen una gestión muy compleja cuando se destinan a créditos agrícolas, sea para cubrir gastos estacionales o de mayor plazo. Finalmente, la captación de recursos del mercado de capitales es costosa y sólo las instituciones financieras con buen desempeño tienen acceso a ellos.

En el transcurso de la última década se produjo un agudo descenso en la disponibilidad de recursos públicos para préstamos agrícolas, lo que suscita de inmediato un interrogante fundamental, a saber, ¿con qué fuentes de recursos se podrá llenar este vacío? La respuesta lleva a su vez a preguntarse cuáles serán las repercusiones que tendría el uso de otros instrumentos financieros y de nuevas fuentes de financiamiento.

El cambio en las fuentes de recursos para créditos agrícolas tendrá repercusiones en las instituciones financieras. Entre las positivas cabe mencionar la posibilidad de que esto aumente su autonomía y mejore sus procedimientos de gestión administrativa. Por el contrario, los costos y riesgos pueden aumentar. Es indudable que resulta mucho más fácil canalizar recursos financieros públicos subvencionados, que ganarse la confianza de los ahorradores y movilizar tales recursos del mercado de capitales.

Esta publicación describe las posibilidades que existen para financiar préstamos agrícolas y explica los efectos que tienen las distintas fuentes de recursos financieros sobre las instituciones de crédito agrícola. A continuación se reseñan los aspectos más importantes que se examinan en este estudio:

- ¿Cuáles son los efectos que tienen las diversas fuentes de recursos financieros sobre el desempeño de las instituciones financieras?
- ¿Cuáles son los riesgos específicos que entraña el uso de ciertas fuentes de recursos para otorgar préstamos agrícolas?
- ¿Qué impacto tiene la estructura de los pasivos sobre la independencia administrativa y autonomía de las instituciones financieras?

También se hacen sugerencias sobre cómo mejorar el acceso a fuentes menos conocidas de recursos y sobre cómo gestionarlos eficazmente, de suerte que se pueda disponer de ellos para financiar inversiones en la agricultura.

Esta publicación es la cuarta de la serie preparada en el marco de la Iniciativa Conjunta FAO/GTZ que lleva por título *Replanteamiento de la Finanzas Agrícolas (AFR: Agricultural Finance Revisited)*. Complementando la publicación *AFR N° 3 (Mejores prácticas del financiamiento agrícola)*, este número se ha dedicado principalmente al examen de las instituciones financieras, mientras que los volúmenes *AFR N° 2 y 5* centran su atención en la política y el *AFR N° 6* en el cliente.

ii

La serie *Replanteamiento de las Finanzas Agrícolas (AFR)*, comprende los siguientes volúmenes:

1. *¿Se justifica el replanteamiento de las finanzas agrícolas?*
2. *La financiación rural y agrícola: Cómo formular las políticas acertadas*
3. *Mejores prácticas del financiamiento agrícola*
4. *Fuentes de recursos para crédito agrícola*
5. *La regulación y supervisión prudentes de la financiación agrícola*
6. *Cómo mejorar la capacidad de gestión financiera de los agricultores*

R.A.J. Roberts
 Jefe
 Servicio de Mercadeo y
 Finanzas Rurales

FAO

J. Lange
 Jefe
 Dirección de Desarrollo
 Económico y
 Promoción del Empleo
 GTZ

Prefacio	i
Agradecimiento	vii
Siglas	viii
Introducción	xi
1. Cómo acceder a recursos prestables y gestionarlos eficazmente	1
1.1 Clasificación de los recursos prestables	1
1.2 Financiamiento externo y autofinanciamiento	3
1.2.1 Financiamiento externo	3
1.2.2 Autofinanciamiento directo e indirecto	5
1.3 Los retos de la gestión de recursos	5
2. Reseña de los recursos para crédito agrícola	11
2.1 Recursos otorgados en condiciones concesionarias	11
2.1.1 Recursos de donantes internacionales	11
2.1.2 Recursos presupuestarios estatales	16
2.1.2.1 Préstamos y contratos para administrar fondos fiduciarios	17
2.1.2.2 Subvenciones al patrimonio	18
2.1.2.3 Subvenciones a las utilidades	18
2.1.3 Recursos de los bancos centrales	20
2.1.4 Depósitos obligatorios	23
2.2 Recursos otorgados en condiciones comerciales	25
2.2.1 Ahorros y depósitos	25
2.2.2 Otros pasivos comerciales	30
2.2.2.1 Préstamos comerciales	31
2.2.2.2 Instrumentos de deuda	31
2.2.3 El patrimonio y el autofinanciamiento	33
3. Las Fuentes de financiamiento de los varios actores en la práctica	39
3.1 Las ONG y las instituciones financieras no formales	39
3.2 Bancos unitarios rurales	40
3.3 Cooperativas de ahorro y crédito	41
3.4 Bancos de fomento agrícola	43
3.5 Bancos comerciales	44
3.6 Resumen	47

4. Ventajas y desventajas de las distintas fuentes de recursos	49
4.1 La incidencia de las distintas fuentes de recursos sobre los costos de las instituciones financieras	49
4.1.1 Recursos concesionarios	50
4.1.2 Recursos comerciales	53
4.2 La incidencia de las distintas fuentes de recursos sobre la exposición a riesgos	56
4.2.1 Recursos concesionarios	60
4.2.2 Recursos comerciales	62
4.3 La incidencia de las distintas fuentes de recursos sobre las facultades decisorias y la autonomía de las instituciones financieras	64
5. Las prácticas más adecuadas para la movilización de recursos	71
5.1 La movilización de ahorros para crédito agrícola	72
5.1.1 Mayor acceso a servicios de depósito de ahorro	72
5.1.2 El uso de recursos de corto plazo para crédito agrícola	75
5.2 El acceso a los mercados de capitales	80
5.3 Recursos públicos para crédito agrícola	85
Referencias	89
Recuadros	
Recuadro 1: Las líneas de crédito como fuentes recurrentes de recursos	14
Recuadro 2: El banco central como fuente de financiamiento: el caso de la India	21
Recuadro 3: Depósitos individuales como principal fuente de recursos: el caso del BRI	27
Recuadro 4: Búsqueda de consenso internacional para la medición del patrimonio: el Acuerdo de Capital de Basilea	34
Recuadro 5: Los bancos unitarios y el crédito agrícola: el caso de los Bancos Comunitarios de Nigeria	42
Recuadro 6: La ingeniería financiera como medio para captar depósitos	74
Recuadro 7: Análisis de riesgos que efectúan las instituciones financieras	76

Cuadros

Cuadro 1:	Clasificación de recursos para préstamos	1
Cuadro 2:	Recursos financieros para crédito agrícola: fuentes y características	4
Cuadro 3:	Desafíos de la movilización de recursos para crédito agrícola en relación a los objetivos de la gestión activo-pasivo	10
Cuadro 4:	Distribución geográfica del financiamiento de los bancos agrícolas	45
Cuadro 5:	Importancia de las diferentes fuentes de financiamiento	46
Cuadro 6:	Variación del costo de la movilización y gestión de los diferentes recursos	50
Cuadro 7:	Los orígenes de la asimetría entre activo y pasivo	59
Cuadro 8:	Ejemplo de los riesgos por tasas de interés y de liquidez que se corren al otorgar un préstamo a largo plazo para la renovación de una plantación cafetalera	61
Cuadro 9:	Fuentes de recursos para crédito agrícola: ventajas, desventajas y recomendaciones	83

Figuras

Figura 1:	Balance general simplificado de instituciones financieras	2
Figura 2:	Financiamiento de las instituciones financieras	6
Figura 3:	Volumen de los proyectos singulares de crédito agrícola del Banco Mundial en las economías de mercado, entre 1965 y 1996	15

AGRADECIMIENTO

El autor expresa sus agradecimientos a muchas personas y organizaciones que lo han asistido para llevar a buen término esta investigación, y muy especialmente a Richard Roberts, por su constante apoyo y valiosos aportes.

También extiende sus agradecimientos a Dieter Seibel, B. Satyanarayana, Ike Ikpelue y a la Junta Nacional de Bancos Comunitarios de Nigeria, por sus respectivas contribuciones en los estudios de casos que se presentan en esta publicación. El autor no puede dejar de mencionar su especial reconocimiento a Michael Fiebig, Stefan Staschen, Gabriela Braun, Elizabeth Coffey y Anthon Slangen por los valiosos comentarios que ofrecieron para las sucesivas versiones preliminares.

Finalmente, pero no menos importante, el autor expresa su gratitud a sus colegas Pekka Hussi y Åke Olofsson de la FAO, y a Sylvia Wisniwski y Alfred Hannig de la GTZ por las críticas constructivas que formularon y además agradece la asesoría en temas especiales que le brindaron Gerhard Coetzee, Jo Hili, Teresa Danieli y Vittoria Zaffarano.

AB	The Agricultural Bank of Iran, Irán
ACC	Agricultural Credit Corporation, Jordania
ADB	Agricultural Development Bank of Pakistan, Pakistán
AFC	Agricultural Finance Corporation, Zimbabwe
AFRACA	Asociación Regional Africana de Crédito Agrícola
AIF	Asociación Internacional de Fomento
ALIDE	Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo
APRACA	Asociación de Crédito Agrícola y Rural para Asia y el Pacífico
BAAC	Bank for Agriculture and Agriculture Cooperatives, Tailandia
BAD	Banco Africano de Desarrollo
BAAsD	Banco Asiático de Desarrollo
BAP	Banco Agrario del Perú
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BNDA	Banque Nationale de Développement Agricole, Malí
BPM	Bank Pertanian Malaysia, Malasia
BRI	Bank Rakyat Indonesia, Indonesia
CGAP	Consultative Group to Assist the Poorest
CNCA	Caisse Nationale de Crédit Agricole, Marruecos
DSE	Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FCEU	Fondo de Cooperación Económica de Ultramar, Japón
FNUDC	Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola

FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura, México
ICAP	Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario, Venezuela
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau, Alemania
NABARD	National Bank for Agriculture and Rural Development, India
NACB	Nigerian Agricultural and Co-operative Bank, Nigeria
NENARACA	Asociación Regional de Crédito Agrícola para el Cercano Oriente y África del Norte
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OSU	Ohio State University
PB	People's Bank, Sri Lanka
PBDAC	Principal Bank for Development and Agricultural Credit, Egipto
ROSCA	Asociaciones de ahorro y crédito rotatorio
USAID	Agencia para el Desarrollo Internacional
VBARD	Vietnam Bank for Agriculture
WOCCU	Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito

En este documento, el tema del crédito agrícola se examina desde la perspectiva de los factores que permiten operar a las instituciones financieras y concentra la atención en los insumos o recursos financieros que son el factor fundamental en las actividades bancarias.

Los mercados financieros rurales de países en desarrollo operan a través de varios intermediarios: bancos de desarrollo agrícola, bancos comerciales, bancos unitarios rurales, cooperativas, ONG, instituciones financieras no formales y prestamistas privados. Independientemente de si estas entidades son oficiales o no, de gran escala o sólo empresas unipersonales, comparten la característica de que no pueden operar a menos que cuenten con recursos financieros. Su principal finalidad es la intermediación financiera, es decir, la captación de recursos financieros para transformarlos en préstamos. Sin embargo, las dos partes que intervienen en esta intermediación operan según normas específicas a cada una de ellas. Así como las instituciones financieras pueden fracasar debido a una mala gestión de su cartera de préstamos, también pueden hacerlo debido a una mala gestión de sus fuentes de recursos. Esto es especialmente válido en el caso de las instituciones financieras dedicadas al crédito agrícola, ya que están expuestas a altos riesgos como consecuencia de desajustes en las condiciones entre recursos y préstamos.

A raíz de esto, la gestión de los pasivos se ha transformado en parte esencial de las actividades de las instituciones financieras en las últimas tres décadas. Persiste, sin embargo, la necesidad de mejorar la sensibilidad sobre esta tarea en el campo del financiamiento agrícola. Cada recurso financiero disponible para crédito agrícola tiene algunas características esenciales, que representan ventajas y desventajas desde el punto de vista de la institución financiera. No se puede acceder a recursos sin tener en cuenta sus características específicas. Algunas de ellas no tienen mayor importancia, otras son positivas, pero todavía otras pueden resultar sumamente peligrosas para las instituciones financieras, según sea la situación, el tipo de institución que está utilizando dichos recursos y los objetivos especiales que persiga.

Por ello, cada institución financiera tiene que analizar los efectos específicos que cada recurso puede tener sobre sus objetivos, viabilidad y

autonomía, con el fin de determinar la composición de las fuentes de recursos que le resulte más apropiada.

La movilización de recursos para préstamos agrícolas encara una serie de desafíos, en razón de la índole específica de la demanda de crédito agrícola. El volumen de negocios de las carteras de préstamos de los prestamistas es menor a causa de la estructura especial de los plazos (estacional y de largo plazo) que caracteriza al crédito agrícola, lo que tiene una incidencia directa en la composición de los recursos que se necesitan para satisfacer las necesidades específicas de los productores agrícolas.

Este estudio aborda el tema de cuál podría ser una composición acertada y conveniente de recursos para crédito agrícola y procura hacer recomendaciones sobre cuáles serían las fuentes apropiadas de financiación para las instituciones financieras. Las propuestas concuerdan con el objetivo general de proveer los recursos necesarios para que las familias rurales, especialmente las de pequeños agricultores de países en desarrollo, puedan hacer inversiones en la agricultura. Este documento concentra el análisis en las instituciones financieras semiformales y formales, ya que sólo estos agentes tienen acceso a una serie de recursos financieros para prestarlos.

Al problema general de cómo utilizar eficientemente los pasivos se ha sumado el menor acceso a fuentes de recursos financieros importantes para el crédito agrícola en los últimos diez años. En efecto, como resultado del vuelco que ha tenido lugar en el campo que nos ocupa, es decir, el abandono del enfoque del crédito dirigido en favor del concepto de desarrollo de mercados financieros, han disminuido los recursos financieros procedentes de donantes, que antiguamente se ponían a disposición de bancos de fomento agrícola y de bancos cooperativos vértices. La cartera de préstamos del Banco Mundial para proyectos de crédito agrícola descendió durante los años ochenta desde un promedio anual de mil millones de dólares, a menos de 250 millones de dólares EE.UU. De hecho, se suspendió la mayoría de las líneas de crédito para los bancos agrícolas. Por su parte, los bancos de desarrollo regional y las agencias de desarrollo bilateral también adoptaron el nuevo planteamiento sobre el crédito y redujeron proporcionalmente sus carteras. La asistencia de los donantes se centra ahora más en el financiamiento de micro-

empresas y en la promoción de instituciones financieras no gubernamentales dedicadas principalmente a ofrecer servicios para la producción no agrícola. La mayor parte de las experiencias conocidas que han dado excelentes resultados en el campo de las microfinanzas y sus tecnologías no dan cuenta de las limitaciones específicas del crédito para el sector agrícola. Cabe preguntarse cuáles van a ser los recursos que vendrán a sustituir los disminuidos recursos públicos y cuáles serán los efectos específicos que estas nuevas combinaciones de recursos van a tener sobre los objetivos, la viabilidad y la autonomía de las instituciones financieras.

En el Capítulo 1 se presenta una clasificación de los recursos disponibles para crédito agrícola y un panorama general de los retos específicos que plantea la gestión de dichos recursos. El Capítulo 2 describe la procedencia de todos estos recursos, a saber, donantes, presupuesto estatal, líneas de crédito de bancos centrales, depósitos voluntarios u obligatorios, préstamos interbancarios, instrumentos de deuda y capital propio. Clasifica sus principales características técnicas y las normas y procedimientos para hacer uso de ellos.

En el Capítulo 3 se presenta un panorama general de la actual combinación de los fondos prestables de las instituciones financieras rurales semiformales y formales más importantes, sobre la base de la información recabada mediante una encuesta enviada a unos 80 integrantes de tres asociaciones regionales de crédito agrícola y rural (AFRACA, APRACA y NENARACA). Una parte del Capítulo 4 está dedicada a efectuar un exhaustivo análisis cualitativo de cada uno de estos recursos financieros, desde el punto de vista de la institución financiera. Dicho análisis identifica sus ventajas y desventajas, o sea, las repercusiones que pueden tener sobre la viabilidad institucional, los riesgos que conllevan y el sistema de gestión. Sin embargo, no se hizo un examen de los posibles efectos macroeconómicos que tendría la utilización de ciertos recursos. Se ha comprobado que los estudios de casos apoyan los principales hallazgos de este estudio. El análisis prepara el terreno para las recomendaciones que se hacen en el último capítulo sobre la manera de mejorar el acceso a estos recursos y su gestión.

1 CÓMO ACCEDER A RECURSOS PRESTABLES Y GESTIONARLOS EFICAZMENTE

1.1 CLASIFICACIÓN DE LOS RECURSOS PRESTABLES

Los diversos recursos a que recurren los intermediarios financieros para hacer préstamos o para otras actividades bancarias, se pueden clasificar de diferentes formas (véase el Cuadro 1). Según las fuentes de donde proceden (acreedores y propietarios), según sus condiciones (por ejemplo, tasas de interés o vencimiento, entre otras), y según los procedimientos para su movilización (interna o externa, depositados o recibidos en préstamo).

Cuadro 1

Clasificación de recursos para préstamos

1. Fuentes	Agencias internacionales de desarrollo, gobierno nacional, banco central, depositantes, accionistas, entre otros
2. Condiciones	Comerciales o concesionarias, depósitos obligatorios o voluntarios, de largo o corto plazo, tasa de interés fija o variable
3. Procedimientos	Movilización externa o autofinanciamiento, recibidos en préstamo en calidad de prestatarios activos o procedentes de depósitos

Cada recurso prestable aparece en la columna del balance correspondiente a *pasivos y patrimonio*, como una entrada independiente (véase la Figura 1). En los informes anuales de las instituciones financieras suelen ir reunidos en un solo conjunto de operaciones diferentes, tales como depósitos, préstamos, instrumentos de deuda y patrimonio. Los *depósitos* corresponden a recursos que se confían a una institución financiera para que ésta los salvaguarde o bien para ganar interés. En este caso, es el depositante más bien que la institución crediticia el que toma la iniciativa de colocar el recurso. Al igual que los depósitos, los *fondos fidu-*

ciarios también se llevan a una institución financiera, pero en este caso el acreedor estipula ciertos fines a los que deben destinarse y los procedimientos que deben regir su gestión (corrientemente se trata de un gobierno o una agencia internacional donante). Los *préstamos* se refieren a recursos que las instituciones financieras han recaudado. A diferencia de los depósitos, es la institución financiera la que toma la iniciativa de movilizar estos recursos. Los *instrumentos de deuda* son documentos escritos (sea letras, bonos u obligaciones, entre otros), a los que se recurre para recaudar fondos.

2

ACTIVO	PASIVO Y PATRIMONIO
Efectivo Reservas en banco central Cartera de préstamos Letras, bonos, etc. Inversiones	Depósitos <ul style="list-style-type: none"> • Cuentas corrientes • Cuentas de ahorro • Depósitos a plazo • Depósitos obligatorios • Fondos fiduciarios
Bienes inmuebles, equipos, etc.	Préstamos <ul style="list-style-type: none"> • Préstamos comerciales • Préstamos gubernamentales • Préstamos de bancos centrales • Préstamos de donantes
Total del activo	Instrumentos de deuda (obligaciones, bonos) Patrimonio <ul style="list-style-type: none"> • Capital social pagado • Reservas • Utilidades retenidas
Total del activo	Total del pasivo y patrimonio

Figura 1: Balance general simplificado de instituciones financieras

Por ejemplo, los bonos suelen ser valores con interés fijo que se emiten para ser vendidos contra la garantía de hipotecas o que el Estado emite como garantía al solicitar préstamos públicos. Las obligaciones corres-

ponden a promesas de pago, que no tienen garantía específica. El *patrimonio total*, también denominado valor neto o simplemente *patrimonio*, corresponde al total del activo, descontando el total de las deudas y comprende el capital social pagado, las utilidades retenidas y las reservas. El principal producto de la intermediación financiera es la cartera de préstamos. La columna correspondiente al activo del balance arroja información sobre el uso de todos los recursos que lo componen.

Con todo, los balances financieros no dan a conocer la información completa sobre el origen y las condiciones de los recursos. El Cuadro 2 hace un resumen de los principales acreedores (primera columna) y las categorías en las que pueden aparecer sus recursos financieros en el balance de instituciones financieras (primera fila). En la segunda fila, se hace una diferenciación según un conjunto seleccionado de condiciones, lo que permite tener un panorama global de todos los recursos financieros de que podrían disponer las distintas instituciones financieras para destinarlos al crédito agrícola. En el Capítulo 2 se efectúa un examen exhaustivo de todos estos instrumentos (de la **A** hasta la **R**).

Cabe subrayar que sólo se consideran como recursos prestables los recursos que incrementan el balance total. El efectivo que procede de la venta de activos, tales como letras, títulos o propiedades, o del reembolso de préstamos, no aumentan el balance total y, por consiguiente, quedan excluidos. En la práctica, los cambios en la estructura del activo son actividades corrientes de la gestión de la liquidez. En este sentido, el redescuento del banco central no forma parte del análisis de las diversas fuentes de recursos¹, ya que suele ser un instrumento para dar liquidez al activo, pero no para aumentar el pasivo.

1.2 FINANCIAMIENTO EXTERNO Y AUTOFINANCIAMIENTO

1.2.1 *Financiamiento externo*

Las instituciones financieras pueden recaudar sus recursos *externamente* (financiamiento externo) o *internamente* (financiamiento interno);

¹ Algunas instituciones clasifican las líneas de crédito del banco central como redescuento, lo que es equívoco.

Cuadro 2

Recursos financieros para crédito agrícola: fuentes y características

financieros	Préstamos		Depósitos		Fondos fiduciarios	Instrumentos de deuda	Patrimonio
	comerciales	concesionarios	voluntarios	obligatorios			
Recursos							
Donantes		A			B		C
Gobierno		D		I	E		F
Banco Central		G					
Ahorrantes			L	K		O	
Bancos	M			H			
Mercados Financieros						N	P
Autofinanciación							R

Nota: Las fuentes y características de los recursos financieros definen los diversos tipos de instrumentos financieros que aquí vienen identificados con una letra y que serán explicados en el Capítulo 2.

- A:** Líneas de crédito de agencias de desarrollo
- B:** Fondos fiduciarios de donantes (por ejemplo, fondos rotatorios)
- C:** Ayuda financiera y técnica (subvenciones, capital de riesgo)
- D:** Líneas de crédito gubernamentales
- E:** Fondos fiduciarios fiscales
- F:** Subvenciones para operaciones y donaciones al patrimonio
- G:** Líneas de crédito del banco central
- H:** Fondos obligatorios de otros bancos
- I:** Cuentas de organismos estatales
- K:** Depósitos obligatorios de prestatarios
- L:** Depósitos del público general
- M:** Préstamos interbancarios
- N:** Valores (bonos u obligaciones)
- O:** Certificados de depósito negociables
- P:** Capital accionario
- R:** Utilidades retenidas, reservas y capital social pagado

para un diagrama véase la Figura 2. Con todo, a diferencia de las empresas industriales o comerciales, estas instituciones se financian básicamente con recursos externos. En promedio, el patrimonio equivale a tan sólo el 5-10 por ciento de los recursos totales (OCDE, 1997). Los recursos externos proceden principalmente de fuentes tales como ahorradores individuales, otros bancos, compañías de seguros y grandes empresas, gobiernos nacionales, agencias internacionales donantes, bancos centrales y mercados monetarios o de capitales, sea locales o internacionales. Por lo general, los depósitos de ahorro constituyen la parte más importante del pasivo total. En algunas publicaciones, los ahorradores

se clasifican entre las fuentes internas de recursos, lo que podría justificarse en el caso de las cooperativas de ahorro y crédito, en las que los ahorradores son también accionistas o propietarios de la sociedad. Sin embargo, incluso las cooperativas hacen una diferenciación entre cuentas de ahorros y cuentas de acciones. Cuando se estima la adecuación de capital propio de las instituciones de propiedad mutua, los ahorros no se consideran como patrimonio.

1.2.2 *Autofinanciamiento directo e indirecto*

Dado que corrientemente el capital social pagado es limitado, el financiamiento externo resulta ser el instrumento predominante en la práctica. Con todo, las utilidades retenidas, además de constituir un aumento *directo* del patrimonio mediante nuevas emisiones de acciones o la captación de nuevos socios de la cooperativa, son también una parte importante de la capacidad de autofinanciamiento. Este tipo de ingresos se forma sobre la base de las ganancias anuales netas, después de haber descontado los impuestos. Por consiguiente, cada ingreso o subvención que acumulen las instituciones financieras ensancha *indirectamente* la base de los recursos prestables. Schreiner (1997) hace una clasificación de seis formas diferentes de subvenciones que podrían obtener las instituciones financieras (véase el apartado 2.1.2); todas ellas aumentan el valor neto, en otras palabras, ensanchan la base del patrimonio de la sociedad. Como las instituciones financieras públicas reciben varias subvenciones, sus utilidades retenidas resultan excesivas.

1.3 LOS RETOS DE LA GESTIÓN DE RECURSOS

Cada institución financiera encara varios desafíos con respecto a la gestión de sus insumos y productos financieros. En este estudio se distinguen cuatro áreas específicas de la *gestión activo-pasivo*, a saber:

1. Disponibilidad y composición de los recursos (gestión de la estructura del pasivo)
2. Margen del interés (gestión del riesgo de las tasas de interés)
3. Gestión del riesgo cambiario
4. Gestión del riesgo de liquidez

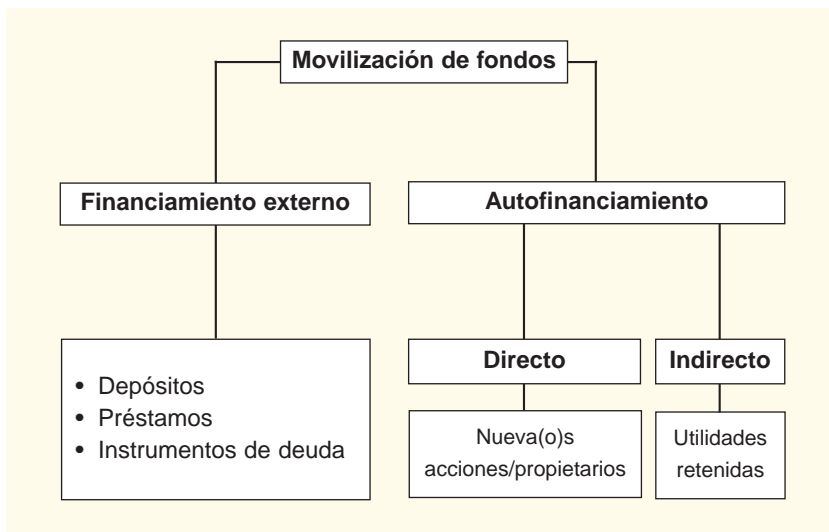


Figura 2: Financiamiento de las instituciones financieras

6

El *crédito moroso* o la *gestión del riesgo de incumplimiento de créditos* y actividades conexas (como las operaciones de futuros o de diversificación del activo), son básicamente tareas de gestión orientadas al desempeño, y ya se han examinado en el tercer volumen de esta serie de publicaciones (Klein *et al.*, AFR N° 3, 2001). No obstante, la adopción de decisiones en el campo de la movilización de recursos está estrechamente vinculada a los productos que ofrezca la institución financiera, ya que la estructura del pasivo determina la asignación de activos y viceversa. Esta regla general se aplica sobretodo a las instituciones financieras que operan en un entorno macroeconómico hostil, pero también a instituciones que se encuentran en la primera etapa de su evolución (como lo está la mayoría de los prestamistas de zonas rurales). En relación con los cuatro campos genéricos en que se ha clasificado la gestión activo-pasivo, se hará mayor hincapié en los problemas específicos inherentes a la movilización y operación de recursos para crédito agrícola².

² Existe abundante literatura que trata en términos generales la gestión activo-pasivo, la que puede consultarse cuando se estime necesario. Las referencias bibliográficas aparecen al final de este documento.

En primer término, la *disponibilidad de recursos* que pueda tener una institución crediticia dedicada a préstamos agrícolas y, junto con ello, la *composición de dichos recursos*, dependen mucho del tipo de prestamista. La gama de recursos potencialmente disponibles suele aumentar a medida que aumenta el grado de formalidad del prestamista. Las instituciones financieras con personalidad jurídica, regidas por la legislación bancaria, pueden movilizar cualquier tipo de recurso (sean depósitos, préstamos comerciales, obligaciones y patrimonio), aunque no automáticamente en condiciones favorables. En la base de la pirámide están los prestamistas informales (personas y grupos de autoayuda) que encaran muchos obstáculos con respecto al acceso a depósitos, préstamos comerciales e instrumentos de deuda (véase el Capítulo 3). Otros factores que son decisivos en relación con el acceso a ciertos recursos son el desempeño de la institución financiera y el entorno macroeconómico. Dado que muchos prestamistas de zonas rurales son informales o semiformales, con escasa presencia en los mercados de capital, si es que alguna, y que además suelen desenvolverse a menudo en economías con altas tasas de inflación, la estructura de su pasivo es sesgada, más bien que equilibrada. La gestión de la estructura del pasivo tiene por finalidad alcanzar una composición acertada de las fuentes de financiamiento para así cumplir con las normas bancarias básicas, que disponen contar con suficiente patrimonio y un pasivo formado por un conjunto de diferentes recursos, todo lo cual garantiza un cierto grado de autonomía administrativa, solvencia y diversificación del riesgo. Sin embargo, las instituciones financieras rurales experimentan especiales dificultades que afectan su capacidad para gestionar la estructura de su pasivo. En efecto, las cooperativas de ahorro, crédito y los bancos rurales unitarios en particular suelen desarrollar actividades económicas homogéneas y tienen pocas fuentes distintas de recursos (ONG con un donante o con tan sólo algunos bancos de fomento agrícola que dependen de recursos fiscales del gobierno, entre otros) y, por ende, a estas instituciones suele resultarles más difícil diversificar sus riesgos o mantener su autonomía en la toma de decisiones de administración o en su gestión.

En segundo lugar, en cuanto a los *márgenes del interés* (la diferencia estimada en las tasas de interés entre activos y pasivos), las instituciones que efectúan préstamos agrícolas tienen que hacer frente a riesgos por la tasa

de interés³. En muchos países en desarrollo, los márgenes del crédito agrícola son fijados por los gobiernos, que imponen techos a las tasas de interés sobre préstamos y depósitos, en razón de que la agricultura es un sector políticamente sensible (véase Coffey, *AFR* N° 2, 2000). Es muy probable que estos techos impuestos desde el exterior no sean reajustados como es debido cuando las condiciones económicas cambian. Por lo demás, la cartera de préstamos de largo plazo tiene que ser refinanciada varias veces cuando no se dispone de recursos de largo plazo como para que haya una paridad exacta con la estructura de plazos de préstamos pendientes. No obstante, se desconocen las tasas de interés que registrarán para los recursos financieros en los futuros períodos de refinanciación y, por lo tanto, los préstamos de largo plazo exponen a las instituciones financieras todavía a mayores riesgos que si la cartera de préstamos se caracterizara por plazos cortos y tuviera un volumen y una rotación de negocios más alta.

8

En tercer lugar, el *riesgo cambiario* se relaciona con los préstamos internacionales. Muchas ONG y bancos de fomento agrícola recaudan recursos financieros en el extranjero para efectuar préstamos locales. Esto entraña un alto riesgo cambiario y puede hacer que incluso los préstamos en condiciones concesionarias se transformen en una pesada carga. Por ejemplo, el Nigerian Agricultural and Co-operative Bank (NACB), casi tuvo que cesar en sus operaciones porque había asumido el riesgo cambiario de un préstamo otorgado por el Banco Africano de Desarrollo (BAD). Después de la devaluación de la moneda nigeriana (la naira), los costos de reembolso del préstamo se elevaron varias veces por encima de los calculados al inicio.

En cuarto lugar, la gestión del *riesgo de liquidez* que deben hacer las instituciones que otorgan crédito agrícola tiene que ser mucho más sofisticada que cuando se extiende crédito para fines comerciales o para actividades económicas diversificadas en zonas urbanas. En efecto, la producción e inversión agrícolas requieren tipos de préstamos especialmente diseñados, que tengan plazos más largos y otras condiciones adapta-

³ El término gestión del riesgo por tasas de interés se aplica a los riesgos que conllevan los cambios imprevisibles en los niveles de tasas de interés. No describe los supuestos problemas de baja lucratividad del crédito agrícola. Cuando de antemano se prevé claramente que un cierto préstamo no es rentable (o sea que el margen es demasiado bajo), entonces la decisión de gestión es más bien sencilla, es decir, no prestar. En tal caso, no puede haber riesgo por tasas de interés.

das. Los patrones de flujo de caja que tienen las familias rurales corrientemente son diferentes a los de los microempresarios urbanos o periurbanos, aunque esto no sea aplicable a todas las familias rurales, ya que muchas tratan de diversificar sus fuentes de ingresos mediante actividades no agrícolas o trabajando como asalariadas. Por lo demás, algunos tipos de producción ganadera rinden un flujo constante de ingresos, lo que les da mayor flexibilidad que la producción de cultivos. Sin embargo, las inversiones que se hagan en horticultura, plantaciones, riego o adquisición de tierras son de largo plazo y no pueden financiarse con créditos de corto plazo. La producción de cultivos agrícolas se caracteriza por la estacionalidad de su flujo de caja, lo que exige que las condiciones del reembolso de tales préstamos sean especiales. Por lo tanto, las instituciones financieras dedicadas al crédito agrícola tienen que satisfacer estas necesidades específicas, para lo cual tienen que adaptar la estructura de su pasivo y/o la gestión interna de su liquidez, con el fin de resolver el problema del desajuste entre los vencimientos de los recursos financieros y de los préstamos (véase la sección 4.2), tareas éstas difíciles de llevar adelante. Muchas instituciones financieras, especialmente los bancos rurales unitarios y las instituciones informales no pueden movilizar suficientes recursos de largo plazo. Por una parte, el financiamiento procedente de donantes o del gobierno es, en muchos casos, difícil de prever. Por la otra, el recurrir a la oferta de intereses más altos por depósitos a plazo probablemente no suscite una respuesta suficiente de los ahorradores, quienes prefieren instrumentos de ahorro de corto plazo. Por último, las competencias para gestionar los riesgos de liquidez todavía se encuentran en un estadio incipiente de desarrollo en muchas instituciones financieras, sea porque los sistemas de información de la gestión son inadecuados o porque las habilidades bancarias todavía son deficientes.

El Cuadro 3 que se presenta a continuación hace un resumen de los retos que en los campos de la movilización y gestión de recursos deben enfrentar las instituciones que se dedican o quieren dedicarse al crédito agrícola.

Cuadro 3

Desafíos de la movilización de recursos para crédito agrícola en relación a los objetivos de la gestión activo-pasivo

Objetivos de la gestión activo-pasivo

Desafíos de la movilización de recursos para crédito agrícola debidos a retiro o recorte de fondos públicos

Estructura acertada del pasivo (por ejemplo, patrimonio suficiente, composición apropiada de acreedores, cumplimiento con la legislación y normas bancarias)

- Prestamistas informales y semiformales sin acceso o con acceso muy restringido a los diferentes tipos de recursos (por ejemplo, depósitos de ahorro, obligaciones)
- Predominio de un acreedor o de acreedores homogéneos (por ejemplo, en el caso de los bancos agrícolas o de las cooperativas de ahorro y crédito)
- Los depósitos en los mercados financieros rurales son menos sensibles al nivel de las tasas de interés y su recaudación es costosa

Baja exposición a riesgos por tasas de interés

- Intervenciones del gobierno en la interés política sobre depósitos y préstamos agrícolas
- Altos riesgos del refinanciamiento de préstamos de largo plazo
- Limitado acceso a pasivos de interés fijo (bonos, depósitos a plazo)

Baja exposición a riesgos cambiarios

- Alto porcentaje de recursos internacionales, pero bajo porcentaje de activos en divisas, si los hubiera

Baja exposición a riesgos de liquidez

- Alta demanda de crédito de largo plazo, pero acceso limitado a recursos de largo plazo
- Necesidad de realizar una gestión sofisticada de la liquidez
- Mayor riesgo de retiros masivos de depósitos si se malogran las cosechas o si se enferma el ganado, entre otras calamidades
- Riesgos de refinanciación

2 RESEÑA DE LOS RECURSOS PARA CRÉDITO AGRÍCOLA

En este capítulo se describen las diversas fuentes de recursos, sin entrar en el análisis de sus efectos sobre las instituciones financieras agrícolas, ya que en el Capítulo 4 se realizará un estudio exhaustivo de sus respectivas incidencias sobre la viabilidad financiera, la exposición a riesgos y la independencia en el ejercicio de las facultades decisorias de estas instituciones. Este capítulo se divide en dos secciones: la primera enumera las principales características de los recursos concesionarios y la segunda define los recursos comerciales. El patrimonio, como fuente de financiamiento, pertenece a ambas categorías. Por una parte, las donaciones y subvenciones tienen elementos concesionarios que pueden crear una base de patrimonio más amplia (este tema será analizado en el apartado sobre recursos gubernamentales). Por la otra, las acciones compradas por los inversionistas que buscan obtener ganancias son recursos comerciales. Éstos se examinarán detalladamente en la segunda sección de este capítulo.

2.1 RECURSOS OTORGADOS EN CONDICIONES CONCESIONARIAS

11

2.1.1 *Recursos de donantes internacionales*

Las agencias de desarrollo bilateral y multilateral suministran intermediarios financieros agrícolas con diversas clases de apoyo, a saber, préstamos y capital que se otorgan en condiciones concesionarias hasta casi comerciales, y donaciones destinadas a la asistencia técnica. En el pasado, el tipo de apoyo más utilizado fue la concesión de préstamos en condiciones concesionarias, entregados a través de proyectos de crédito agrícola, sea independientes o formando parte de programas con finalidades múltiples (véase **A** y **B** en el Cuadro 2⁴). Entre 1969 y 1992, la India, el país más favorecido, recibió aproximadamente 2 300 millones de dólares EE.UU. en líneas de crédito otorgadas por el Banco Mundial para préstamos. Asimismo, hacen aportaciones de menor envergadura para cubrir algunos gastos operacionales, tales como garantías de crédito para respaldar la cartera de préstamos de las instituciones financieras

⁴ En el Cuadro 2 el lector encontrará los 16 diversos instrumentos, elencados desde la A hasta la R.

y asistencia técnica (véase **C** en el Cuadro 2). Estas partidas redundan en el incremento de los excedentes y el patrimonio de las instituciones. Por ejemplo, las garantías internacionales permiten a la institución financiera ahorrar en premios para seguros o reservas para préstamos de dudosa recuperación; mientras que la asistencia técnica le permite costear gastos tales como capacitación, equipo de computación y honorarios de consultores, entre otros.

En esta sección del capítulo se resaltan los préstamos que extienden los donantes internacionales mediante proyectos de crédito (por ejemplo, mediante fondos rotatorios, etc.) En el apartado 2.1.2 sobre recursos presupuestarios estatales, se exponen otros tipos de subvenciones por parte de los gobiernos.

Los bancos de desarrollo multilaterales (el Grupo del Banco Mundial, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola [FIDA], el Banco Europeo de Inversiones [BEI], los bancos de desarrollo regionales), y las agencias o bancos de desarrollo bilaterales (el Kreditanstalt für Wiederaufbau [KfW] de Alemania, el Fondo de Cooperación Económica de Ultramar [FCEU] del Japón, la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos [USAID], entre otros), son los principales proveedores de recursos internacionales para crédito otorgado mediante intermediarios financieros. Por lo general, las condiciones de estas líneas de crédito reflejan la situación del país receptor (criterios de selección del Banco Mundial/Asociación Internacional de Fomento [AIF]). Los donantes pueden otorgar recursos a prestamistas minoristas (financiación en una etapa) o mediante instituciones de segundo nivel (financiación en dos etapas). De acuerdo con el tamaño del país y de su mercado financiero, las instituciones de segundo nivel pueden ser bancos especializados vértices o bancos centrales. Por lo general, el número de bancos que participa en los acuerdos de financiamiento mediante instituciones financieras vértices es mayor que el que lo hace a través de proyectos de una sola etapa. Los mecanismos de refinanciación otorgados a las instituciones de segundo nivel permiten crear vínculos de operación entre el prestamista mayorista y los bancos minoristas operacionales y pueden contribuir al mejoramiento de la infraestructura financiera. Por otra parte, es más fácil que los objetivos previstos por los donantes se cumplan mejor en los contratos donde cada institución participa en forma independiente, que en los que intervienen instituciones vértices.

Para los donantes, los proyectos de financiamiento en dos etapas son más fáciles de llevar adelante, pero les hace perder gran parte de su capacidad de controlar las operaciones de asignación de recursos, ya que normalmente en el proceso de restitución éstos recursos llegan al prestatario final por intermedio de una institución vértice. Por ejemplo, en la India, el National Bank for Agriculture and Rural Development (NABARD), el banco nacional encargado de canalizar los préstamos del Banco Mundial en el pasado, concedió crédito a los prestatarios finales mediante otras dos instituciones vértices del sistema de crédito cooperativo.

En los párrafos siguientes, se describe la evolución de la cartera de préstamos agrícolas del Banco Mundial, para ejemplificar el uso de los recursos de donantes. Las principales características de esta cartera en el pasado y sus cambios recientes son semejantes a otras intervenciones de donantes en los mercados financieros rurales de países en desarrollo.

Durante los últimos 50 años, la cartera de crédito agrícola del Banco Mundial ha desempeñado un papel protagónico en su programa de desarrollo agrícola. Este último ha abarcado proyectos singulares de crédito agrícola, componentes de crédito ligados a proyectos agrícolas con fines múltiples y proyectos de cooperación técnica (en suma, cerca de 750 proyectos). Los proyectos singulares de crédito agrícola representan el 80 por ciento del volumen total de los 18 000 millones de dólares EE.UU. de préstamos aprobados entre 1948 y 1996. Aunque el Banco Mundial ha otorgado recursos para financiar crédito agrícola a un total de 102 países, sólo 30 de ellos recibieron cerca del 90 por ciento del volumen total de préstamos. Entre los países que recibieron los préstamos más grandes (más de 2 000 millones de dólares aprobados), cabe mencionar a la India, México y el Brasil. La mayoría de los proyectos formaban parte de una prolongada serie de préstamos. Una vez pagados los últimos desembolsos del préstamo, se renegociaba un próximo proyecto en condiciones similares (véase el Recuadro 1).

Entre 1975 y 1989, se aprobó la mayor cantidad de recursos y el punto culminante se alcanzó en 1983. A partir de ese año, los recursos disminuyeron gradualmente, debido a la mayor inestabilidad macroeconómica y a la aparición de los programas de ajuste estructural. En 1990, la cartera de crédito agrícola del Banco Mundial se redujo abruptamente

Recuadro 1
Las líneas de crédito como fuentes recurrentes de recursos

Una parte importante de la cartera de préstamos rurales del Banco Mundial consistía en proyectos de seguimiento en los países receptores, que se caracterizaban por la gran simplificación de sus apreciaciones. En la mayoría de los casos, el apoyo se reanudaba aunque el desempeño de los proyectos anteriores no hubiera sido satisfactorio.

Las series de préstamos más prolongadas han sido las siguientes:

1. En México, a través del FIRA (Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura): FIRA I en 1966 hasta FIRA IX en 1987. El total del monto aprobado es de 1 625 millones de dólares EE.UU. FIRA X fue cancelado por no ser conforme a los principios del sistema de mercado financiero.
2. En el Perú, a través del BAP (Banco Agrario del Perú): BAP I en 1955 hasta BAP VI en 1983. El total del monto aprobado es de 185 millones de dólares EE.UU. El BAP quebró en 1992.
3. En el Pakistán, a través del ADBP (Agricultural Development Bank of Pakistan): ADBP I en 1965 hasta ADBP VI en 1986. El total del monto aprobado es de 375 millones de dólares EE.UU. Sin tramitación, pero todavía en estudio.
4. En Marruecos, a través de la CNCA (Caisse Nationale de Crédit Agricole): CNCA I en 1966 hasta la fecha. El total del monto aprobado es de 385 millones de dólares EE.UU.

En 1987, 19 de los 30 prestatarios más importantes tenían líneas activas de crédito. En 1996, sólo cuatro líneas siguen otorgando recursos (Marruecos, Túnez, Filipinas y Hungría), nueve han sido canceladas y el futuro del resto de ellas es incierto.

en términos de volumen y número de proyectos. La Figura 3 muestra esa evolución.

La razón de este cambio fue la emisión de una nueva *Directriz de gestión para las operaciones del sector financiero*. Esta nueva directriz reflejaba el cambio en el paradigma del sistema tradicional de crédito dirigido, hacia un enfoque del mercado financiero como sistema (véase Coffey, AFR N° 2, 2000). Se argumentaba que la mayoría de los proyectos de crédito agrícola tendían a utilizar a la agencia de ejecución para canalizar recursos crediticios subvencionados directamente hacia el prestatario final, en lugar de fomentar la intermediación financiera entre ahorradores e inversionistas. De hecho, el intermediario financiero, en lugar de ser un actor independiente, era tan sólo un apéndice del sector de bienes de producción agropecuaria. Otras de las objeciones

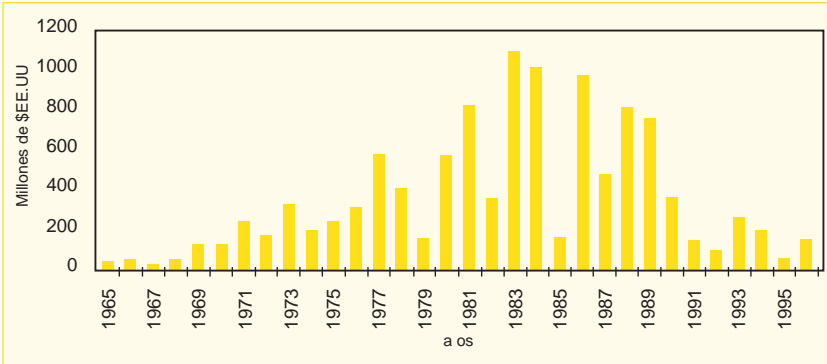


Figura 3: Volumen de los proyectos singulares de crédito agrícola del Banco Mundial en las economías de mercado, entre 1965 y 1996

planteadas en contra del sistema tradicional eran la indiferencia respecto a la movilización de depósitos, los insatisfactorios resultados obtenidos entre la población destinataria del crédito y el uso de tasas de interés subvencionadas, que desvirtuaban la autosostenibilidad de la institución financiera. En consecuencia, desde los años noventa, la comunidad de donantes en general ha coincidido con las principales conclusiones del debate académico⁵, en el sentido de que el crédito barato tiene un efecto negativo sobre el desarrollo del mercado financiero.

Actualmente, los efectos del cambio de política son palpables a simple vista: el volumen de los recursos para préstamos del Banco Mundial destinado a proyectos de crédito agrícola disminuyó ostensiblemente desde un promedio anual superior a los mil millones de dólares EE.UU., en la década de los ochenta, a menos de 250 millones de dólares⁶.

Actualmente, todo país receptor que quiera participar en un proyecto de crédito agrícola debe primero demostrar que su banco de ejecución opera de conformidad con los lineamientos estipulados en la nueva Directriz de gestión del Banco Mundial. Hasta 1998, sólo unos cuantos bancos minoristas habían cumplido con las exigencias para optar a los

⁵ Véase Adams *et al.*, 1984.

⁶ Sin considerar los grandes proyectos realizados en Rusia y China, que no correspondían a los típicos proyectos de crédito agrícola.

nuevos recursos del Banco Mundial⁷. Con posterioridad a la publicación de la nueva directriz, no se ha firmado ningún contrato de préstamo en el África subsahariana. Con todo, los recursos de los donantes todavía constituyen una parte considerable de los pasivos de los bancos agrícolas, ya que los plazos de muchos contratos de préstamo superan los 15 años.

Los bancos participantes que realizan sus operaciones en un entorno macroeconómico estable deben cumplir con los siguientes requisitos⁸:

- el ingreso neto debe arrojar una rentabilidad positiva del patrimonio;
- la adecuación de capital debe ser hasta el 20 por ciento;
- el índice de reembolso de los préstamos pendientes debe ser alto, para evitar la erosión del capital;
- los fondos públicos no deben representar más del 10 por ciento del total del pasivo y patrimonio;
- el crédito dirigido en la cartera total no debe sobrepasar el 10 por ciento;
- la relación entre depósitos y préstamos debe ser por lo menos del 140 por ciento.

16

Si se consideran los proyectos aprobados durante los últimos años, cabe señalar que estos criterios no se han aplicado muy rigurosamente. Sin embargo, el cambio de paradigma representó el fin de las operaciones de muchos bancos agrícolas de países en desarrollo, que habían tenido una larga y estrecha relación con la agencia de desarrollo internacional más importante.

2.1.2 Recursos presupuestarios estatales

No sólo las agencias donantes internacionales, sino también la mayoría de los gobiernos de países en desarrollo y de las ex economías centralmente planificadas proporcionan diferentes tipos de recursos y apoyo para el crédito agrícola. Tanto la comunidad de donantes internacionales como los gobiernos nacionales recurren a impuestos y a otros recursos presupuestarios para llevar a cabo, mantener o ampliar las activida-

⁷ Por ejemplo, el VBARD de Viet Nam, el BNA de Túnez, la CNCA de Marruecos y el PBDAC de Egipto.

⁸ Banco Mundial, 1992.

des de préstamos agrícolas de las instituciones financieras. Entre estos instrumentos cabe señalar los tres siguientes:

1. Préstamos y contratos para administrar fondos fiduciarios (véase **D** y **E** en el Cuadro 2)
2. Donaciones al patrimonio: donaciones directas o aportes para incrementar el capital (véase de **F** a **R** en el Cuadro 2)
3. Subvenciones a las utilidades: subvenciones operacionales y sistemas de garantía (véase **F** en el Cuadro 2)

2.1.2.1 Préstamos y contratos para administrar fondos fiduciarios

Los gobiernos cuentan con dos instrumentos de financiamiento para otorgar a las instituciones financieras líneas de crédito subvencionadas con el presupuesto estatal, a saber: *a*) ofrecer facilidades especiales de crédito; o *b*) crear un fondo fiduciario en las instituciones financieras. En el primer caso, a las instituciones destinatarias (por ejemplo, bancos de fomento agrícola o cooperativas rurales de crédito) se les permite movilizar estos recursos voluntariamente y determinar la cantidad de crédito que necesitan.

El segundo mecanismo más utilizado para promover el crédito agrícola consiste en el establecimiento de uno o más fondos fiduciarios estatales en la institución financiera. Generalmente, la función que realiza la institución financiera se reduce a canalizar crédito barato, con el fin de lograr determinados objetivos y mediante procedimientos ya establecidos. Utilizar recursos en fideicomiso no es lo mismo que prestar recursos del gobierno, ya que la mayoría de los contratos de gestión de fondos fiduciarios contienen cláusulas que fijan sus propios requerimientos específicos. Además, sus procedimientos difieren de las actividades bancarias ordinarias que normalmente se realizan, por lo que, en muchos casos, los bancos tienen que mantener separadas en el balance general las cuentas correspondientes a los fondos fiduciarios. Algunos bancos de fomento administran numerosos recursos fiduciarios, como ha sido el caso del Agricultural Co-operative Development Bank de Guyana, que llegó a gestionar hasta 40 a la vez, y cada uno de ellos requería la presentación de informes por separado.

2.1.2.2 *Subvenciones al patrimonio*

En muchos de los países en desarrollo, los bancos especializados en el desarrollo agrícola solían ser la institución financiera rural formal más grande en términos de cobertura y cartera de préstamos. El gobierno se encargaba de ponerlos en marcha, inyectándoles el capital inicial necesario. El capital social pagado proveniente del presupuesto estatal es, en ciertos casos, la partida que predomina en el total de los pasivos; por ejemplo, más del 25 por ciento de los recursos financieros de la Agricultural Credit Corporation (ACC) de Jordania corresponde a este tipo de capital propio pagado.

A diferencia de los préstamos y fondos fiduciarios, las aportaciones en capital influyen directamente en la autonomía de la institución financiera, puesto que los dueños del capital tienen representación en la junta directiva de la entidad desde donde, además de fijar su política, controlan las operaciones.

En algunos casos, las donaciones recibidas de los gobiernos o agencias de desarrollo internacionales se contabilizan como ingresos en la cuenta de pérdidas y ganancias, lo que se presta a confusión, ya que éstos no provienen de las operaciones del negocio. En realidad deberían contabilizarse en la partida correspondiente a aportaciones al patrimonio como incremento de capital (Schreiner, 1997). Para obtener más detalles sobre capital y patrimonio, véase el apartado 2.2.3.

2.1.2.3 *Subvenciones a las utilidades*

Es difícil identificar cada tipo de subvención y donación operacional dentro del amplio abanico de tales recursos que otorgan gobiernos y donantes. Las subvenciones pueden aplicarse a gastos de personal, capacitación, compra de equipo, arriendo de oficinas, seguros, administración de sistemas de garantías sobre préstamos, responsabilidad por los riesgos cambiarios que conllevan los préstamos internacionales, entre otros. En su sentido más restringido, las subvenciones no constituyen recursos para représtamos, pero hacen que aumenten las ganancias netas o disminuyan las pérdidas netas de las instituciones financieras. Por consiguiente, incrementan las utilidades retenidas y las reservas (principales componentes del patrimonio) e incrementan el total del balance general.

Con el fin de demostrar el desempeño real de los bancos de fomento agrícola y otras instituciones financieras, es indispensable identificar explícitamente todas las subvenciones recibidas para mantener la solvencia de la institución. De hecho, muchas de estas subvenciones no aparecen en los informes de contabilidad convencionales. Yaron (1992) propone que se calcule el denominado *Índice de dependencia de las subvenciones* (IDS). A través de esta medición, se suman todas las subvenciones recibidas, luego se comparan con los ingresos de la institución financiera generados por intereses y finalmente se obtiene el porcentaje en que debería aumentarse la tasa de interés promedio de los préstamos, a objeto de que la institución no siga dependiendo de subvenciones externas.

Asimismo, las garantías estatales que respaldan las emisiones de bonos o los préstamos internacionales de los bancos dan origen a una composición específica de los pasivos. Los sistemas de garantía son subvenciones indirectas a los costos financieros que la institución financiera tendría que pagar en condiciones de mercado. Sin estas garantías estatales, muchas instituciones financieras no podrían movilizar recursos mediante la emisión de bonos ni acceder a recursos comerciales. Por consiguiente, el hecho de que un banco de desarrollo recabe recursos para préstamos a través de fuentes comerciales a tasas de mercado puede llevar a confusiones, si estos préstamos están respaldados por garantías estatales. En la mayoría, si no en la totalidad de los casos, sin la intervención del gobierno los bancos de desarrollo no habrían podido acceder a estos recursos debido a que no hubieran podido cumplir con los requisitos para ser prestatarios. Las garantías pueden incrementar el número de fuentes que componen los recursos disponibles y la cartera de préstamos de la institución financiera⁹.

Esta situación redundante en un problema general de distorsión de los pasivos producto de las intervenciones públicas en las operaciones bancarias. Si los gobiernos subvencionan los costos inherentes a determinados recursos (sin considerar que se trata de costos de transacción o reembolsos del capital del préstamo o de sus intereses), la lista de pasivos (comerciales) utilizada por las instituciones financieras no tiene ningún sentido. En efecto, es imposible separar los costos que entraña la recau-

⁹ Para un análisis más exhaustivo de las garantías que respaldan la cartera de préstamos de las instituciones financieras véase FAO, 1998.

dación de recursos de los recursos mismos (el capital del préstamo). Los recursos comerciales se caracterizan por ser concedidos a las tasas de interés de mercado; por consiguiente, si el gobierno solventa parte de estos costos, dichos recursos dejan de ser comerciales. Aun así, las instituciones los declaran como recurso comercial en la parte correspondiente al pasivo del balance general. En consecuencia, todo estudio de las fuentes de recursos debe incluir un análisis de las condiciones financieras de dichos recursos y de las diferentes fuentes de donde proceden las subvenciones.

2.1.3 Recursos de los bancos centrales

En innumerables casos en todo el mundo, los bancos centrales o las instituciones afiliadas a éstos son acreedores importantes de instituciones de financiamiento agrícola. Por ejemplo, el sector de las cooperativas de crédito de la India depende en gran medida del dinero del banco central, que se canaliza a través del NABARD, un organismo vértice (véase el Recuadro 2). Otros casos son el del ADBP del Pakistán, el del Agricultural Cooperative Bank de la Siria y, en menor grado, el de la ACC de Jordania.

Es indudable que los bancos centrales desempeñan un papel protagónico en las economías de mercado. De hecho, controlan el suministro de dinero, mantienen las reservas de oro y divisas del país, participan en la reglamentación y supervisión bancarias y aplican la política monetaria macroeconómica, como entidades independientes, en el mejor de los casos. En su calidad de prestamistas de último recurso, éstos influyen en la estructura de las tasas de interés, al fijar el tipo de redescuento de los efectos negociables, a saber, letras comerciales o valores. Los sistemas de redescuento constituyen una de las fuentes de liquidez más importantes para los bancos por lo que las condiciones en las que se usan estos mecanismos (tasa de interés, cantidad y diversidad de los efectos negociables) son parámetros fundamentales para definir la capacidad que tienen las instituciones financieras para prestar recursos a los prestatarios finales.

En los países de la OCDE, por lo general los bancos centrales no ofrecen líneas de crédito. Si bien estos países no otorgan recursos adicionales a los bancos, sí transforman activos con un bajo grado de liquidez

El banco central como fuente de financiamiento: el caso de la India

El sector formal del financiamiento rural indio está compuesto por tres actores principales que suministran más del 60 por ciento de los préstamos agrícolas, a saber: los bancos comerciales estatales, que cuentan con cerca de 30 000 sucursales rurales y semiurbanas; los bancos rurales regionales, con 15 000 sucursales; y los bancos cooperativos, con 100 000 filiales. Gran parte de estos recursos proviene del Reserve Bank of India (RBI) y se canaliza a través de la institución especializada vértice, el National Bank for Agriculture and Rural Development (NABARD), que fue fundado en 1982 con el fin de asumir las actividades de refinanciación agrícola del RBI. Sus principales fuentes de recursos proceden de préstamos otorgados directamente por el RBI (Línea general de crédito), o indirectamente a través del Fondo Nacional de Crédito Rural creado por el RBI. Asimismo, el patrimonio del NABARD está básicamente financiado por el RBI, aunque en menor grado el NABARD también utiliza depósitos obligatorios de los bancos comerciales (Fondo para el desarrollo de la infraestructura rural), y emite bonos.

Mediante su programa de apoyo a la refinanciación, el NABARD (6 200 millones de dólares EE.UU. en saldo de préstamos pendientes en 1999) concede préstamos al sector de bancos cooperativos y los bancos rurales regionales para financiar actividades de corto plazo, así como al sector de la banca privada también para actividades de largo plazo. Alrededor del 66 por ciento del total del crédito institucional destinado a la agricultura son préstamos de refinanciación del NABARD (es decir, del RBI). En el caso de los bancos de cooperativas locales, que cuentan con aproximadamente 85 millones de socios, el porcentaje de refinanciación por parte del banco central es aún mayor. En efecto, éstos dependen en gran medida de los préstamos concedidos por agencias financieras de mayor rango, tales como sus propios organismos vértice y el NABARD. Lo mismo puede decirse con respecto a los bancos regionales rurales, pues cerca del 50 por ciento de sus recursos proviene del NABARD. Resulta difícil indicar a ciencia cierta las cifras, puesto que los recursos del banco central se canalizan a través de diferentes instituciones mayoristas. Mediante este suministro masivo de recursos, se financiaron gran parte de las inversiones destinadas a la «Revolución Verde» de la India.

Tanto el acceso a los préstamos de refinanciación como las condiciones de los mismos dependen del desempeño de los bancos cooperativos. De hecho, se les exige un 40 por ciento como porcentaje mínimo de repago de los préstamos, además de que cumplan con ciertos requisitos en términos de eficiencia operacional. La tasa de interés que el NABARD fija para sus préstamos de refinanciación depende de la movilización de depósitos. Si estos últimos alcanzan un porcentaje determinado del total del pasivo, la institución está autorizada a rebajar las tasas. No obstante, de todas formas la tasa de interés es menor al que cobra el mercado por préstamos o/a los costos inherentes a la movilización de depósitos, hecho que probablemente sea el principal responsable de la falta de interés de las instituciones receptoras por hacer esfuerzos para diversificar la estructura de sus pasivos.

(por ejemplo, letras y valores) en activos con un alto grado de liquidez. Por su parte, los bancos comerciales suministran letras y valores ya con

descuento (que además tienen su contraanotación en el pasivo) que acepta del público en general con el fin de obtener efectivo. Desde el punto de vista de la contabilidad, se trata sólo de un cambio de la estructura de los activos (descontando las letras y más dinero en efectivo). Por lo tanto, los mecanismos de redescuento no son considerados fuentes de recursos, sino fuentes de liquidez, ya que no aumentan los pasivos (y el total del balance general) de los bancos que los utilizan.

No obstante lo anterior, en muchos países en desarrollo, los bancos centrales ofrecen varios instrumentos para incentivar y financiar los préstamos agrícolas, entre ellos:

1. *Programas de refinanciación de los bancos centrales en condiciones especiales.* Por lo general, el alcance de los efectos negociables para fines de redescuento es limitado y está claramente definido. Sin embargo, con el fin de apoyar a las instituciones financieras agrícolas, las autoridades del banco central pueden crear programas de refinanciación especiales. Gracias a estos programas, gran parte de la cartera de préstamos (incluso de los no garantizados) es aceptada para obtener una refinanciación. Los programas de refinanciación de los bancos centrales no son ventanillas de redescuento, sino líneas de crédito concesionarias, puesto que incrementan el total del balance general. Casi siempre, las tasas de interés de estas líneas de crédito son más bajas que las que pagan los prestamistas por otras fuentes de recursos.
2. *Exigencias especiales de reservas.* A las instituciones que participan en el financiamiento agrícola se les exige mantener menos reservas que al resto, o bien se las exime de dicha obligación. Con ello, estas instituciones pueden prestar teóricamente todo el dinero depositado por los ahorradores, sin tener que congelar un cierto porcentaje.

Luego de la puesta en práctica de los programas de ajuste estructural, varios bancos centrales y en particular los de América Latina, han cambiado su política y, actualmente, ya no apoyan a ciertos sectores, a pesar de que muchos de ellos aplican una política monetaria mediante la fijación de las tasas de redescuento.

Por lo general, los bancos centrales que participan en el financiamiento agrícola actúan en nombre de sus gobiernos y, por lo tanto, no son

actores macroeconómicos independientes, sino agencias estatales que ejecutan programas políticos. A diferencia de los gobiernos, muchos de ellos no encaran limitaciones presupuestarias y ésta es la principal razón de que muchos de los programas de mayor envergadura de los países en desarrollo estén financiados por los bancos centrales y no por los ministerios de hacienda.

2.1.4 Depósitos obligatorios

En varios países, los gobiernos han intentado aumentar la cantidad de dinero disponible para inversiones agrícolas mediante reglamentos que afectan a los bancos comerciales urbanos. En efecto, a los bancos que normalmente no realizan actividades de préstamos agrícolas se les exige por ley destinar una cuota fija del total de sus recursos prestables al sector agrícola. De hecho, estos bancos tienen que asignar dicho porcentaje fijo de su cartera sea directamente al sector o indirectamente a través de bancos especializados, que prestan estos recursos obligatorios al prestatario final. En algunos casos, los déficit de los bancos comerciales, que no podían prestar el total de la cantidad exigida directamente al prestatario final, constituyen gran parte de los recursos de los bancos de desarrollo como, por ejemplo, ha sucedido en el pasado con el The Agricultural Bank of Iran (AB) de Irán y el Bank for Agriculture and Agriculture Cooperatives (BAAC) de Tailandia.

En esta parte del estudio, se resaltan las normas, procedimientos y consecuencias del uso de los depósitos obligatorios, pero no se analizan los efectos que las exigencias relacionadas con la cartera de préstamos tienen sobre los bancos privados urbanos. Los efectos del financiamiento obligatorio en la gestión de riesgos, tasas de interés de los depósitos y ganancias ya se han examinado exhaustivamente¹⁰.

Entre las fuentes de recursos obligatorios para financiamiento agrícola, cabe mencionar las dos siguientes:

1. La primera corresponde a los bancos urbanos que colocan sus déficit de cuotas no alcanzadas para préstamos agrícolas en bancos de

¹⁰ Durante los últimos dos años, la red de correo electrónico Development Finance Network (DFN), que cuenta con 800 subscriptores que trabajan en el sector de las finanzas rurales, ha sido una valiosa fuente de información e intercambio de opiniones. La dirección electrónica es: devfinance@lists.acs.ohio-state.edu.

fomento agrícola especializados (véase **H** en el Cuadro 2). Muchos países asiáticos fijaron el porcentaje de las carteras de préstamo que sus bancos comerciales debían asignar al sector agrícola. Por ejemplo, en Irán y en Filipinas, este porcentaje se fijó en el 25 por ciento, mientras que en Tailandia y en la India fue del 20 y 18 por ciento, respectivamente. Asimismo, el Fondo para el desarrollo de la infraestructura rural, administrado por el NABARD, está enteramente financiado por los recursos no colocados de los bancos indios, mientras que, en la década de los ochenta, el BAAC de Tailandia fue financiado en un 33 por ciento con depósitos obligatorios. En 1981, con el propósito de paliar los efectos de una sequía, en Marruecos se creó un tipo especial de intervención en la cartera de activos, que consistió en obligar a los bancos urbanos a comprar bonos de la CNCA a una tasa de interés baja y fija del 3 por ciento. En la actualidad, la emisión de bonos forma parte importante de los recursos de la CNCA.

- 24
2. La segunda fuente está compuesta por recursos de corto plazo que depositan organismos gubernamentales (por ejemplo, empresas estatales) en las cuentas corrientes de los bancos de fomento agrícola (véase **I** en el Cuadro 2). Gran parte de los depósitos del Banco para la Agricultura de China, corresponde a recursos procedentes de las empresas estatales y no de los ahorradores individuales. Del mismo modo, el BAAC está parcialmente financiado por depósitos de por entidades gubernamentales y empresas estatales. Con todo, las asignaciones obligatorias de parte de la cartera de préstamos de los bancos urbanos para el financiamiento agrícola ya no constituyen fuentes importantes de recursos para el BAAC, puesto que el porcentaje actual de préstamos que los bancos comerciales otorgan a este sector sobrepasa la cuota fijada por el Banco de Tailandia (Fitchett, 1999).

En el caso de las empresas estatales, el principal objetivo de las exigencias relacionadas con las carteras de préstamo o con las intervenciones en la gestión del efectivo apunta a incrementar el saldo total de las instituciones de crédito agrícola, sin que ello afecte al presupuesto estatal. Esto forma parte esencial del concepto del crédito regido por la oferta, cuya finalidad es aumentar el flujo de recursos destinados al sector agrícola, ya que los recursos contemplados en los presupuestos gubernamentales para que los bancos agrícolas puedan ampliar su cartera de préstamos son casi siempre muy limitados.

Ambos tipos de recursos obligatorios son el resultado de intervenciones estatales. Asimismo, los ahorros obligatorios depositados por los clientes para cumplir con los requisitos y así acceder a un crédito podrían incluirse en esta misma categoría (véase **K** en el Cuadro 2). En efecto, muchas ONG utilizan este instrumento como un sustituto de garantía en el caso de pequeños prestatarios. Sin embargo, a diferencia de los otros dos casos, estas exigencias no son producto de las intervenciones estatales, sino que más bien forman parte de las nuevas tecnologías micro-crediticias.

La razón principal que tienen las instituciones financieras para exigir ahorros obligatorios no es acrecentar sus carteras de préstamos, sino utilizar dichos recursos como sustitutos de garantía y conocer mejor la conducta financiera del posible prestatario. Una encuesta realizada entre las instituciones de microfinanzas concluye que cerca del 66 por ciento de los depósitos efectuados en las ONG son obligatorios (Sustainable Banking with the Poor, 1998).

Los depósitos obligatorios se clasifican como recursos concesionarios, ya que la tasa de interés que el banco receptor tiene que pagar es inferior a la del mercado (por mandato del gobierno) o bien no da cuenta del desempeño de la institución; en otras palabras, de acuerdo con las condiciones del mercado, la institución receptora habría tenido que pagar una tasa de interés mucho más alta, que reflejara el riesgo en que se incurre al otorgar a la institución tal cantidad de recursos externos. En todos los casos, los bancos receptores perciben una ganancia adicional.

2.2 RECURSOS OTORGADOS EN CONDICIONES COMERCIALES

2.2.1 Ahorros y depósitos

Gran parte de los bancos de fomento agrícola fueron creados para canalizar recursos públicos hacia grupos destinatarios, con objetivos financieros previamente definidos. A diferencia de las cooperativas de ahorro y préstamo, tan sólo unos cuantos estaban autorizados para movilizar depósitos o ahorros del público en general (véase **L** en el Cuadro 2). En efecto, muchos bancos consideraban que las modalidades de ahorro

eran innecesarias, como quedó demostrado por la fuerte oposición que tuvo la postura de la FAO en favor de los ahorros, durante la Conferencia Mundial sobre Crédito para Pequeños Agricultores, que tuvo lugar en 1975 (FAO y CARIPLA, 1975)¹¹. Más tarde, se dieron cuenta que los ahorros eran la «*mitad olvidada*» de la intermediación financiera rural (Vogel, 1984). Los préstamos eran y aún siguen siendo la principal modalidad de servicio de los bancos de desarrollo agrícola. Si bien actualmente hay consenso en que las familias rurales pueden ahorrar y necesitan acceso a este tipo de servicios, son pocos los bancos que los brindan. Es más, muchos agricultores no solicitarían un préstamo para hacer frente a situaciones de emergencia o imprevistas, si tuvieran acceso fácil y confiable a mecanismos de ahorro o seguros adecuados.

El BRI de Indonesia (véase el Recuadro 3), el BAAC de Tailandia y el Bank Pertanian Malaysia (BPM) de Malasia, son algunos de los pocos casos en que las reformas introducidas en bancos de fomento agrícola en relación con sus fuentes de recursos financieros han dado buenos resultados. Estos bancos agrícolas, donde la movilización de depósitos desempeña actualmente un papel fundamental, comenzaron sus actividades en la década de los sesenta, dependiendo por completo de préstamos del gobierno y créditos obligatorios interbancarios. Es evidente que la relación que existe entre el desempeño de una institución bancaria y la gama de servicios que ofrece amerita un análisis minucioso, por lo que, en el Capítulo 4, se estudiarán las ventajas y desventajas de los depósitos y ahorros individuales como recursos para préstamos agrícolas.

La principal característica que distingue a los depósitos de otros pasivos reside en quién toma la iniciativa para entablar la relación deudor-

¹¹ En la Conferencia de 1975, en respuesta a un ensayo de la FAO realizado por R.A.J. Roberts, Jefe del Servicio de Mercadeo y de la Dirección de Desarrollo Económico y Finanzas Rurales, en el que se apoyaba la movilización de ahorros, un delegado que era director general de un banco dijo que su banco no movilizaba depósitos por las siguientes razones: i) tendrían que abrirse sucursales en lugares de la ciudad donde hubiera altos alquileres y con un gran flujo de peatones; ii) las comisiones de auditoría aumentarían, ya que las exigencias respecto a las auditorías por parte de quienes toman depósitos serían más rigurosas; iii) tendría que aumentar el personal y recibir capacitación especial sobre gestión de depósitos; iv) los costos de los recursos aumentarían en comparación con los de los recursos concesionarios procedentes del Banco Asiático de Desarrollo (BASD).

Depósitos individuales como principal fuente de recursos: el caso del BRI

En 1968, el Bank Rakyat Indonesia (BRI), un banco estatal indonesio de fomento agrícola con cien años de funcionamiento, fue reestructurado para canalizar los recursos subvencionados por el gobierno (Programa de crédito BIMAS) hacia un gran número de pequeños agricultores, con el fin de que fueran autosuficientes en la producción de arroz. La nueva estructura para la concesión de préstamos estaba compuesta por una red de sucursales de más de 2 000 *unit desa*, nombre con que se designa a las oficinas bancarias aldeanas creadas en los subdistritos (*kecamatan*), y que hoy llegan a casi 4 000.

A principios de los años ochenta, el gobierno no pudo seguir manteniendo el programa BIMAS, a causa de los altos índices de préstamos morosos (alrededor del 50 por ciento) y a la disminución de los ingresos estatales. En junio de 1983, con la puesta en marcha de las desregulaciones financieras, el BRI tuvo que optar entre cerrar su red de *unit desa* o bien seguir funcionando con sus propios recursos. En 1984, este banco introdujo dos innovaciones financieras, a saber: el KUPEDES, tipo de crédito rural sin destinatarios específicos a tasas de interés de mercado y que incluye un fuerte incentivo por reembolso dentro de los plazos estipulados; y el SIMPEDES, tipo de ahorro con rendimientos reales positivos y que estaba ligado a un juego de lotería, que lo hacía enormemente atractivo. Estos dos servicios hicieron del BRI uno de los intermediarios financieros más exitosos entre los países en desarrollo; en pocas palabras, movilizaba recursos en condiciones comerciales, cubría sus gastos con los márgenes de las tasas de interés y financiaba su expansión con las ganancias netas.

Al 31 de diciembre de 1996, las unidades del BRI registraban 16 200 000 cuentas de depósito y 2 500 000 cuentas de crédito, con un total de 2 970 millones de dólares EE.UU. en saldos de ahorro y 1 910 millones en préstamos pendientes, respectivamente. Durante la crisis financiera asiática, las cuentas de depósitos de ahorro en las oficinas del BRI aumentaron inesperadamente a 20 900 000, mientras que el número de cuentas de crédito se mantuvo al mismo nivel (información de agosto de 1998). Entre los factores que contribuyeron a la movilización masiva de depósitos en las oficinas del BRI cabe destacar los siguientes:

1. Marco de política financiera: tasas de interés no controladas, exigencias bajas de mantenimiento de reservas, amplia autorización para crear nuevos bancos y sucursales;
2. Estabilidad macroeconómica: bajos índices de inflación (hasta mediados de 1997);
3. Intervenciones: desaparición progresiva de la mayoría de los programas de crédito subvencionado;
4. Tipos de ahorros atractivos con rendimientos reales positivos;
5. Amplia red de sucursales rurales;
6. Sistema de incentivos internos del BRI que fomenta la movilización de depósitos y desalienta la toma de préstamos externos;
7. Las garantías de depósito estatales siguieron vigentes durante la crisis financiera asiática de 1997/98, a pesar de las altas tasas de inflación y de las utilidades reales negativas.

acreedor. Préstamos e instrumentos de deuda son recursos que las instituciones financieras recaudan voluntariamente, siendo la propia institución la que da el primer paso para movilizar esos recursos y definir la cantidad. A diferencia de los préstamos, los depósitos son recursos que el ahorrador (acreedor) decide dejar en manos de la institución financiera, aunque las campañas de movilización de ahorros pueden ayudar bastante a promover el hábito de depositar dinero en los bancos entre los habitantes rurales. Con todo, no es el banco, sino el cliente quien pone sus ahorros en una institución financiera y define la cantidad que desea depositar.

Por consiguiente, los bancos tienen que satisfacer diversas exigencias y prestar los servicios demandados para atraer depositantes; de no ser así, nadie estaría interesado en poner sus ahorros en una institución financiera. Los bancos tienen que responder a las demandas de los depositantes con respecto a seguridad, eficiencia y estabilidad. En efecto, tienen que ganarse la confianza de los depositantes con el fin de movilizar ahorros para recaudar recursos y así poder realizar sus actividades de préstamos. Asimismo, a diferencia de contratar préstamos como recursos prestables, los bancos tienen que suministrar diversos servicios a sus acreedores de depósitos. Otros acreedores comerciales no esperan ningún servicio especial, fuera de ganar utilidades.

Entre los tipos de depósitos cabe destacar los siguientes:

- Depósitos
- 1. Depósitos en cuentas corrientes
(o depósitos a la vista, cuenta de cheques)
 - 2. Depósitos de ahorro
(o libretas de ahorro)
 - 3. Depósitos a plazo
(sea depósitos a plazo propiamente
tales o certificados de depósito)

Los *depósitos en cuentas corrientes* son recursos que normalmente no generan intereses. Los depósitos son pagaderos a la vista, es decir, los depositantes recibirán el dinero de las retiradas que hagan en forma inmediata. La cuenta corriente es el principal instrumento mediante el cual los depositantes realizan sus transacciones financieras; por lo tanto, mantener este tipo de cuentas exige mucho trabajo para las instituciones

financieras. Si bien estas cuentas no dan intereses, el hecho de servir a los clientes genera muchos gastos, al igual que la gran competencia que se produce entre las instituciones financieras que ofrecen servicios especiales con el fin de atraer un mayor número de clientes.

Los recursos de las *cuentas de ahorro* pueden aumentar o disminuir en cualquier momento, mediante depósitos o retiradas, respectivamente. Las transacciones y los pagos de intereses se anotan en una libreta de ahorro que mantiene el cliente. En el pasado, estas cuentas formaban el pasivo más importante de los bancos comerciales, e incluso en la actualidad, muchas instituciones financieras siguen especializándose en la movilización y fomento de ahorros (bancos de mutuos ahorros, asociaciones de ahorro y préstamo, cooperativas de ahorro y crédito, y bancos postales).

Los recursos de los *depósitos a plazo* no se pueden retirar sino hasta cuando se haya cumplido el plazo estipulado (puede fluctuar desde varios meses hasta más de 5 años). Como son menos volátiles que las libretas de ahorro, los depositantes aspiran a obtener tasas de interés más altas. Dado que los depósitos a largo plazo son recursos estables, generalmente se prestan para ser negociados como certificados de depósito en un mercado secundario (véase también el apartado 2.2.2).

Volatilidad y exigencias de reservas

Puesto que son los depositantes quienes deciden colocar el dinero en una institución financiera o retirarlo, estos recursos tienden a ser más volátiles que otros. Tal volatilidad puede ocasionar problemas de liquidez, si los clientes optaran por retirar sumas considerables al mismo tiempo, por lo que las instituciones debieran contar con una gestión especial de la liquidez de estos recursos. Este tema será examinado en la sección 4.2, junto con otras consecuencias de los depósitos en la gestión bancaria. Cabe destacar que el grado de volatilidad depende del tipo de depósito y de los objetivos que persigan los depositantes al colocar el dinero en el banco. Por lo general, quienes toman depósitos a plazo lo hacen para ganar intereses. Existen pruebas de que este tipo de depósitos es más sensible al nivel de tasas de interés que los de ahorro; en consecuencia, si las tasas de interés fluctúan constantemente, lo más probable es que los ahorros generen una base más estable que los depósitos a plazo. Además, estadísticamente siempre existe un saldo promedio seguro de

depósitos básicos. Los índices de reservas exigidos difieren de conformidad con las diferentes características de los tipos de depósitos de que se trata.

La exigencia de mantener reservas, como un instrumento de la política monetaria, obliga a las instituciones financieras a congelar una parte de los ahorros depositados, con el fin de proteger el dinero de los ahorradores. A las instituciones que aceptan depósitos se les exige mantener un saldo mínimo en efectivo en una cuenta del banco central o, en ciertos casos, en una cuenta de un banco vértice. La regulación de reservas actúa como un impuesto sobre los depósitos bancarios (es decir, sobre los ahorradores), ya que las instituciones financieras no pueden prestar todo el dinero y la reserva mínima suele no generar intereses. Tal como se mencionó anteriormente, la relación entre las reservas exigidas y los depósitos depende de la clase de depósito y de los plazos y cada país tiene sus propias reglas al respecto. En Alemania, por ejemplo, el coeficiente de reservas exigidas varía desde un mínimo de 10 por ciento en el caso de los depósitos de ahorro, pasando por un 20 por ciento para los depósitos a plazo, hasta llegar a un 30 por ciento para las cuentas corrientes.

30

2.2.2 Otros pasivos comerciales

Los otros pasivos comerciales pueden clasificarse en dos tipos de recursos: *préstamos comerciales e instrumentos de deuda*. En todo el mundo, la tercera parte del total de los pasivos bancarios corresponde a préstamos e instrumentos de deuda y este porcentaje aumenta década tras década (OCDE, 1997). En los años sesenta, éstos sólo constituían el 5 por ciento del total de los pasivos.

A diferencia de las instituciones financieras comerciales y urbanas, los bancos de fomento agrícola y los bancos o cooperativas rurales casi no utilizan ni los préstamos comerciales ni los instrumentos de deuda. Esto puede deberse a que tienen acceso a recursos concesionarios o a que su clasificación dentro del mercado de capitales sea muy baja como para interesar a acreedores comerciales.

2.2.2.1 *Préstamos comerciales*

Las principales fuentes de *préstamos comerciales* (véase **M** en el Cuadro 2) son los bancos (créditos interbancarios), las compañías de seguros y las empresas grandes. Al contrario de lo que sucede con las operaciones de aceptación de depósitos, la institución que contrata un préstamo toma la iniciativa de movilizar recursos del mercado y determinar su monto. Los costos y plazos del préstamo se determinan según las condiciones del mercado y dependen de la solvencia que tenga la institución financiera en los mercados de dinero o de capitales.

Generalmente, los préstamos contratados se registran como entradas separadas en el balance general. En el caso de crédito interbancario entre un banco vértice y sus bancos clientes, los préstamos se realizan casi siempre como sobregiros de depósito. La mayoría de los prestamistas minoristas abren una cuenta corriente en su institución vértice o en el banco corresponsal para realizar depósitos o retiros, como parte de su gestión de liquidez. Sin embargo, estas actividades para recaudar recursos se rigen por los mismos principios comerciales aplicables a otros préstamos.

2.2.2.2 *Instrumentos de deuda*

Para movilizar recursos, las instituciones financieras utilizan una gran variedad de *instrumentos de deuda*, entre los cuales los más comunes son los *bonos* (véase **N** en el Cuadro 2). Por lo general, éstos se emiten y venden a cambio de préstamos hechos a entidades públicas (bonos municipales) o con garantías de hipotecas (bonos hipotecarios). Los bancos hipotecarios especializados movilizan recursos básicamente a través de la emisión de bonos. En efecto, éstos bancos otorgan préstamos a largo plazo a los agricultores que cuentan con garantías apropiadas para avalar sus reembolsos. Sin embargo, los pequeños agricultores que no tienen títulos de propiedad de tierra no pueden acceder a préstamos garantizados mediante un activo tangible. El proceso por el cual los préstamos se transforman en valores comerciables para luego ser vendidos a los inversionistas se denomina *conversión de la deuda en valores*.

En los mercados de los países desarrollados, son cada vez más los tipos de préstamos que se reclasifican como bonos garantizados por una reserva o fondo común formado por hipotecas, préstamos para compra de automóviles, tarjetas de crédito por cobrar, arriendos y otros tipos de obligaciones crediticias.

A diferencia de las acciones, los bonos no dan a su tenedor el derecho a parte de la propiedad de la entidad emisora. Los bonos generan un interés fijo durante un plazo determinado, que las empresas deben pagar antes de distribuir los dividendos entre sus accionistas. Por consiguiente, en contraste con los dividendos de las acciones, el pago de los intereses generados por los bonos forma parte de los gastos de la institución.

En algunos países, las autoridades supervisoras se encargan de decidir qué clase de instituciones financieras cumplen con los requisitos para emitir bonos y qué tipo de activos pueden utilizar para respaldar tales obligaciones. En Alemania, por ejemplo, sólo a los bancos hipotecarios especializados y a unos cuantos bancos públicos se les permite emitir bonos (*Pfandbriefe*). Los *Pfandbriefe* garantizan las reclamaciones principales y tienen que estar respaldados por préstamos altamente asegurados. La clasificación de estos bonos en el mercado de capitales es una de las más altas (AAA o Aaa respectivamente, dependiendo de la agencia clasificadora).

Los *certificados de depósito* negociables son otra clase de instrumentos de deuda (véase **O** en el Cuadro 2). Éstos no se emiten a cambio de activos, sino por depósitos de sumas elevadas de dinero a largo plazo. En Alemania, por ejemplo, están sujetos a exigencias de reserva. No siempre resulta fácil establecer las diferencias entre los instrumentos de deuda y los depósitos y todo depende del sistema de contabilidad que use la institución financiera para clasificar los certificados de depósito, ya sea como depósitos o instrumentos de deuda. Por ejemplo, el BancoSol, en Bolivia, recauda gran parte de sus recursos a través de certificados de depósito negociables.

Asimismo, cabe mencionar un instrumento del mercado bursátil conocido como *Acuerdo de recompra*. A diferencia de los bonos o certificados de depósito, éstos son instrumentos de corto plazo (generalmente con un período de vencimiento inferior a dos semanas) que las instituciones

financieras pueden utilizar para movilizar recursos y así gestionar los distintos componentes del activo líquido. En efecto, las instituciones financieras venden valores (activos) por lo general a empresas grandes y acuerdan recomprarlos más adelante a un precio levemente superior al de venta. Los recursos obtenidos mediante este tipo de transacción aparecen en el pasivo de la institución financiera, aumentando así el total del balance general. Este es un caso especial de cómo ciertos cambios en la estructura de los activos (venta de valores a corto plazo) pueden redundar en un incremento del pasivo.

Algunos bancos de fomento agrícola están recaudando sumas ingentes de dinero mediante estos diferentes instrumentos de mercado. Tal es el caso del Land Bank de Sudáfrica, que se financia básicamente a través de obligaciones, y del BAAC de Tailandia, que emite bonos especiales que representan cerca del 15 por ciento del total de su pasivo y patrimonio. Sin embargo, los bancos estatales, como el BAAC o la AFC de Zimbabwe, tienen ciertos privilegios, ya que los bonos que emiten están respaldados por el gobierno. Por consiguiente, en este caso puede decirse que no se trata de un pasivo comercial, sino más bien de un instrumento para movilizar recursos a condiciones más favorables (véanse los párrafos sobre subvenciones a las utilidades). En los países en desarrollo, los mercados de dinero y de capitales todavía no tienen la competencia necesaria para recaudar recursos suficientes para otorgar préstamos agrícolas.

2.2.3 El patrimonio y el autofinanciamiento

En el balance general de una institución, los pasivos casi siempre están bien definidos y son fáciles de identificar. No ocurre lo mismo, sin embargo, con las partidas del patrimonio, pues debido a la falta de un sistema de contabilidad de aceptación internacional general, las instituciones financieras las registran de diferentes maneras.

Aparte del patrimonio (total del activo menos el total del pasivo) publicado en el balance general, las instituciones financieras tienen otras reservas ocultas, como son las reservas no declaradas o de reevaluación, que no aparecen en los informes anuales. En 1988 el Comité de Basilea para la Reglamentación Bancaria y las Prácticas de Supervisión, se encargó de normalizar los numerosos componentes, definiendo dos clases diferentes de capital (véase el Recuadro 4).

**Búsqueda de consenso internacional para la medición del patrimonio:
el Acuerdo de Capital de Basilea**

En 1988, como resultado del trabajo del Comité de Basilea para la Reglamentación Bancaria y las Prácticas de Supervisión se redactó el *Acuerdo de Capital de Basilea*¹². En él se normaliza la definición de patrimonio entre los países del G-10 y se especifica cómo se deben computar los requerimientos mínimos de capital (*suficiencia de capital*)¹³. El Comité define dos niveles de capital contable:

Nivel 1: los elementos básicos que comprenden el capital social pagado y las reservas declaradas procedentes de las utilidades retenidas, una vez descontados los impuestos u otros excedentes; por ejemplo, primas de acciones, utilidades retenidas, reservas generales y reservas legales.

Nivel 2: todo capital complementario, que incluye las reservas por préstamos no cobrados, por revaluaciones y las no declaradas, todas creadas con el fin de dar cuenta de pérdidas indefinidas.

El Acuerdo de Capital de Basilea incluye normas para la inclusión de las reservas para préstamos de dudosa recuperación en el capital, los detalles respecto a la ponderación de los riesgos de activos y una meta estándar del 8 por ciento para la suficiencia de capital.

Sin embargo, en los países en desarrollo no existe un sistema de medición de aceptación generalizada e incluso en los casos en que las autoridades nacionales pertinentes hayan firmado el Acuerdo de Capital de Basilea, éste no se aplica automáticamente a las instituciones financieras agrícolas, ya que en muchos de estos países no están regidas por la legislación bancaria (véase Fiebig, *AFR N° 5*, 2001). La siguiente parte del estudio se concentra en el capital social pagado y en las utilidades retenidas (*capital de nivel 1*), puesto que ésta clase es generalmente la más importante.

El capital, que determina la propiedad de una institución, es la cantidad pagada por los accionistas para permitir a una entidad financiera fun-

¹² *Convergencia para la reglamentación bancaria y las prácticas de supervisión*, publicada en julio de 1988 por el Comité para la Reglamentación Bancaria y las Prácticas de Supervisión, y actualizado en abril de 1997.

¹³ El Comité de Basilea utiliza el término *capital* (nivel 1 y 2) para referirse al *patrimonio* (balance total menos el pasivo) y *capital social* para significar el *capital social pagado*. En general, el uso de la palabra *capital* en la contabilidad no está normalizado y su uso resulta aún más confuso en otros contextos, por ejemplo, cuando se habla de capital social, capital humano, entre otros.

cionar como tal. Los bancos de fomento agrícola son casi siempre propiedad del Estado y su capital autorizado pertenece sea al gobierno, a entidades estatales (tales como el ministerio de finanzas o de agricultura) y, en algunos casos, al banco central o a otros bancos estatales. Generalmente, las acciones de los bancos comerciales privados dedicados al financiamiento agrícola pertenecen al público en general y se trafican en la bolsa de valores. Tanto los bancos públicos como privados tienen un número fijo de acciones en circulación y pueden aumentar esta cantidad, ya sea emitiendo más acciones o apreciando su capital. No obstante, el aumento de las utilidades retenidas, que corresponde al segundo elemento del capital de primer nivel, es la forma más utilizada por las instituciones financieras para incrementar su patrimonio.

La importancia que se le atribuya al capital social pagado como parte constituyente del patrimonio total depende del tipo de institución. En el caso de muchas ONG o instituciones financieras en sus primeros estadios de evolución, el capital tiene una importancia primordial, no sólo en términos del patrimonio total, sino también del conjunto del pasivo y patrimonio. A veces, este recurso proviene de capital de riesgo o de inversionistas institucionales o privados. El patrimonio total de los *bancos de fomento agrícola* o bancos de desarrollo en general está formado principalmente por el capital social pagado y, puesto que su principal objetivo es canalizar recursos públicos subvencionados hacia determinados grupos destinatarios, el volumen de utilidades retenidas y reservas es relativamente pequeño. Por el contrario, en el caso de los bancos comerciales privados, el monto del capital social pagado con relación al patrimonio total es secundario. De hecho, su patrimonio está compuesto básicamente por utilidades retenidas y primas en acciones (reserva de capital), producto de la reemisión de acciones. Por otra parte, los *bancos mutuos de ahorros* son instituciones bancarias que carecen de capital social pagado y su patrimonio consiste exclusivamente en utilidades retenidas. Diferente es el caso de las *asociaciones de ahorro y préstamo*, puesto que estas entidades no tienen capital social y generalmente consideran que las acciones de sus integrantes son más bien depósitos fijos que parte del patrimonio. A este respecto, cabe señalar que el dilucidar esta cuestión es importante, puesto que ello incide en el cálculo de la *suficiencia de capital*, que se ha debatido tanto. Para restringir la arbitrariedad en la redacción de los informes, el Consejo Mundial de Cooperativas de Crédito (WOCCU) publicó líneas de guía que excluyen

del capital las acciones de los socios, a la hora de calcular la relación capital-activo¹⁴.

Además, el capital de primer nivel incluye las reservas declaradas que se acumulan mediante las utilidades retenidas en el ejercicio actual y en los previos. Las reservas constituyen el vínculo que une la cuenta de pérdidas y ganancias con el balance general. Las utilidades netas incrementan las reservas, mientras que las pérdidas las disminuyen. Esta simple relación demuestra cuán importante es utilizar métodos de contabilidad apropiados para darse cuenta de cómo está compuesto realmente el patrimonio de las instituciones financieras. Un sistema inadecuado de provisiones para cubrir pérdidas de préstamos o calcular las depreciaciones abulta las reservas y, por ende, el patrimonio total. Asimismo, la interacción entre estos dos elementos sugiere que es preciso analizar la cuenta de pérdidas y ganancias y cada subvención operativa, con el fin de evaluar la función del patrimonio como fuente de recursos para préstamos.

36

La mayoría de las veces, el patrimonio de los bancos de fomento agrícola está excesivamente sobrevalorado o distorsionado. Muchos de ellos no registran debidamente¹⁵ pérdidas de las reservas para préstamos o dan a conocer sólo parte de las subvenciones implícitas o explícitas que recibieron. Cuando las utilidades retenidas se ven engrosadas por subvenciones a las utilidades, sería más acertado anotar esta parte del patrimonio como recursos concesionarios.

El Comité de Basilea ha definido algunos componentes que pueden formar parte del capital complementario y que no aparecen en el balance del activo, del pasivo ni del patrimonio, pero que podrían incluirse en la base de capital como *capital de segundo nivel* (Comité de Basilea para la Reglamentación Bancaria y las Prácticas de Supervisión, 1988). Principalmente, las reservas no declaradas pueden aumentar la dotación de patrimonio de los bancos, pero como no se dan a conocer, no se puede recurrir a ellas en las actividades diarias de las instituciones finan-

¹⁴ De modo sorprendente, incluso en los países desarrollados existe confusión sobre cómo clasificar las acciones de los socios; por poner un ejemplo, la Federal Credit Union Association de las Naciones Unidas las considera como patrimonio.

¹⁵ Algunas autoridades reguladoras exigen que todas las reservas para pérdidas de préstamos se contabilicen como pasivo, situación que redundaría en la sobreestimación tanto del activo como del pasivo (Bartrop y McNaughton, 1992).

cieras. Es necesario activar primero este tipo de reservas para que se transformen en una fuente de recursos, por ejemplo, mediante la venta de activos cancelados en libros, entre otros.

Suficiencia de capital

Las autoridades reguladoras determinan la cantidad de patrimonio que una institución financiera necesita para comenzar a funcionar, mantener sus operaciones y ampliarlas. En Alemania, por ejemplo, la legislación exige a los bancos que su patrimonio cubra por lo menos los gastos de su infraestructura. Además, las autoridades nacionales y las agencias internacionales se encargan de definir criterios de capital específicos, con el fin de normalizar la medición del capital y lograr que la relación entre patrimonio y activo (*suficiencia de capital*) llegue a ser comparable en el ámbito internacional. Tales criterios y relaciones deberían servir para apreciar las fortalezas de los bancos y medir el riesgo al que se exponen los acreedores. A diferencia de otras actividades comerciales, sólo para el sector bancario existen disposiciones que regulan el uso de tipos específicos de recursos.

En 1988, el Comité de Basilea dio a conocer el Acuerdo de Capital de Basilea, mediante el cual se definió el porcentaje promedio de la relación entre el capital y los activos ponderado por sus riesgos, fijándolo en el 8 por ciento¹⁶. Esto significa que cada dólar del patrimonio puede respaldar un préstamo (no garantizado) de hasta 12,5 dólares. Si bien esta norma se aplica a los bancos que realizan negocios internacionales, también se hicieron sugerencias respecto a los porcentajes promedio para las instituciones de microfinanzas de los países en desarrollo. Es así como, por ejemplo, la nueva *Directriz de gestión para las operaciones del sector financiero* emitida por el Banco Mundial, y los participantes en una conferencia sobre reglamentación y supervisión de las instituciones microfinanzas en América Latina, organizado por ACCION (CGAP, 1996), fijaron la adecuación de capital en un 20 por ciento. Por el contrario, WOCCU sugirió una tasa mínima del 10 por ciento, en el caso de las cooperativas de ahorro y crédito (WOCCU, 1997).

¹⁶ Por ejemplo, el riesgo ponderado para el efectivo: 0 por ciento; riesgo ponderado para préstamos garantizados: 20 por ciento; riesgo ponderado para préstamos destinados al sector privado: 100 por ciento. La suma de los riesgos ponderados de los activos es menor al total del activo, ya que no hay riesgo ponderado superior al 100 por ciento.

Cabe recalcar que la adecuación de capital sólo puede utilizarse como una cifra aproximada para describir la capacidad de los bancos para amortiguar los riesgos de sus carteras de préstamos ya que, de hecho, el contar con reservas adecuadas para cubrir pérdidas por este concepto (registradas como gastos en la cuenta de pérdidas y ganancias) es más importante que determinar la base de capital. Las cancelaciones anticipadas en libros de los préstamos incobrables deberían deducirse del saldo de créditos pendientes. Si las reservas para préstamos de dudosa recuperación son precisas y lo suficientemente altas, entonces el capital social o las reservas sólo representan un resguardo adicional para enfrentar préstamos de cobro dudoso u otros riesgos. Las autoridades supervisoras deberían hacer mayor hincapié en el uso de métodos de contabilidad adecuados, en la acertada determinación de las reservas para encarar préstamos de dudosa recuperación y en la apropiada gestión de riesgos, en lugar de obligar a las instituciones a aumentar su patrimonio o a determinar la composición de los recursos para actividades de préstamo.

3 LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LOS VARIOS ACTORES EN LA PRÁCTICA

3.1 LAS ONG Y LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS NO FORMALES

Sólo las instituciones financieras reguladas y supervisadas oficialmente y regidas por la legislación bancaria o la de cooperativas tienen acceso a ciertos tipos de recursos. Generalmente, sin una licencia bancaria, es imposible movilizar recursos, utilizar instrumentos de deuda o acceder a los mercados de capitales. En consecuencia, es obvio que la serie de fuentes de financiación a disposición de los intermediarios financieros semiformales o informales sea menor que la de las instituciones financieras formales.

Por lo general, las ONG no cumplen con los requisitos para obtener líneas de crédito en condiciones concesionarias por parte del gobierno o del banco central. Por ejemplo, el programa de refinanciación en la India sólo se extiende a las cooperativas y bancos regionales rurales, mientras que los servicios de préstamos a largo plazo también se brindan a las sucursales rurales de los bancos comerciales. Las ONG no tienen acceso a los programas ejecutados por el banco central. Asimismo, tal como se demuestra en el análisis hecho en *Sustainable Banking with the Poor* (1998), a la mayoría de estas organizaciones no se les permite movilizar ahorros del público en general y casi nunca tienen acceso a los mercados de dinero o de capitales. En dicho estudio, las 150 ONG encuestadas (con 1 400 000 de cuentas de depósito y 280 millones de dólares EE.UU. en saldo de préstamos pendientes) dijeron que el 69 por ciento del total de sus recursos de financiación provenía de donantes y sólo el 15 por ciento de fuentes comerciales. Gran parte de las ONG, como muchos de los bancos de fomento agrícola en el pasado, son intermediarios financieros incompletos; pues, aparte del crédito, no ofrecen ningún otro servicio financiero, tales como: facilidades de depósitos de ahorro, seguros o transferencias de dinero. De hecho, dependen en gran medida de los recursos otorgados por los donantes, situación que refleja la reciente tendencia a prestar apoyo a las *instituciones de microfinanzas*. Con todo, las políticas de los donantes están cambiando y, actualmente, sólo las ONG que cuentan con una gestión adecuada y tecnologías crediticias acertadas pueden acceder a este tipo de recursos. Al respecto, cabe destacar que el reembolso de los préstamos es uno de los factores más

importantes. Tal como se examinó en la publicación *AFR N° 3* (Klein *et al.*, 2001), los microcréditos se caracterizan por ser de poca monta y corto plazo y estar sujetos a una estricta supervisión y al control directo o indirecto de los clientes. Lo anterior reduce los riesgos de incumplimiento y redundan en el mejoramiento del desempeño general. Como resultado de estas nuevas exigencias tecnológicas impuestas a las instituciones de microfinanzas, sólo unas cuantas participan en el otorgamiento de crédito agrícola, aunque tienen un acceso relativamente estable a recursos de donantes externos.

Lo mismo puede decirse en el caso de otros proveedores informales de préstamos. Por lo general, los grupos de autoayuda y los prestamistas no otorgan directamente crédito para la producción, sino más bien para hacer frente a situaciones de emergencia o para satisfacer necesidades de consumo, debido a la falta de mecanismos apropiados de ahorro. Con respecto a las fuentes de financiación de los prestamistas informales, la respuesta es bastante obvia. Si bien las *Asociaciones de ahorro y crédito rotatorio* (ROSCA) dependen principalmente de los ahorros de sus socios, los prestamistas no suelen recaudar recursos a través de este medio, ya que, en la mayoría de los casos, su cartera de préstamos se financia con utilidades (patrimonio) o con aportes de otras instituciones financieras formales (préstamos comerciales).

3.2 BANCOS UNITARIOS RURALES

Las estrategias que utilizan los bancos unitarios rurales (bancos de ahorro, rurales, aldeanos y comunitarios) para movilizar recursos son muy limitadas. Sus principales fuentes de financiación son los ahorros movilizables localmente y, en menor grado, su capital accionario. Por lo general, la cobertura de su financiación a largo plazo está determinada por el monto de su patrimonio¹⁷. Como estos bancos no cuentan con sucursales ni organizaciones de vértice, las posibilidades de ampliar sus Carteras de préstamos más allá de sus propias comunidades son muy escasas. Estas limitaciones se reflejan en sus respectivos activos. El Recuadro 5 muestra el caso de los Bancos Comunitarios de Nigeria, que extienden muchos préstamos a campesinos y cooperativas de agricultores. Aun así,

¹⁷ Véase también el estudio de caso de la red MC² en el Camerún (Bomda *et al.*, 1998).

dichos préstamos sólo representan una pequeña parte del total de sus activos. Sin el acceso a la cantidad suficiente de recursos de largo plazo, la concesión de préstamos estacionales y a largo plazo exige una gestión de activos y pasivos bastante sofisticada. Debido a las características especiales del crédito agrícola mencionadas en la sección 1.3, resulta muy explicable que la mayoría de los bancos unitarios rurales casi no otorguen préstamos a este sector. Los que prestan servicios en las zonas rurales básicamente conceden préstamos para financiar actividades de corto plazo y aunque posiblemente los prestatarios sean agricultores, es muy poco probable que utilicen este dinero con fines agrícolas. Sin embargo, los bancos unitarios desempeñan una función muy importante en el suministro de servicios de ahorro y, en consecuencia, ayudan a las familias a administrar sus flujos de caja. Esto podría disminuir la demanda de crédito para el consumo o para enfrentar situaciones imprevisas.

3.3 COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO

Aunque en el pasado se solían utilizar, bien o mal, para canalizar los recursos de los donantes en América Latina y en otras regiones, las cooperativas de ahorro y crédito se financian casi exclusivamente mediante los ahorros y las acciones de sus socios. Si bien la estructura de sus pasivos es similar a la de los bancos unitarios rurales, la diferencia entre ambos tipos de instituciones podría radicar en los objetivos que persiguen.

Los bancos unitarios rurales y otros bancos comerciales pequeños son organizaciones con fines de lucro, cuyos gerentes intentan mantener carteras de préstamos que generen la mayor cantidad de excedentes posible. En el caso de las instituciones de propiedad común, cuyos propietarios son a la vez suministradores y usuarios de los recursos disponibles, no siempre es factible atenerse a la postura de mantener la mayor cantidad posible de superávit. En efecto, quienes depositan su dinero en los bancos cooperativos exigen una tasa de interés lo más alta posible para sus depósitos, mientras que los prestatarios quieren obtener el mayor número posible de préstamos, a una tasa de interés lo más baja que se pueda. Así pues, cuando el promedio de los ingresos de la cooperativa

Recuadro 5
**Los bancos unitarios y el crédito agrícola:
el caso de los Bancos Comunitarios de Nigeria**

En su calidad de bancos unitarios sin sucursales y de propiedad de asociaciones de desarrollo comunitario, sociedades cooperativas y personas de la misma comunidad, el movimiento de los Bancos Comunitarios de Nigeria comenzó en 1990, con el fin de alcanzar metas económicas y sociales bastante ambiciosas. Con el apoyo del gobierno, se crearon una red nacional de oficinas zonales y una Junta Nacional de Bancos Comunitarios con funciones de supervisión. El gobierno nacional prometió otorgar ayuda financiera mediante *fondos de contrapartida*, con tasas de interés subvencionadas. De hecho, sólo unos cuantos bancos recibieron recursos gubernamentales. Los bancos comunitarios se financian básicamente a través de su capital accionario y depósitos de corto plazo que se movilizan entre los integrantes de sus comunidades y sólo tienen acceso a unos cuantos depósitos a plazo. Los 600 bancos movilizan en todo el país alrededor de 3 500 millones de nairas (equivalentes a 40 millones de dólares EE.UU.), además de los recursos de sus accionistas, que ascienden a cerca de 15 millones de dólares. Aproximadamente el 25 por ciento de sus carteras de préstamos corresponde a crédito agrícola, porcentaje que es sin duda mucho mayor al de los préstamos y anticipos otorgados por los bancos comerciales nigerianos a este sector. Con todo, el promedio de la cartera de préstamos de los bancos comunitarios corresponde apenas al 33 por ciento del total de sus activos. Muchos de estos bancos participan activamente en operaciones comerciales y de inversión, y mantienen, en promedio, un tercio de sus activos en efectivo o en instrumentos de inversión de corto plazo en otras instituciones financieras. Algunos bancos comunitarios casi no conceden préstamos y depositan los recursos que movilizan en otros bancos comerciales para ganar intereses. A esto se debe que muchos de los bancos sean considerados más bien como centros de efectivo y no tanto como intermediarios financieros. Por otra parte, es precisamente esta protección contra riesgos la que permite a muchos de ellos participar activamente en el crédito agrícola (por ejemplo, el Banco Comunitario Hamdala, en el norte de Nigeria).

Asimismo, el bajo porcentaje de sus carteras de préstamos se ve reflejado en la estructura de sus clientes. Aun cuando muchos bancos comunitarios cuentan con más de 20 mil depositantes, sólo tienen unos pocos prestatarios. Los requisitos para obtener un préstamo son similares a los de los bancos comerciales, es decir, es necesario contar con garantías o fiadores. Además, los prestatarios de las sumas más grandes son generalmente accionistas o miembros de la junta directiva. Sin embargo, a diferencia de los bancos comerciales, los bancos comunitarios movilizan activamente ahorros de sumas pequeñas, mediante el suministro de ciertos servicios de ahorro específicos para determinados grupos destinatarios (véase también el Recuadro 6 referente a las tecnologías financieras); tal es el caso del Banco Comunitario Ogba, cerca de Lagos. Del mismo modo, muchas de estas actividades ayudan a crear una cultura de ahorro en la comunidad. En resumen, cabe señalar que la tecnología de créditos que utilizan estos bancos es más bien conservadora, no así las estrategias de movilización de recursos que son bastante sofisticadas.

sólo alcanza para cubrir el promedio de los costos, la gerencia se ve obligada a favorecer el tamaño de la cartera de préstamos por sobre la

obtención del máximo de excedentes, apenas cobrando los costos promedio por los ingresos. Esta política cumple tanto el objetivo de alentar el ahorro como de otorgar crédito barato a sus prestatarios. Sin embargo, la equilibrada estabilidad de esta política depende de los objetivos de las tres partes en cuestión: los prestatarios, los ahorradores y el cuerpo administrativo. Las actividades de muchas cooperativas se concentran en la concesión de préstamos, en gran medida como consecuencia del fuerte apoyo financiero otorgado por los donantes internacionales que las utilizan (o solían utilizarlas) como medios para canalizar recursos con tasas de interés bajas a diversos grupos destinatarios. En la India y en China, la enorme cantidad de cooperativas de crédito organizadas en estructuras de varios niveles se utiliza como medio para canalizar los recursos del gobierno y de los bancos centrales hacia las cooperativas de agricultores y los individuos en general. En efecto, una de las principales ventajas del movimiento cooperativo es su capacidad para crear redes en todo el país para transferir recursos y diversificar sus riesgos. En varios países, se crearon los bancos cooperativos centrales para refinanciar a una gran parte de sus asociaciones afiliadas. Estos bancos cooperativos centrales son muy parecidos a los bancos estatales de desarrollo agrícola, ya que movilizan o reúnen no sólo depósitos, como en el caso de las cooperativas minoristas, sino también recursos concesionarios nacionales e internacionales¹⁸. En resumen, las cooperativas rurales desempeñan una función mucho más importante en el crédito agrícola que los bancos unitarios, puesto que gracias a sus organizaciones vértices tienen acceso a una gama más amplia de fuentes para obtener recursos y, a nivel de las cooperativas en general, la dominación por parte de los prestatarios redundaba casi siempre en la concesión de más préstamos con fines agrícolas.

3.4 BANCOS DE FOMENTO AGRÍCOLA

Si bien muchos bancos de fomento agrícola han desaparecido o bien reducido sus operaciones durante la última década, aún siguen siendo los proveedores formales de préstamos agrícolas más importantes en muchos países en desarrollo, lo que queda demostrado en las siguientes

¹⁸ Algunos ejemplos son el Federal Bank for Cooperatives del Pakistán, el Co-operative Central Bank de Chipre, y el Cooperative Bank Ltd. de Kenya.

cifras: el Principal Bank for Development and Agricultural Credit de Egipto cuenta con cerca de 3 500 000 de prestatarios, el BRI de Indonesia tiene aproximadamente 2 500 000 millones de prestatarios (y 10 veces más de depositantes), el AB de Irán atiende a 600 000 prestatarios, el ADBP del Pakistán cuenta con 700 000 prestatarios, el Agricultural Development Bank de Nepal suministra servicios a unas 400 000 personas y el BAAC de Tailandia financia a 5 millones de prestatarios, los que representan el 80 por ciento de las familias de agricultores de ese país.

Las fuentes de financiación de estas instituciones varían de acuerdo con cada país y es difícil identificar patrones específicos en las estrategias que utilizan para movilizar sus recursos. No obstante, en algunas regiones se puede apreciar la inclinación hacia el uso de ciertos tipos de financiación (véase el Cuadro 4). Por ejemplo, los bancos de fomento agrícola del Asia meridional (y de América Central, en el pasado) dependen de las líneas de crédito que les otorga el banco central (refinanciación). En América del Sur, muchos bancos centrales han participado directamente en el financiamiento del sector agrícola, sin utilizar a los bancos de fomento agrícola como medios para canalizar recursos afectados (ALIDE y FIRA, 1996). Por el contrario, los depósitos de ahorro son el pasivo que predomina en muchos bancos agrícolas del Asia sudoriental. Respecto al África, cabe mencionar que los recursos de los donantes siguen cumpliendo una función importante en el financiamiento de los bancos de fomento agrícola. La emisión de bonos comerciales sólo desempeña un papel secundario y únicamente es importante para los países que cuentan con mercados de capitales sólidos. Las cuotas de concesión de préstamos (depósitos obligatorios) son un instrumento que se utiliza en todo el mundo para incentivar el crédito agrícola.

En el Cuadro 5 se presenta información pormenorizada sobre las fuentes de financiamiento de ciertos bancos de fomento agrícola.

3.5 BANCOS COMERCIALES

La producción agrícola comercial y de gran escala está financiada básicamente por bancos comerciales. Las razones que tienen estos bancos

Cuadro 4

Distribución geográfica del financiamiento de los bancos agrícolas

Instrumentos	Regiones/países
Refinanciación del banco central	Asia meridional (India, Pakistán, Bangladesh), Irán, Siria
Depósitos de ahorro	Asia sudoriental (Indonesia, Malasia, Viet Nam)
Recursos de donantes	África noroccidental (Marruecos, Túnez, Malí, Nigeria)
Instrumentos de deuda	Tailandia, Viet Nam, Sudáfrica, Zimbabwe
Recursos obligatorios, recursos gubernamentales (patrimonio o líneas de crédito)	En todo el mundo

para no suministrar servicios en forma voluntaria a los pequeños agricultores han sido ampliamente debatidas en el pasado. Las iniciativas para obligar a los bancos comerciales a prestar servicios a este tipo de clientes se vieron truncadas en la mayoría de los países con la ejecución de los programas de ajuste estructural. La experiencia general fue bastante negativa, pues los bancos que eran obligados a otorgar una cierta cuota de préstamos al sector agrícola casi nunca declaraban debidamente la cantidad de tales préstamos o simplemente cambiaban la denominación de las actividades económicas de los prestatarios a quienes ya brindaban préstamos. En su mayoría, los programas estatales voluntarios (líneas de crédito especiales o garantías para préstamos agrícolas) no se utilizaban o bien se usaban en forma indebida. Las sucursales rurales de los bancos comerciales servían para desviar los ahorros rurales hacia las zonas urbanas, en lugar de otorgar préstamos a los campesinos. Además, como estas sucursales rurales utilizan las mismas tecnologías crediticias que sus oficinas centrales urbanas, no están dispuestas a ampliar la cobertura de sus servicios para atender a una clientela que supone más riesgos y costos. En efecto, sólo unos cuantos bancos comerciales han comenzado a adaptar sus operaciones crediticias con el fin de atender a una mayor variedad de prestatarios. Tal es el caso de los

Cuadro 5

Importancia de las diferentes fuentes de financiamiento (1996)

	Préstamos estatales	Préstamos de donantes	Préstamos del banco central	Depósitos obligatorios	Depósitos voluntarios de ahorro	Préstamos comerciales	Emisión de bonos	Patrimonio
1. Bancos agrícolas								
AB, Irán			●	●●	●			
BRI, Indonesia					●●			
NABARD, India			●					
BAAC, Tailandia				●	●●		●	
VBARD, Viet Nam					●●		●	
ADBP, Pakistán		●	●					●
BPM, Malasia	●				●●			
CNCA, Marruecos		●●			●			●
PBDAC, Egipto					●			●
ACC, Jordania		●						●●
AFC, Zimbabwe	●	●					●●	
BNDA, Malí		●			●●			●●
ICAP, Venezuela	●●							
2. Cooperativas (en general)					●●			
Primary Co-ops, India			●		●			
3. Bancos unitarios (en general)					●●			
4. Bancos comerciales					●	●		
5. ONG (en general)						●		

Fuente: Informes anuales e inventario *AgriBank-Stat* de la FAO, Sustainable Banking with the Poor (1998), cuestionarios de la encuesta.

- más del 75 por ciento del total del pasivo y patrimonio
- más del 50 por ciento, pero menos del 75 por ciento del total del pasivo y patrimonio
- más del 30 por ciento, pero menos del 50 por ciento del total del pasivo y patrimonio
- más del 15 por ciento, pero menos del 30 por ciento del total del pasivo y patrimonio

bancos comerciales de Sri Lanka (Hatton National Bank y People's Bank) que, con la ayuda del gobierno, se embarcaron en el financiamiento de pequeños agricultores mediante una red de sucursales rurales bastante grande. Sin embargo, la cartera de préstamos agrícolas todavía sigue siendo limitada (menos del 10 por ciento). En las economías con mercados de capitales sólidos, los bancos especializados (en ciertos casos, los bancos hipotecarios públicos) se encargan de conceder préstamos a largo plazo (por ejemplo, los Hypothekenbanken en Alemania y el Istituto di Credito Fondiario en Italia). Entre las principales fuentes de recursos de estos bancos cabe destacar las obligaciones y los bonos, o bien la refinanciación en un mercado hipotecario secundario, en el que instituciones de segundo nivel (por ejemplo, la Fannie Mae Foundation y la National Federal Mortgage Association de los Estados Unidos) compran las hipotecas y emiten valores garantizados por hipotecas. Si bien los bancos comerciales, incluidos los bancos hipotecarios, son sin duda los que otorgan más préstamos al sector agrícola para la producción y venta de productos agrícolas, en términos de cantidad total de recursos, el número de clientes a los que prestan sus servicios en la actualidad sigue siendo marginal.

3.6 RESUMEN

Puesto que no resulta fácil generalizar qué tipos de fuentes de recursos se utilizan a nivel mundial, el Cuadro 5 ilustra la importancia relativa de los diferentes instrumentos, expresada en porcentajes del total del balance general de determinados bancos de fomento agrícola. Asimismo, dichos resultados se comparan con los de otras clases de instituciones financieras que participan en prestar crédito agrícola, a saber, cooperativas, bancos unitarios, bancos comerciales y ONG. La información presentada sintetiza las respuestas a un cuestionario que se envió a unos 80 socios de tres asociaciones regionales de crédito agrícola y rural: la Asociación Regional Africana de Crédito Agrícola (AFRACA), la Asociación de Crédito Agrícola y Rural para Asia y el Pacífico (APRACA) y la Asociación Regional de Crédito Agrícola para el Cercano Oriente y África del Norte (NENARACA). También se utilizaron

algunos informes anuales y datos del inventario de la FAO sobre instituciones financieras rurales, *AgriBank-Stat*¹⁹.

Esta información demuestra que la composición de las fuentes de los recursos para crédito agrícola es bastante dispareja y es muy distinta a la estructura de recursos (60: 30: 10 – depósitos: préstamos comerciales: patrimonio) que predomina en los bancos comerciales de los países desarrollados.

¹⁹ La base de datos *AgriBank-Stat* fue creada en 1999 por el Servicio de Mercadeo y Finanzas Rurales de la FAO, como instrumento para proporcionar información básica sobre las instituciones financieras oficiales más importantes de los países en desarrollo que ofrecen servicios financieros principalmente a los agricultores y a sus familias. Se la puede visitar en el sitio www.fao.org/ag/ags/agsm/banks/invent.htm.

4 VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LAS DISTINTAS FUENTES DE RECURSOS

4.1 LA INCIDENCIA DE LAS DISTINTAS FUENTES DE RECURSOS SOBRE LOS COSTOS DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS

La movilización y uso de los recursos tienen sus ventajas y desventajas y los beneficios deben ser mayores que los costos incurridos en el caso de cada fuente de financiación. Al comparar las diferentes fuentes de recursos es fundamental analizar los costos totales de los recursos y su repercusión en el desempeño de la institución financiera. Si bien los costos de las tasas de interés de los recursos concesionarios son bajos, los relacionados con la administración y gestión de riesgos pueden ser bastante altos. Por lo tanto, es necesario realizar un estudio exhaustivo para comparar los costos totales de las diferentes fuentes de financiación. Por ejemplo, con el tiempo ha quedado en evidencia lo caro que resulta administrar los programas de crédito dirigido y la mayoría de éstos sólo pudieron mantenerse a flote gracias a las subvenciones operacionales o a las nuevas inyecciones de capital efectuadas por los gobiernos o donantes.

En el Cuadro 6 se expone el rango de los dos componentes de los *costos financieros y administrativos*, de acuerdo con cada fuente de recursos. En el caso de los pasivos, los costos financieros se refieren a los costos de los intereses; en el caso del patrimonio, a los de oportunidad. Los *costos administrativos* dicen relación con los gastos en los que se incurre para recaudar y gestionar los recursos, incluyendo los costos operacionales fijos y variables y los costos de la gestión de riesgos, entre otros. De acuerdo con las características particulares de cada uno, los costos de los recursos pueden fluctuar desde bajos (lado izquierdo de la columna) hasta altos (lado derecho).

Las tasas de interés que se deben pagar por el pasivo dependen de la respectiva política gubernamental o de la clasificación de la institución financiera en los mercados de dinero y de capitales. Los costos administrativos están estrechamente relacionados con la destinación específica de los préstamos y las exigencias sobre la presentación de informes, que los proveedores de los recursos prestables imponen a las instituciones receptoras que prestan sus recursos. Además, los depositantes solicitan

servicios de calidad, lo que sin duda aumenta los costos administrativos fijos y variables de las instituciones financieras que aceptan depósitos.

Cuadro 6

Variación del costo de la movilización y gestión de los diferentes recursos

	Variación de los costos financieros bajo → alto	Variación de los costos administrativos bajo → alto
Préstamos del gobierno	↔	↔↔↔↔↔
Préstamos internacionales	↔↔↔↔↔	↔↔↔↔↔
Préstamos del banco central	↔	↔↔↔↔↔
Recursos obligatorios	↔↔↔	↔↔↔
Depósitos de ahorro	↔↔↔↔↔	↔↔↔↔↔
Préstamos comerciales	↔↔↔↔↔	↔↔↔↔↔
Instrumentos de deuda	↔↔↔↔↔	↔↔↔↔↔
Patrimonio	↔↔↔↔↔	↔↔↔↔↔

4.1.1 Recursos concesionarios

Si bien los costos de los intereses de los recursos concesionarios están, por definición, subvencionados, los gastos en los que se incurre para realizar la gestión de los mismos durante el proceso de intermediación son, en promedio, más altos que los costos administrativos de los recursos comerciales. Lo anterior se debe a que las subvenciones se otorgan para un grupo destinatario o un propósito definido. En efecto, el crédito dirigido tiene que ser supervisado mediante sistemas de control y evaluación especiales, que redundan en el aumento de los costos administrativos, para demostrar que los recursos públicos están siendo utilizados debidamente. La mayoría de los recursos subvencionados, si no todos, encarecen los costos administrativos.

Por lo general, en términos de costos de los intereses, los *préstamos gubernamentales* y las *líneas de crédito del banco central* o mecanismos de refinanciación son los recursos disponibles más baratos. De hecho, en

algunos casos, las instituciones obtienen estos recursos por parte del gobierno sin incurrir en ningún gasto financiero directo. Sin embargo, lo más común es que el gobierno fije tasas de interés reales negativas, generalmente más bajas que las del mercado. Aun cuando las tasas de interés sean inferiores a las comerciales para movilizar recursos similares, los costos administrativos ocultos relacionados con estos recursos pueden redundar en el encarecimiento de la ayuda para refinanciación. Entre los principales factores que inciden en el aumento de los costos administrativos cabe destacar lo caro que resultan las transacciones para canalizar los recursos externos hacia los agricultores, a través de los diferentes tipos y niveles de instituciones y las exigencias relacionadas con la generación de informes y la realización de controles administrativos. Como resultado de la fijación de los topes máximos a las tasas de interés, que impide compensar bien los altos costos administrativos en los que se incurre, las instituciones financieras obtienen márgenes de utilidades insignificantes e incluso negativos.

El asunto crucial de los altos costos administrativos relacionados con las exigencias de presentar informes y llevar a cabo controles especiales también es válido para los *préstamos de los donantes internacionales*. En algunos casos, los donantes solicitan balances separados para cada línea de crédito e información adicional sobre los beneficios que han obtenido los prestatarios con los préstamos efectuados con dichos recursos. En un momento dado, el Agricultural Co-operative Development Bank de Guyana tuvo que generar informes diferentes para más de 40 líneas de crédito internacionales. Asimismo, cada donante exige diferentes análisis y presentaciones. Si bien estas exigencias pueden contribuir a mejorar la información para realizar la gestión, es indudable que también incrementan los costos administrativos.

A diferencia de los mecanismos de crédito subvencionados por los gobiernos o bancos centrales, los costos de los intereses de las líneas de crédito otorgadas por los donantes pueden variar considerablemente de acuerdo con dos factores importantes: a) la categoría del país receptor (país elegible o no para recibir recursos de la AIF; y b) las condiciones de los préstamos.

Los países que cumplen con las exigencias impuestas por la AIF (préstamos a 40 años, con un período de gracia de 10 años y con una tasa de

interés del 0,75 por ciento) reciben recursos oficiales para desarrollo a bajos costos financieros²⁰. Ahora bien, el hecho de que estas condiciones se mantengan para el intermediario financiero encargado de representar los recursos depende del contrato que exista entre la AIF y el país receptor. En efecto, en los contratos de represtación se fijan los pormenores relativos a la cobertura por riesgo cambiario, las garantías y los costos de los intereses que la institución financiera tiene que pagar. Por lo general, el gobierno asume el riesgo cambiario y represa los recursos de los donantes a la institución financiera intermediaria en moneda nacional. Por ejemplo, el Agricultural Bank de Sudan reembolsa los préstamos que obtuvo de agencias de desarrollo internacionales al Ministerio de hacienda en libras sudanesas. En algunas ocasiones, las condiciones favorables otorgadas por la AIF no se extienden a los intermediarios y éstos son quienes tienen que hacerse cargo de los costos de intereses reales bastante altos. En este caso, el gobierno se queda con los beneficios de la obtención de divisas baratas (es evidente que, en el pasado, algunos proyectos de crédito se crearon justamente con este propósito). En otras ocasiones, como en los casos del NACB en Nigeria y del Banque Nationale de Développement Agricole (BNDA) en Malí, los intermediarios financieros tienen que asumir el riesgo cambiario, incluso cuando no se les permite prestar en moneda extranjera. Por esta razón, después de la devaluación de la moneda local, ambas instituciones se quedaron sin patrimonio, en el transcurso de tan sólo un año.

Debido a todas estas variantes, es imposible generalizar acerca del nivel de los costos que entrañan los préstamos de los donantes. Tal es así que, en Jordania, la ACC ha obtenido préstamos de agencias de desarrollo internacionales a tasas de interés que van desde el 0,75 por ciento hasta casi el 9 por ciento; además, el reembolso de estos recursos tiene que hacerlo en moneda nacional. Con todo, en circunstancias normales, los préstamos de los donantes son similares a los mecanismos de crédito que ofrecen los gobiernos y los bancos centrales, es decir, con tasas de interés reales bajas asociadas a costos administrativos relativamente altos.

Al abordar el tema de los recursos concesionarios, no se puede dejar de mencionar las aportaciones públicas tanto nacionales como internacio-

²⁰ En efecto, los préstamos de la AIF tienen un elemento de subvención, en aproximadamente un 80 por ciento; en otras palabras, estos préstamos constituyen más bien subvenciones y no pasivos (aunque no sea así en términos contables).

nales al *patrimonio* en forma de ganancias o subvenciones al patrimonio (es decir, ayuda técnica o inyecciones de capital). Obviamente, las subvenciones no producen ningún costo financiero, salvo en el caso de las aportaciones de capital realizadas por inversionistas que esperan obtener dividendos, situación que es poco frecuente. En general, los costos administrativos son bastante bajos e incluso en ocasiones están financiados directamente por la institución pública (donante, banco central o gobierno). En este sentido, las aportaciones de patrimonio son el recurso más barato del que se puede disponer.

Generalmente, tanto la baja tasa de interés real de los *recursos obligatorios* como las exigencias administrativas de los mismos son menores que los que rigen para los recursos estatales. Los acreedores de los recursos obligatorios son empresas privadas (casi siempre se trata de bancos comerciales) a las que no se les permite exigir pruebas de que sus recursos hayan sido debidamente utilizados. Los costos administrativos se limitan a los servicios relacionados con el depósito de sumas ingentes y a gastos en los que comúnmente se incurre al movilizar recursos externos. No obstante, existen algunas excepciones, como la de los recursos fiduciarios especiales que se crean con los recursos obligatorios y que sólo pueden utilizarse con fines específicos y para grupos destinatarios previamente definidos (por ejemplo, el Fondo de Desarrollo de Infraestructuras Rurales, administrado por el NABARD).

4.1.2 *Recursos comerciales*

Como fuentes de recursos prestables, los *depósitos* voluntarios (depósitos a la vista, de ahorro y a plazo), pueden tener muchas más ventajas que los recursos otorgados en condiciones concesionarias. Por lo general, los costos de los intereses son bajos y varían de acuerdo con el plazo y la cantidad del dinero que se deposita en una institución financiera. Por ejemplo, el BRI de Indonesia divide su producto de ahorro más importante SIMPEDES (véase el Recuadro 3), en cuatro categorías según el monto del depósito. En efecto, las sumas de dinero muy pequeñas no devengan intereses, pero conforme va aumentando la cantidad depositada también suben los intereses. Las tasas de interés de los depósitos son conmensurables con los costos administrativos en los que se incurre para tramitarlos. La transformación de depósitos de poca monta y corto plazo en préstamos grandes y de largo plazo tiene un alto costo;

en consecuencia, estos ahorros generan bajos intereses para los depositantes. Sin embargo, la información que se obtuvo por medio de los depositantes podría facilitar los procedimientos de apreciación de los préstamos de estos clientes, disminuyendo así los costos de colección de datos.

Por otra parte, la captación de depósitos redundante en un incremento de los costos para las instituciones financieras. El problema de equilibrar los plazos y las cantidades de los activos y pasivos se dificulta aún más cuando la movilización de los depósitos es una actividad importante, ya que los riesgos de liquidez y por tasas de interés inherentes a la concesión de préstamos agrícolas podrían resultar bastante costosos, según sea el tipo de estrategia que se aplique para la gestión de riesgos. Los costos financieros directos derivan de las garantías o seguros que hay que tener para protegerse contra dichos riesgos. Sin embargo, incluso cuando una institución procura evitar correr tales riesgos, tiene que pagar los costos indirectos de las oportunidades que perdió al tomar dicha decisión. Generalmente, las estrategias que buscan disminuir lo más posible los riesgos se asocian con niveles de rentabilidad más bajos (véase la sección 4.2).

54

Los depositantes esperan recibir diversos servicios de depósito que generen gastos adicionales para las instituciones financieras. Con todo, la mayoría de los costos administrativos relativos a la aceptación de depósitos son fijos (abrir sucursales, instaurar sistemas de automatización, mayores costos de auditoría, etc.). Al incrementar el número de ahorrantes, los costos fijos se distribuyen, situación que explica la amplia gama de costos administrativos enumerados en el Cuadro 6.

Entre otros factores que inciden sobre los costos, cabe destacar los requisitos de reservas, que impiden a las instituciones prestar el monto total de los depósitos movilizados. Por lo general, éstas varían de acuerdo con el plazo de los depósitos. De hecho, se exigen reservas más altas para los depósitos a la vista que para los depósitos a plazo o de ahorro.

Todos estos factores explican por qué los costos administrativos de los depósitos son relativamente más altos que los de los préstamos. Cabe entonces plantearse la pregunta decisiva de si es o no posible traspasar estos costos a los clientes. De hecho, muchas instituciones financieras que se desempeñan en zonas rurales están a favor de una respuesta posi-

tiva, ya que no encuentran una competencia muy fuerte. Por lo demás, la demanda de servicios de ahorros rurales parece estar menos motivada por los niveles de tasas de interés que en las zonas urbanas, ya que son muchos los elementos que llevan a estos ahorradores a depositar sus recursos (Fiebig *et al.*, 1999). Al respecto, existen pruebas de que algunos de ellos aceptan tasas de interés real negativo para sus depósitos y que incluso están dispuestos a pagar directamente por recibir dichos servicios (Rutherford, 1998). Por consiguiente, hay un margen más amplio para fijar las tasas de interés que en el caso de un entorno competitivo.

Por lo general, los costos administrativos de la movilización de *recursos comerciales* y del uso de los *instrumentos de deuda* (por ejemplo, bonos) son más bajos ya que para cada línea de crédito no es necesario contar con servicios de depósito ni presentar informes muy detallados. Asimismo, muchos suponen que los costos de las auditorías externas y de la presentación de la información solicitada por los posibles acreedores son inferiores a los requisitos de las líneas de financiación subvencionadas con respecto a la presentación de informes. Con todo, los costos de las tasas de interés comerciales de estos recursos son casi siempre altas, ya que sobre ellos influyen factores tales como la situación macroeconómica general del país y el grado de desarrollo de su sector financiero. La incidencia de estos dos elementos escapa al control de las instituciones financieras. Otro factor que influye sobre estos costos es la clasificación que la institución tenga en el mercado financiero, pues ésta refleja en gran medida su desempeño general.

El *patrimonio* puede ser una fuente de financiamiento con carácter comercial o concesionario y los costos de oportunidad podrían ser el criterio para determinar a qué categoría pertenece. Los proveedores de patrimonio tienen derechos residuales sobre el ingreso y deben asumir el riesgo de las utilidades. En consecuencia, las instituciones sólo pueden atraer, en el largo plazo, a los accionistas que persiguen fines de rentabilidad por la vía de brindarles mayores utilidades que al resto de los acreedores. No obstante, una de las ventajas más grandes del patrimonio es que no genera costos fijos en el corto plazo. En efecto, el costo del patrimonio depende del desempeño económico de la institución: si no produce utilidades en un año, tampoco tiene que pagarlas a los propietarios del patrimonio.

En el largo plazo, el patrimonio puede resultar bastante caro. No obstante, no hay que olvidar los efectos positivos que tiene en la composición de los recursos. Una base más amplia del patrimonio aumenta la confianza de los acreedores e inversionistas y puede redundar en mejores condiciones para otros componentes del pasivo. Además, el patrimonio tiene un efecto multiplicador, ya que puede apalancar con mayores deudas, tales como depósitos baratos (véase el párrafo 2.2.3), todo lo cual permite distribuir más ampliamente sus altos costos financieros.

4.2 LA INCIDENCIA DE LAS DISTINTAS FUENTES DE RECURSOS SOBRE LA EXPOSICIÓN A RIESGOS

En el apartado anterior se describieron y analizaron los costos financieros directos y los costos administrativos. A continuación se presentará otro factor fundamental que conlleva la gestión de los recursos: la gestión de riesgos. Cada fuente de recursos entraña riesgos específicos que exigen medidas concretas, tal como se expuso en la sección 1.3, donde se examinan el riesgo por tasas de interés, el riesgo cambiario, el riesgo de liquidez y el derivado del incumplimiento con la legislación y reglamentos bancarios. Todos estos riesgos tienen que ser afrontados mediante una gestión del activo-pasivo que sea adecuada; en los bancos, el departamento de finanzas suele estar a cargo de esta actividad importante.

La gestión de riesgos siempre entraña costos administrativos adicionales, tales como seguros, reservas, operaciones de cobertura, etc., que no se examinaron en la sección 4.1. A diferencia de los costos financieros, es imposible separar (en la columna de los activos) los costos relacionados con los riesgos de ciertos recursos de los usos que se les da. Los riesgos por tasas de interés y los de liquidez que conllevan las fuentes de recursos dependen de las condiciones y del perfil de vencimiento de la cartera de préstamos. Por ejemplo, los depósitos que se realizan en cuentas corrientes o de ahorro son bastante volátiles y dificultan la tarea de estimar la cantidad de recursos financieros disponibles para reéstamos en el futuro. Sin embargo, los riesgos de liquidez que se corren al usar depósitos como recursos prestables son bastante bajos, siempre y cuando la institución financiera sólo otorgue préstamos a corto plazo, es

decir, de unos cuantos días. Por el contrario, si la institución concede préstamos de largo plazo, la misma fuente de recursos puede convertirse en un pasivo asociado a riesgos de liquidez demasiado altos y puede incluso dejarla en la insolvencia si los clientes deciden retirar masivamente los depósitos.

Por consiguiente, si un tipo de recursos expone a la institución financiera a riesgos altos o bajos, depende fundamentalmente de las características de su cartera de préstamos. En efecto, esta relación que se establece entre los riesgos y los recursos provoca muchas dificultades en el financiamiento agrícola. Por ejemplo, si la cartera de préstamos de un banco agrícola está compuesta por préstamos estacionales de mediano plazo (2-5 años) y de largo plazo (más de 5 años), con tasas de interés fijas, los posibles riesgos relacionados con la liquidez y tasas de interés son altos. Los riesgos de liquidez de los bancos que se financian principalmente a través de recursos de corto plazo son grandes cuando otorgan préstamos a largo plazo. Lo mismo puede decirse en el caso de los riesgos relacionados con las tasas de interés, pues los préstamos a largo plazo con tasas fijas casi siempre se financian con tipos de financiamiento de corto plazo a tasas de interés variables. Así pues, cada vez que un banco tiene que refinanciar sus préstamos pendientes a largo plazo (situación que podría darse varias veces) se expone a la posibilidad de que hayan cambiado las tasas de interés vigentes en el mercado de recursos. Si aumenta la inflación, los márgenes de los intereses pueden disminuir a cero e incluso a cifras negativas. Lo mismo ocurre cuando la clasificación de la institución financiera empeora, pues tiene que pagar intereses más altos para atraer a nuevos acreedores.

El asumir los riesgos cambiarios y por tasas de interés significa básicamente reducir las posiciones abiertas (posiciones cortas o largas²¹), o los compromisos financieros en lo que se refiere a su plazo (o, mejor dicho, al plazo para la refinación de precios), a la fijación de tasas de interés y a las divisas. En el pasado se aconsejaba a las instituciones financieras cerrar las posiciones abiertas en especial con relación a la liquidez. Actualmente, se utilizan otros métodos para gestionar los riesgos, en el entendido que éstos tienen que ser analizados, evaluados y controlados.

²¹ Una *posición corta* se define como el hecho de tener más préstamos a largo plazo que pasivos a largo plazo; mientras que una *posición larga* es tener más pasivos a largo plazo que préstamos a largo plazo; lo mismo es válido para las divisas u obligaciones con tasas de interés fijas.

El evitar tener posiciones abiertas es sólo una de las posibilidades de abordar el tema de los riesgos. Una vez evaluados los riesgos, podría valer la pena emprender un negocio arriesgado para tratar de obtener mayores utilidades. Estar expuesto a riesgos no tiene nada de malo, siempre y cuando la institución cuente con un sistema para gestionarlos.

El Cuadro 7 ilustra las tres áreas más importantes (tasas de interés, duración y cantidad de recursos movilizados y o prestados) en las que las posiciones abiertas, es decir, con asimetría entre los tipos de activos y las fuentes de recursos, podrían causar problemas de liquidez o de refinanciación. Las dos últimas columnas se refieren a las partes de balance general: hay que comparar y cuadrar las partidas de los activos con las de pasivo. Si el prestamista logra cuadrar cada partida, es decir, si todos los plazos, montos de los préstamos y condiciones de las tasas de interés del activo coinciden perfectamente con los plazos, montos y tasas de interés del pasivo, no correrá ningún riesgo por intereses o de liquidez. De hecho, el efectivo disponible se financiaría mediante los depósitos en cuentas corrientes; un préstamo a dos años con intereses fijos, mediante un depósito a dos años plazo con intereses fijos; un préstamo para vivienda a 8 años, mediante un bono a 8 años; los activos fijos, mediante patrimonio, y así sucesivamente.

58

Aplicar rigurosamente la *Regla de Oro para los Bancos* (cuadrar los plazos y las condiciones de los activos con los del pasivo) es imposible e innecesario, además de no ser siquiera un objetivo, puesto que la transformación de los plazos (y montos) es lo que genera ganancias. Las instituciones financieras no están obligadas a cuadrar cada préstamo con un recurso similar, pero sí a evaluar y controlar los riesgos inherentes a las posiciones cortas y largas. Sin duda, las instituciones que participan en el crédito agrícola están expuestas a riesgos de liquidez y de tasas de interés, debido a posiciones abiertas en la estructura de su balance general. Dado que los recursos estatales y de donantes han disminuido durante la última década y que los bonos y depósitos a plazo son difíciles de obtener, existe un descuadre entre los préstamos y los recursos con tasas fijas. Esta situación podría redundar en altos riesgos por tasas de interés, sobre todo si las condiciones macroeconómicas se vuelven inestables y la clasificación de muchos bancos de fomento agrícola empeora. Lo mismo ocurre con el riesgo de liquidez, debido a la poca disponibilidad de recursos a largo plazo para el sector agrícola y a la gran

Cuadro 7

Los orígenes de la asimetría entre activo y pasivo

Condiciones		Activos	Fuentes de financiamiento
Tasa de interés	fija	<ul style="list-style-type: none"> • Generalmente todos los préstamos 	<ul style="list-style-type: none"> • Depósitos a plazo • Bonos • Préstamos estatales²²
	variable	<ul style="list-style-type: none"> • Inversiones • Préstamos a tasas variables 	<ul style="list-style-type: none"> • Ahorros • Patrimonio
Monto	largo plazo	<ul style="list-style-type: none"> • Préstamos agrícolas • Préstamos para la vivienda • Activos fijos 	<ul style="list-style-type: none"> • Patrimonio • Bonos • Depósitos a plazo • Préstamos estatales
	corto plazo	<ul style="list-style-type: none"> • Préstamos de consumo • Préstamos para actividades comerciales • Efectivo disponible • Letras 	<ul style="list-style-type: none"> • Ahorros • Depósitos en cuentas corrientes • Préstamos comerciales
	determinado	<ul style="list-style-type: none"> • Préstamos determinado • Activos fijos • Inversiones 	<ul style="list-style-type: none"> • Bonos • Depósitos a plazo • Préstamos estatales
	inderterminado	<ul style="list-style-type: none"> • Sobregiros • Préstamos vencidos 	<ul style="list-style-type: none"> • Ahorros • Depósitos en cuentas corrientes
Plazo	controlados	<ul style="list-style-type: none"> • Valor nominal de los activos 	<ul style="list-style-type: none"> • Bonos • Préstamos • Capital social pagado
	no controlado	<ul style="list-style-type: none"> • Valor real de los activos 	<ul style="list-style-type: none"> • Depósitos • Préstamos estatales • Ganancias retenidas

²² Incluidos los préstamos del gobierno, los de donantes internacionales y los del banco central.

demanda de préstamos a largo plazo del mismo sector. Los bancos unitarios y las cooperativas cuentan casi exclusivamente con su patrimonio para otorgar préstamos de largo plazo que representan relativamente bajos riesgos. Las instituciones que se financian con ahorros pueden verse enfrentadas tanto a riesgos de liquidez como por tasas de interés cuando conceden préstamos a largo plazo. En primer lugar, estas clases de préstamos tienen tasas de interés fijas, mientras que los ahorros las tienen variables. En segundo, los préstamos a largo plazo tienen plazos determinados pero no así los ahorros, cuya duración es indeterminada, aunque casi siempre es de corto plazo. En tercer lugar, la cantidad de préstamos a largo plazo es fija, mientras que la de ahorros disponibles es incierta. Para estos tres casos se crearon posiciones abiertas, que sin duda exigirán una gestión activo-pasivo bastante sofisticada para liquidarlos. No obstante, es posible recurrir a los depósitos de ahorro para otorgar préstamos agrícolas estacionales y de más largo plazo.

En el caso de todas las clases de recursos analizadas en el Capítulo 2, el impacto que tienen los préstamos agrícolas de largo plazo sobre el riesgo al que se exponen las instituciones financieras varía considerablemente. Se ha supuesto, a modo de ejemplo, el caso de un préstamo a 8 años con una tasa de interés fija y en moneda local, financiado exclusivamente por una fuente²³, solicitado con el fin de renovar una plantación cafetalera. Los efectos en los riesgos por tasa de interés y de liquidez (e implícitamente en los riesgos cambiarios) se señalan en el Cuadro 8.

4.2.1 Recursos concesionarios

En el caso de *recursos procedentes de donantes*, los riesgos por tasas de interés reales son altos cuando la institución financiera tiene que asumir el riesgo en divisas, sin que se le permita represtar en moneda extranjera²⁴. El perfil del riesgo de los préstamos de donantes internacionales

²³ Este es un caso teórico, ya que a la mayoría de las instituciones no se les permitió proceder así. Se exige al menos una cierta cantidad de patrimonio (véase sección sobre adecuación de capital). No obstante, el ejemplo sirve para ilustrar los riesgos específicos mejor de lo que hubiera sido posible si se hubiera utilizado una combinación de recursos.

²⁴ Además, los riesgos no sólo se limitan a los costos de los intereses, sino que también se extienden a los de repago del capital, que pueden causar problemas de liquidez. En el ejemplo, los riesgos por tasas de interés y de liquidez de los préstamos internacionales son altos, debido al gran riesgo cambiario que acompaña a la transacción.

Cuadro 8

Ejemplo de los riesgos por tasas de interés y de liquidez que se corren al otorgar un préstamo a largo plazo para la renovación de una plantación cafetalera

	Riesgos por tasas de interés bajo → alto	Riesgos de liquidez bajo → alto
Préstamos de gobierno/ banco central (8 años)		
Préstamos de gobierno/ banco central (a corto plazo)		
Préstamos de donantes (8 años)		
Recursos obligatorios (a corto plazo)		
Depósitos de ahorro a corto plazo		
Depósitos a plazo (< 2 años)		
Préstamos comerciales		
Emisiones de bonos (8 años)		
Patrimonio		

que se otorgan en moneda nacional es similar a los *recursos estatales* nacionales de largo plazo. Por una parte, los riesgos por tasas de interés y de liquidez de los recursos otorgados por el gobierno son muy bajos cuando los plazos del préstamo son largos (en el ejemplo, a 8 años). Por la otra, los mismos riesgos aumentan medianamente cuando se trata de préstamos a corto plazo, ya que no se tiene la certeza de que la refinanciación futura gozará de las mismas condiciones (favorables) que anteriormente. Lo mismo puede decirse de los *recursos obligatorios*, aunque en el Cuadro 8 aparezcan con un riesgo de liquidez un poco mayor en comparación con los recursos estatales. Los bancos comerciales tratan de obstaculizar o modificar una política de financiamiento basada en cuotas destinadas a ciertos préstamos, a consecuencia de lo cual los gobiernos pierden autonomía en la toma de decisiones y podrían verse obligados a aplicar nuevas regulaciones. Por el contrario, pareciera ser

que los mecanismos del banco central son más estables, lo que se comprueba por el hecho que los recursos de la mayoría de los países que siguen otorgando grandes cantidades de préstamos públicos subvencionados al sector agrícola proceden de los bancos centrales (tal es el caso de la India, el Pakistán e Irán). Pareciera que el *dinero creado* (expresión usada en la India) es más fácil de asignar que los recursos presupuestarios del gobierno. Con todo, dado que los recursos estatales, los de bancos centrales y los obligatorios son recursos sensibles a la situación política del país, siempre exponen a las instituciones financieras que dependen de ellos a ciertos riesgos por futuros cambios en las tasas de interés. Además, los gobiernos pueden decidir cortar ciertas líneas de crédito, lo que posteriormente ocasiona riesgos de liquidez. Con dichos cambios de política, las instituciones financieras que resultan más afectadas son las que no están autorizadas a movilizar ahorro del público en general (por ejemplo, la ACC de Jordania, el Development Bank de Etiopía, la AFC de Zimbabwe, el NACB de Nigeria, el ICAP de Venezuela). Parece oportuno recordar al respecto el caso del cambio de política que realizó el Banco Mundial después de 1989, o los efectos que tuvieron los Programas de ajuste estructural sobre los servicios de crédito de los bancos centrales latinoamericanos.

4.2.2 Recursos comerciales

Tal como ya se ha dicho, prestar *depósitos de ahorro* a largo plazo es relativamente arriesgado, pues para atraer los recursos del caso suele ser necesario aumentar las tasas de interés y nunca puede descartarse la posibilidad de que se produzcan retiros masivos de dinero. Sin embargo, hay que resaltar que todo depende de las circunstancias específicas a cada situación. Por ejemplo, se ha comprobado que la variación de las tasas de interés aumenta cuando hay competencia. De no ser así, los ahorros serían una fuente financiera bastante estable para los bancos. Esto sucede incluso si los bancos no ajustan la tasa de interés de acuerdo con las fluctuaciones del mercado.

Hay dos razones para explicar porqué los depositantes de zonas rurales exponen a las instituciones financieras a mayores riesgos de liquidez que los de zonas urbanas. En primer lugar, las actividades económicas de los clientes rurales son similares o interconexas; por lo tanto, los riesgos de producción de una comunidad determinada suelen ser covariantes y

podrían traspasarse a la institución captadora de los depósitos. En segundo lugar, en muchos casos, la mayor parte del dinero depositado en las instituciones financieras pertenece a unos pocos ahorrantes (tal es el caso de los Bancos Comunitarios de Nigeria). Además, estos depositantes suelen ser los principales accionistas de las instituciones. Por lo tanto, muchos bancos rurales dependen considerablemente de unos cuantos acreedores y de su desempeño financiero. Con el fin de limitar los riesgos inherentes a los mercados financieros rurales, deberían formularse y aplicarse valores mínimos e índices de riesgos de liquidez.

Generalmente, dado que los *depósitos a plazo* se captan por períodos más largos, el riesgo de variación de las tasas de interés durante el período estipulado es menor al de los depósitos en cuentas corrientes o en las de ahorro. Con todo, muchas instituciones financieras rurales enfrentan el problema de que sus clientes no están dispuestos a ahorrar su dinero por mucho tiempo.

Los *préstamos comerciales* son casi siempre de corto plazo y reflejan en forma exacta los cambios de las tasas de interés; por lo tanto, sus condiciones varían constantemente y su suministro es bastante inestable. Los acreedores de préstamos comerciales están atentos a las oportunidades que les presenta el mercado y otorgan préstamos casi siempre a corto plazo, con el fin de obtener las mayores ganancias posibles. Por lo tanto, el suministro de recursos de este mercado es bastante volátil²⁵, por lo que no es recomendable que las instituciones dependan exclusivamente de este tipo de financiamiento.

Los *bonos* son instrumentos de bajo riesgo, ya que tienen una tasa de interés fija y un plazo determinado. Mientras el bono esté vigente, no hay riesgo de que cambien los costos de los intereses ni de que se retire el dinero. Ésta es justamente la razón que explica el porqué en las economías con mercados de capitales sólidos son las instituciones emisoras de bonos y obligaciones las que financian por lo general los préstamos a largo plazo para vivienda o para compra de tierras.

El *patrimonio* representa un caso especial, pues a primera vista no supone ningún riesgo por tasa de interés. Muy por el contrario, éste consti-

²⁵ Con la crisis asiática quedó demostrado con qué rapidez se retiran los préstamos interbancarios internacionales, creando así muchos problemas no sólo para los deudores directos sino que también para toda la economía.

tuye un amortiguador contra los riesgos, retiro de recursos y pérdidas. Sin embargo, los proveedores comerciales de patrimonio esperan obtener en el largo plazo al menos una compensación por los costos de oportunidad, que cambian conforme al desenvolvimiento general del negocio. De lo contrario, lo más probable es que los inversionistas se retiren de la institución o que las acciones (en el caso de ser comercializables) no se puedan traficar en la bolsa de valores. La magnitud de la pérdida de patrimonio que afecte a las instituciones financieras que tienen un desempeño deficiente depende del tipo de organización de que se trate. En las sociedades de accionistas, por ejemplo, el patrimonio es generalmente más estable que en el caso de las cooperativas con acciones redimibles (Fama y Jensen, 1983).

De igual modo, la pérdida de patrimonio causada por un mal desempeño del activo ocupado en préstamos puede redundar en problemas de liquidez; así pues, es preciso que al efectuar el cálculo de las utilidades para el propietario se tengan en cuenta otras oportunidades de inversión fuera de la institución. Finalmente, la incapacidad de cumplir las exigencias mínimas de la *adecuación de capital* es otro de los riesgos que enfrentan los bancos, pues podrían perder sus licencias bancarias si no cumplen con las normas de regulación.

4.3 LA INCIDENCIA DE LAS DISTINTAS FUENTES DE RECURSOS SOBRE LAS FACULTADES DECISORIAS Y LA AUTONOMÍA DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS

Cuatro fuentes de poder diferentes entre sí inciden tanto sobre las facultades decisorias como sobre la autonomía y los objetivos de las instituciones financieras. Además de los *propietarios* y de los mecanismos de control internos que éstos instauran, los *acreedores* influyen sobremedida en el proceso de toma de decisiones. Asimismo, la *regulación externa* define los límites dentro de los cuales debe operar la institución financiera y ejerce una influencia directa sobre la gestión de los negocios. Por otra parte, los *mecanismos autoregulatorios* de los organismos vértices (por ejemplo, la Junta Nacional de Bancos Comunitarios de Nigeria) pueden restringir el grado de autonomía, al actuar como un mecanismo por el cual se autocontrolan estas instituciones. En este estudio, se

efectuará un análisis sólo de las dos primeras influencias, ya que representan las fuentes de recursos para instituciones financiera (véase Fiebig, *AFR* N° 5, 2001, para tener un panorama general de las fuerzas regulatorias que influyen en el proceso de toma de decisiones de una institución financiera que esta involucrada en operaciones crediticias agrícolas).

Sin duda alguna, el patrimonio es la fuente de recursos que más influencia directa tiene sobre el ejercicio de la facultad decisoria, la visión y la gestión administrativa de las instituciones financieras. En efecto, el patrimonio no constituye simplemente un recurso financiero, ya que siempre otorga a su dueño el derecho a disponer de él. Este derecho puede ejercerse a través de la junta directiva o en las reuniones de accionistas. Este estudio no pretende analizar detalladamente la relación que se establece entre la estructura de gobierno y el desempeño de las instituciones financieras. Con todo, hay que recalcar que son los integrantes de la junta de directores y los accionistas quienes establecen la política de movilización de recursos, de suerte que muchos casos de entorpecimiento de la movilización de ahorros pueden atribuirse a la estrategia general adoptada por la junta y no sólo a una decisión de la gerencia²⁶.

Crear la identidad de la sociedad y ejercer control sobre la institución, son prerrogativas no sólo exclusivas de los propietarios, sino también de los acreedores más importantes. Esto es válido especialmente para las instituciones financieras que, a diferencia de otras empresas, se financian básicamente con deudas²⁷. Una institución que dependa casi exclusivamente de un solo acreedor puede verse obligada a cumplir con las condiciones establecidas por este último ya que, de no ser así, podría perder dicha fuente de recursos. Ahora bien, muchos bancos de fomento agrícola están en esta situación e, independientemente de si este acreedor único pertenece a la junta directiva o no, su opinión puede resultar decisiva a la hora de determinar la política general de la institución. Tal es el caso de las Primary Credit Societies en la India, que oficialmente son

²⁶ Por ejemplo, en el caso del NACB de Nigeria, al cuerpo de directores, compuesto por profesionales creativos y bien capacitados, no se les permite desarrollar una estrategia de movilización de ahorros por decisión de la junta directiva.

²⁷ Véase también el análisis sobre sociedades y derecho de propiedad que no se trata en este estudio (Lange, O. 1936. *On the Economic Theory of Socialism*; Demsetz, H. 1967. *Toward a Theory of Property Rights*; Jensen, M.C. y Meckling, W.H. 1976. *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*.)

asociaciones independientes, pero como están financiadas casi en su totalidad por el programa de refinanciación del NABARD, tienen que aplicar los procedimientos de concesión de préstamos y la estrategia general de este banco vértice, situación que pudiera incluso desvirtuar la identidad y principios de equidad de tales cooperativas (OIT, 1995). Si bien es inusual que los acreedores más importantes de las instituciones no tengan representación en la junta de directores, el ejemplo ha demostrado que no sólo el patrimonio otorga poder de decisión, sino también otras fuentes de recursos.

Además del poder de decisión directo que tiene la junta directiva y la gerencia, hay que considerar las influencias indirectas, es decir, el efecto de las fuerzas del mercado en la gestión bancaria ya que hasta las instituciones libres de la intervención estatal en sus decisiones estratégicas no necesariamente gozan de absoluta autonomía. En efecto, tienen que cumplir con las reglas del mercado, llevar al máximo sus utilidades y lograr una buena clasificación en los mercados financieros, condiciones *sine qua non* para emitir bonos. Es bien sabido que sólo las instituciones financieras con un buen desempeño pueden acceder a los recursos disponibles en el mercado. En resumidas cuentas, la exposición de la institución a las fuerzas del mercado redundando indirectamente en una metodología administrativa específica, que busca mejorar la imagen y aumentar la confianza del público en general, incluidos los depositantes, demás acreedores y prestatarios.

La discusión de las influencias directas e indirectas de las fuentes de recursos resalta el grado de autonomía administrativa. Por lo general, los recursos concesionarios entrañan un alto grado de intervención externa en la gestión de la institución financiera. En los programas de crédito dirigido, las decisiones previamente definidas respecto de los grupos destinatarios, los propósitos de los préstamos otorgados, las condiciones crediticias (tasas de interés y márgenes, plazo de los préstamos, exigencias de garantía, reembolso de los préstamos, entre otras), los procedimientos del mismo y los requerimientos de informes restringen el grado de autonomía de la gestión. Tanto los recursos de los donantes como los de los gobiernos están relacionados con muchas reglamentaciones que, generalmente, reducen a la institución financiera a una mera agencia de ejecución, pues su éxito se mide por su cumplimiento de los reglamentos y las condiciones establecidas desde afuera.

Sólo el caso de los depósitos obligatorios (por ejemplo, saldos no alcanzados de determinadas cuotas de préstamos) pudiera ser un tanto diferente ya que, si bien constituyen recursos concesionarios, su grado de intervención externa es casi siempre menor al de los recursos otorgados directamente por el gobierno o el banco central. En efecto, si bien el gobierno fija una cuota determinada de préstamos que el sector bancario debe otorgar, por lo general no participa directamente en la definición de los procedimientos que deben seguirse para represtar dichos recursos al prestatario final. Esto podría explicar en parte el buen desempeño del BAAC de Tailandia, a pesar de su gran dependencia de estos recursos no comerciales.

Las instituciones financieras que movilizan recursos comerciales tienen más autonomía para tomar decisiones sobre sus operaciones en general, incluidas las crediticias, siempre y cuando cumplan con las reglas del mercado y mantengan el valor de sus recursos movilizados. En este caso, no existen ministerios ni donantes que les entreguen minuciosos planes de acción que deban llevar adelante.

La última sección de este capítulo se centra en la incidencia de las fuentes de financiación sobre el sistema general de gestión y los objetivos de las instituciones financieras; pero, como no se resumen todos los efectos ya analizados en las secciones 4.1 y 4.2, no pretende explicar la correlación que existe entre las fuentes de los recursos y el desempeño general de la institución financiera, pues esto más bien sería un ejercicio académico. En efecto, el desempeño no sólo depende de la estructura de los recursos financieros, sino también de las tecnologías crediticias usadas (véase Klein *et al.*, *AFR N° 3*, 2001), de las destrezas del personal, de la situación macroeconómica y del entorno político (véase Coffey, *AFR N° 2*, 2000), así como del marco regulatorio (véase Fiebig, *AFR N° 5*, 2001).

En términos generales, algunas fuentes de recursos ejercen una mayor fiscalización sobre las instituciones financieras que otras. Al respecto, existen pruebas de que el desempeño en las actividades crediticias de las instituciones financieras que aceptan depósitos es mejor que el de las instituciones especializadas en crédito que dependen exclusivamente de recursos prestables otorgados por donantes o gobiernos en condiciones concesionarias. En efecto, el hecho de que una institución tenga acceso

a cierta información, cuente con destrezas administrativas y sea eficiente está directamente relacionado con la toma de depósitos, lo que ejerce una influencia positiva en la gestión de la cartera de préstamos y en el desempeño de las operaciones crediticias. «*Cuando las instituciones financieras sólo se relacionan con sus clientes como prestatarios, pierden la posibilidad de obtener información valiosa sobre su desempeño como ahorradores, lo que podría ayudarles a apreciar con mayor precisión su solvencia. Además, es probable que esta interrelación haga que los prestatarios repagan su préstamos oportunamente y que los prestamistas asuman la responsabilidad de recuperar los préstamos, al saber que los recursos provienen de sus vecinos y no de una agencia estatal o de un donante internacional lejano.*» (Vogel, 1984). Asimismo, el hecho de movilizar préstamos en el mercado o emitir bonos sin garantías específicas influye positivamente en la calidad de la cartera de préstamos, ya que la institución financiera tiene que cumplir con los criterios de eficiencia del mercado y ser supervisada por las personas que actúan en los mercados de capitales primarios y secundarios. Lo anterior significa que la institución debe contar con facultades decisorias que le permitan definir como objetivo la obtención de una mayor cantidad de ganancias posibles.

68

Cuando las instituciones se financian con recursos concesionarios, es muy probable que sus objetivos no se limiten sólo a lograr el máximo de utilidades o de crecimiento económico, puesto que los acreedores generalmente otorgan esta clase de recursos con el fin de alcanzar ciertas metas de desarrollo. El proceso de formular, establecer, llevar adelante y supervisar dichas metas siempre conlleva una cierta injerencia en la toma de decisiones y en la gestión de la institución financiera. Los donantes y gobiernos exigen la presentación de informes que demuestren el adecuado uso de los recursos otorgados, exigencia que incide en la estructura orgánica y en las destrezas de las instituciones, además de entrañarles costos y pérdida de autonomía en la gestión. Tanto es así, que en lugar de centrarse en el desarrollo de destrezas financieras, la capacitación del personal de estos organismos se concentra en la elaboración de informes para dar cuenta de los objetivos cumplidos; en lugar de utilizar las destrezas de gestión para evaluar riesgos y oportunidades y tomar decisiones según las condiciones del mercado, sólo se usan para demostrar que la institución cumple con los reglamentos externos; en lugar de prestar servicios a clientes en calidad de acreedores, la gestión

del pasivo se convierte en la mera administración de un determinado presupuesto. Asimismo, una vez que acceden a recursos subvencionados, las instituciones financieras no estiman necesario movilizar otros recursos y, por consiguiente, no tienen incentivos para atraer depósitos y es posible que los servicios financieros se limiten a la concesión de préstamos, aun cuando algunos de ellos serían innecesarios si las familias campesinas tuvieran adecuado acceso a servicios de ahorro.

Con todo, esta opinión general y bastante desalentadora no se aplica a todos los casos, pues los efectos de los recursos concesionarios en las instituciones financieras varían de acuerdo con los objetivos del acreedor. Durante la última década, la política de los donantes ha cambiado considerablemente, situación que ha redundado en la cancelación de varias líneas de crédito otorgadas a los bancos de fomento agrícola, después de haber quedado demostrado que su desempeño era deficiente. La publicación de la nueva Directriz de gestión del Banco Mundial recoge este nuevo planteamiento. Este tipo de intervención puede ayudar al proceso de reestructuración de estos bancos, además de dar a los altos ejecutivos apoyo adicional en los casos en que la junta directiva se oponga a las nuevas estrategias y objetivos.

5 LAS PRÁCTICAS MÁS ADECUADAS PARA LA MOVILIZACIÓN DE RECURSOS

Actualmente, los donantes y gobiernos otorgan menos recursos concesionarios para el crédito agrícola que en el pasado. En consecuencia, sólo las instituciones financieras de los países en desarrollo que sean capaces de sustituir estas fuentes tradicionales de recursos podrán sobrevivir y continuar funcionando en el futuro. Además, al otorgar préstamos con fines agrícolas, los bancos no solamente encaran problemas para obtener los recursos, sino también ciertas dificultades relacionadas con la gestión (en la sección 4.2, ya se analizaron estos asuntos críticos). Sin embargo, cada actor (bancos de fomento agrícola, cooperativas, bancos unitarios rurales, ONG, entre otros) resulta afectado de distinta manera. En efecto, los recursos financieros disponibles para los bancos de fomento agrícola han disminuido abruptamente; en cambio, para las instituciones que aceptan depósitos, tales como los bancos unitarios y las cooperativas, la situación no ha sido tan drástica. Si bien las ONG tienen bastante acceso a recursos concesionarios, la mayoría no financia actividades de producción agrícola en las granjas. Sin embargo, cuando las cooperativas y los bancos unitarios conceden préstamos al sector agrícola corren riesgos relacionados con las altas tasas de interés y con la liquidez y, a diferencia de los bancos agrícolas, la variedad de las fuentes de sus recursos es bastante limitada, por lo que tienen menos posibilidades de reducir al mínimo los riesgos o de diversificarlos.

En consecuencia, aún quedan pendientes dos interrogantes. En primer lugar, ¿qué medidas habría que adoptar para reemplazar los recursos de donantes y gobiernos cada vez más escasos?, tema que es de especial interés para los bancos de fomento agrícola. En segundo lugar, ¿cómo pueden las instituciones financieras encarar los retos específicos inherentes a la gestión de los recursos para el crédito agrícola? Este asunto interesa a las instituciones captadoras de depósitos que cuentan con una escasa variedad de recursos prestables, a saber, los bancos unitarios rurales y las cooperativas de ahorro y crédito. En las secciones siguientes se sugiere una metodología para movilizar los recursos necesarios para el crédito agrícola en forma sostenible. Algunas de las medidas dependen de la buena disposición de las instituciones financieras y de los encargados de tomar las decisiones, mientras que otras escapan a su control y exigen la intervención de los gobiernos, autoridades de supervisión y agencias de desarrollo internacionales. El Cuadro 9, al final de

este capítulo, resume las conclusiones más importantes del Capítulo 4 y resalta algunas de las siguientes recomendaciones.

5.1 LA MOVILIZACIÓN DE AHORROS PARA CRÉDITO AGRÍCOLA

5.1.1 Mayor acceso a servicios de depósito de ahorro

Si bien los defensores de la movilización de ahorros enfrentaron duras críticas, especialmente durante los años sesenta y setenta, actualmente nadie discute el impacto positivo que los mecanismos de ahorro tienen sobre las familias rurales y las instituciones financieras. Durante la segunda mitad de los años noventa, los esfuerzos se han centrado en buscar formas para promover los ahorros en las instituciones de microfinanzas. Para lograr dicho objetivo, se han identificado y divulgado los asuntos claves para una fructífera movilización de depósitos por sumas pequeñas. El Grupo de Trabajo sobre Movilización de Ahorros del Consultative Group to Assist the Poorest (CGAP) centra su atención especialmente en el desarrollo de buenas prácticas y directrices, tanto para las instituciones financieras como para los donantes. Gracias a esta labor conceptual y empírica, se han identificado los factores cruciales que permiten una eficiente movilización de ahorros. A nivel macro, es decir, fuera del alcance de las instituciones financieras, es fundamental que el entorno del sector financiero sea favorable para la movilización de ahorros y que el marco de políticas apoye tales prácticas, como por ejemplo:

- bajas tasas anuales de inflación, entorno macroeconómico estable;
- intervención moderada del gobierno en la determinación de las tasas de interés, precios y divisas;
- exigencias de reservas mínimas razonables;
- marco regulatorio y supervisión adecuados para la captación de depósitos;
- planes autofinanciados de sistemas de seguros de depósito a fin de inspirar confianza entre los ahorradores (FAO, 1995);
- bancos agrícolas regulados por la legislación bancaria, sin limitaciones en términos de movilización de ahorros;
- estrategia nacional de educación sobre ahorros, incluidos los actores más importantes (familias, escuelas, comunidades, empresas, ONG,

medios de comunicación), para sensibilizar a la población sobre la importancia de ahorrar.

En el plano institucional, se han identificado diversos factores que favorecen la movilización de ahorros en las zonas rurales. A este respecto, se concluyó que el elemento más importante es la percepción que el cliente tiene de la institución financiera. En efecto, sólo las instituciones viables que cuentan con una gobernación/dirección ejecutiva y gestión administrativa sólidas son capaces de inspirar confianza y captar depósitos de ahorro. Cabe reiterar que, a diferencia de los préstamos, las instituciones tienen que atraer depósitos, otorgando más que sólo buenas tasas de interés, pues las cuentas de ahorro no sólo representan fuentes de recursos para los bancos, sino también servicios que se deben prestar a sus clientes. Además de la seguridad y confianza, los bancos tienen que considerar otros factores que inciden sobre la decisión de los ahorradores; por ejemplo, la liquidez y la seguridad de sus ahorros, la tasa real de rendimiento, la divisibilidad de los ahorros y la posibilidad de utilizarlos para poder acceder a otros servicios financieros (Fiebig *et al.*, 1999, págs. 4-5). Por consiguiente, las instituciones tienen que crear productos financieros que satisfagan las demandas específicas de la clientela rural (es decir, hacer ingeniería financiera, véase el Recuadro 6 para mayor información al respecto). Entre otras de las características que coadyuvan al éxito de los programas de movilización de ahorros cabe destacar la promoción activa, la publicidad, el aumento de las horas de servicio, el uso de las unidades móviles o captadores de depósitos de ahorro, redes de sucursales más amplias, entre otras (FAO, 1995).

Entre otros asuntos que deben considerarse es preciso mencionar los costos administrativos de la captación de depósitos (que son relativamente altos) y los riesgos de liquidez, tal como se mencionó en el capítulo anterior. Respecto al primer elemento, la GTZ analizó las diferentes medidas adoptadas por siete instituciones, representantes de diferentes tipos de organizaciones y regiones del mundo (incluidas las instituciones financieras rurales), para disminuir los costos administrativos²⁸.

²⁸ Como una contribución al Grupo de Trabajo sobre Movilización de Ahorros del CGAP, la GTZ analizó las estrategias de las siguientes instituciones: BAAC de Tailandia, BRI de Indonesia, Rural Bank of Panabo de Filipinas, Fédération de Caisses d'Épargne et de Crédit Agricole Mutuel de Benin, Bancos aldeanos de Malí, Centenary Rural Development Bank de Uganda y el Banco Caja Social de Colombia.

Recuadro 6
La ingeniería financiera como medio para captar depósitos

El BPM de Malasia y el People's Bank (PB) de Sri Lanka son dos ejemplos de los buenos resultados que se pueden obtener mediante la ingeniería financiera exitosa. Ambos bancos ofrecen una amplia variedad de mecanismos de ahorro, gracias a lo cual tienen mucho éxito en atraer nuevos depositantes. Las dos instituciones obtienen sus recursos principalmente de los depósitos de ahorro y aplican una estrategia similar, que consiste en dividir a la clientela heterogénea en segmentos más homogéneos, los que se clasifican en distintas categorías de conformidad con comportamientos análogos. Los criterios más importantes para determinar los distintos grupos y tipos de ahorros fueron los siguientes:

- Cuentas de ahorro con fines determinados: para peregrinajes religiosos (VADANA GINUM en el caso del PB de Sri Lanka, y PATRIOT UMMAHEN en el caso del BPM de Malasia);
- Cuentas para grupos destinatarios específicos. En el PB las GURU SETHA para profesores, las VANITA VASANA para mujeres, y las SUWA SEVANA para empleados del sector de la salud. En el BPM las PATRIOT MUDA para niños, las PATRIOT REMAJA para adolescentes y las PATRIOT UMMAH para musulmanes;
- Cuentas de depósitos a plazo en diferentes monedas;
- Cuentas con depósitos regulares: órdenes permanentes de cuentas corrientes o depósitos mensuales en efectivo realizados en forma regular (las PATRIOT 2020 del BPM);
- Cuentas con beneficios adicionales: seguro (las PATRIOT TANI del BPM), crédito, lotería o premios (las PATRIOT MUDA del BPM).

Una vez hecha la clasificación de los depositantes, la gestión de los pasivos se vuelve más fácil y la exposición a riesgos más previsible.

De la experiencia de estas instituciones, se pueden desprender buenas enseñanzas sobre las mejores prácticas en este campo (Elser *et al.*, 1999, pág. 288), a saber:

- Instalaciones físicas mínimas y adecuadas (oficinas pequeñas, uso de cajeros automáticos);
- Incentivos para aumentar la eficiencia operacional;
- Operaciones realizadas por cajeros automáticos;
- Contratación externa de servicios y creación de redes operacionales;
- Personal voluntario (en el caso de organizaciones sustentadas por sus afiliados).

5.1.2 El uso de recursos de corto plazo para crédito agrícola

Analicemos ahora los riesgos que entraña el uso de los depósitos como recursos para financiar préstamos estacionales, y de mediano y largo plazos. Al respecto, cabe preguntarse cómo deben utilizarse los recursos de corto plazo, sin poner en riesgo la viabilidad y liquidez de las instituciones financieras. Lo esencial de la gestión de riesgos radica en la colección y el análisis de la información relativa a las categorías más importantes de los activos y pasivos y, por lo tanto, los encargados de realizar dichas tareas deben contar con datos en tiempo real, que les proporcionen la información precisa sobre el estado de la liquidez y las necesidades futuras de refinanciación de las obligaciones a largo plazo. Como es difícil producir informes mediante un sistema de contabilidad manual, con el fin de que la gestión de los pasivos sea eficaz, es indispensable que las instituciones automaticen dicho proceso, mediante programas informáticos adecuados. Sin embargo, generar informes es una cosa, analizarlos es otra. Un análisis del perfil de los riesgos da a las instituciones financieras la posibilidad de definir los valores mínimos requeridos para las diferentes actividades. También permite a las autoridades de supervisión garantizar el cumplimiento de las reglas fijadas en el marco regulatorio general (véase Fiebig, *AFR N° 5*, 2001). Por consiguiente, las herramientas de supervisión y gestión, tales como CAMEL o PEARLS²⁹, incluyen el análisis de la estructura del balance general y de los riesgos de liquidez. En el Recuadro 7, se enumeran los informes más importantes y comunes que las instituciones deben generar y analizar mediante la computación de coeficientes críticos.

La información contenida en estos informes sirve de fundamento sólido para seleccionar ciertas estrategias de gestión de riesgos (prevención, diversificación, conservación o transferencia de riesgos y prevención de pérdidas). Mejorando la capacidad de generar y analizar estos informes no sólo sería posible obtener una mayor rentabilidad, sino también diseñar una política de financiamiento de conformidad con las necesidades específicas del sector agrícola. Además, el contar con un sistema

²⁹ Cada letra tanto de CAMEL como de PEARLS se refiere a un área clave de supervisión interna y externa, a saber, CAMEL: **C**apital adequacy (suficiencia de capital), **A**set quality (calidad de los activos), **M**anagement (gestión), **E**arnings (utilidades), **L**iquidity (liquidez); y PEARLS: **P**rotection (protección), **E**ffective financial structure (estructura financiera eficaz), **A**set quality (calidad de los activos), **R**ate of return (tasa de rendimiento), **L**iquidity (liquidez), **S**igns of growth (señales de crecimiento).

Análisis de riesgos que efectúan las instituciones financieras

1. Análisis del riesgo de liquidez

A) *Perfil de vencimiento (escala) de préstamos y pasivos.* Enumera todas las categorías de los activos y pasivos de acuerdo con los plazos de vencimiento (por ejemplo, 0-90 días, >90 días, >180 días y así sucesivamente) y sacar el *coeficiente de déficit* (vencimientos de activos divididos por vencimientos de pasivos) de cada escalón:

$$\frac{\text{Activos con vencimientos entre 0-90 días} \times 100 \text{ por ciento}}{\text{Pasivos con vencimientos entre 0-90 días}}$$

B) *Lista de los usuarios y de las fuentes de recursos más importantes.* Proporciona información sobre el desempeño de los principales deudores y los requisitos de los acreedores más importantes. Esto permite generar coeficientes indicativos del riesgo de liquidez (los 10 proveedores más importantes de recursos expresado como porcentaje del total de recursos).

C) *Análisis de la variabilidad de las cuentas.* Clasifica los activos en las categorías de líquidos y no líquidos y los pasivos en recursos volátiles o confiables, según las estimaciones y la experiencia. Genera coeficientes básicos de liquidez (activos líquidos divididos por los recursos volátiles o *relación entre activo disponible y pasivo corriente*):

$$\frac{\text{Activos líquidos} \times 100 \text{ por ciento}}{\text{Pasivos volátiles}}$$

D) *Pronóstico del flujo de caja.* Da a conocer las entradas y salidas de efectivo mensual o trimestralmente.

E) *Coeficiente de préstamo-depósito.* Si bien se utiliza bastante, no es tan importante como el análisis de la variabilidad de las cuentas. Este coeficiente no indica nada acerca de las demandas de préstamos a futuro, ni sobre los retiros esperados, como tampoco nada sobre la liquidez de los activos restantes o la índole de otros pasivos.

$$\frac{\text{Préstamos} \times 100 \text{ por ciento}}{\text{Depósitos}}$$

2. Análisis del riesgo por tasas de interés y del riesgo cambiario

A) *Análisis de la sensibilidad a las tasas de interés (análisis del déficit).* Se parece al perfil de vencimiento, pero enumera los activos y pasivos de acuerdo con periodos de refijación del costo de un préstamo y no con su vencimiento. Con todo, en la mayoría de los casos sólo se puede volver a fijar la nueva tasa de interés después de la fecha de vencimiento. El riesgo por tasas de interés se da principalmente por la asimetría de los términos de la nueva fijación de costos y sólo en parte por la asimetría de los vencimientos (Lewis y Morton, 1996). El *coeficiente de déficit* forma parte del análisis del déficit (activos con tasas variables divididos por pasivos con tasas variables).

$$\frac{\text{Activos con tasas variables entre 0-90 días} \times 100 \text{ por ciento}}{\text{Pasivos con tasas variables entre 0-90 días}}$$

B) *Análisis del déficit de divisas.* Enumera las obligaciones y activos en moneda extranjera. El *coeficiente de déficit* de divisas se obtiene dividiendo los activos en cada moneda extranjera por los pasivos que están en moneda extranjera.

$$\frac{\text{Activos en moneda X} \times 100 \text{ por ciento}}{\text{Pasivos en moneda X}}$$

apropiado de información para la gestión permite determinar el posible monto de las obligaciones de largo plazo, incluso teniendo elevados recursos de corto plazo en el pasivo.

El problema de equilibrar los depósitos de corto plazo con los préstamos agrícolas de largo plazo expone a los prestamistas agrícolas a altos riesgos relacionados con las tasas de interés y la liquidez. Para enfrentarlos, se recurre con mayor frecuencia a la aplicación de la *Regla de Oro Bancaria* (financiar los préstamos de corto plazo con recursos de corto plazo y los préstamos de largo plazo con recursos de largo plazo). A raíz de esto, los préstamos de mediano y largo plazos son muy escasos, por lo que muchas de las inversiones de producción en la granja no pueden financiarse mediante préstamos. La experiencia demuestra que gran parte de los bancos unitarios rurales casi no participan en el financiamiento agrícola, porque dependen de depósitos a corto plazo. Pero incluso las prácticas de gestión conservadoras también descuidan a las familias campesinas y no atienden sus demandas específicas de crédito.

Las instituciones con deficiencias en el control interno o en la capacidad de gestión tienen que depender de las prácticas bancarias conservadoras. Si la gerencia no está en condiciones de analizar los riesgos y las oportunidades, las fortalezas y debilidades, entonces tiene que recurrir a las estrategias de prevención de riesgos, entre las que cabe mencionar la *Regla de Oro Bancaria*. Con todo, este tipo de instituciones no tiene buenas perspectivas de aumentar su cobertura ni su rentabilidad. En efecto, las estrategias que buscan evitar el riesgo inciden directamente en las utilidades del negocio. Una empresa que está asegurada contra todo riesgo posible no puede obtener más que la utilidad promedio, cifra equivalente a los costos generales de oportunidad. Cabe destacar que el problema no radica en correr riesgos, sino en la incapacidad de gestionarlos. A continuación, se presentan ciertas medidas que facilitan el uso de los recursos de corto plazo para la concesión de préstamos de largo plazo.

En primer lugar, incluso los recursos de corto plazo, tales como los depósitos en cuentas corrientes o de ahorro constituyen un saldo estable y permanente denominado «depósitos básicos». Si bien los depósitos y retiros de los clientes son imprevisibles, estadísticamente es muy poco probable que todos los depósitos se retiren o que todos los posibles

recursos se depositen en la misma fecha. Por consiguiente, las instituciones financieras pueden depender de este saldo básico para conceder préstamos de un plazo más largo. Esta regla general también se aplica a las zonas predominantemente agrícolas, ya que, a diferencia de las tendencias estacionales que presenta la demanda de préstamos de este sector, los depósitos son constantes. De hecho, el nivel de depósitos realizados por los proveedores de insumos es alto cuando el de los agricultores es bajo y viceversa. Un análisis de todos los depósitos efectuados y retirados durante un año debería dar a las instituciones ciertas pautas respecto al promedio del saldo permanente de todos los depósitos.

En segundo término, mucho más importante que cuadrar los vencimientos de los préstamos con los de los recursos es tener la capacidad de convertir los activos en efectivo cuando sea necesario, o tener acceso a otros recursos (por ejemplo, los que poseen los propietarios muy solventes). Los riesgos de liquidez son bajos cuando la institución puede recurrir a mecanismos de redescuento del banco central o tiene los medios para convertir ciertos activos, como bonos u otros tipos de inversiones en efectivo. Generalmente, una estructura diversificada de los activos permite una mayor exposición de las actividades crediticias al riesgo. Por consiguiente, las cooperativas con fines múltiples se encuentran en una posición privilegiada, ya que contrarrestan los riesgos de los préstamos a largo plazo con diferentes tipos de actividades comerciales. Si una institución no tiene la capacidad de diversificar sus actividades, lo mejor es que trate de obtener un ascenso de calidad, para así poder acceder a los mecanismos de redescuento del banco central. De cualquier forma, cada institución financiera tiene que conocer muy bien cuál es su capacidad de obtener financiamiento de diversas fuentes de recursos, como parte de su gestión de la liquidez.

Otra medida para solucionar este problema consiste en crear *consorcios de liquidez*, mediante el establecimiento de vínculos interbancarios. Este mecanismo, además de engrosar el saldo de depósitos permanente, lo hace más confiable. Ésta es sin duda la ventaja más grande que tiene el BRI de Indonesia, que cuenta con una extensa red de sucursales, y explica en parte su buen desempeño en la movilización de ahorros. Sin embargo, casi todos los bancos unitarios gestionan independientemente sus recursos, situación que explica su baja participación en el financiamiento agrícola. El caso del Junta Nacional de Bancos Comunitarios de

Nigeria ha demostrado que la cooperación entre bancos unitarios es efectivamente factible, y que la asistencia externa podría ayudar a facilitar tales mecanismos.

En tercer lugar, la ingeniería financiera (como se examinó en el Recuadro 6) no sólo mejora el acceso a nuevos depositantes, sino que también puede reducir los riesgos de liquidez y por tasas de interés de los préstamos de mediano y largo plazos. La disponibilidad de diferentes productos de ahorro hace que los retiros de dinero sean más previsibles, facilitando así el cálculo de la cantidad de los recursos volátiles del pasivo total.

En cuarto lugar, otra herramienta utilizada en la gestión de la liquidez es disminuir los desembolsos y acelerar el reembolso del dinero. Por ejemplo, las cuentas por pagar no deben saldarse hasta que se cumpla el plazo de vencimiento. Asimismo, en determinado momento y de ser posible, las instituciones pueden utilizar incentivos para evitar que la gente retire sus depósitos; con todo, no hay que olvidar que estas medidas y las necesidades de los depositantes están relacionadas entre sí. Los recaudadores móviles deben dirigirse a posibles depositantes, con el fin de acelerar la colección de ahorros, y no tardar en ir al banco respectivo para acelerar el cobro de cheques y así disponer de efectivo con menor dilación.

En quinto lugar, las instituciones financieras deberían tratar de traspasar los riesgos por tasas de interés a sus prestatarios. En especial, las instituciones que aceptan depósitos corren riesgos de este tipo, ya que están en una posición corta respecto del perfil de vencimiento y de fluctuación de las tasas de interés. En efecto, los depósitos de ahorro son pasivos sensibles al nivel de tasa de interés, mientras que los préstamos generalmente no lo son. De ser factible, las instituciones financieras deberían ofrecer *préstamos con tasas de interés variables*, situación que les permitiría cambiar las tasas de interés de los préstamos pendientes, en caso de que aumentaran los costos de refinanciación. Los programas de financiamiento de préstamos con tasas variables modifican las tasas de interés de los préstamos de acuerdo con índices externos e internos. La institución tiene que decidir cuál es el índice que mejor refleja los costos de esos recursos. Por ejemplo, los índices externos (tasas de redescuento del banco central, tasas de los bonos estatales) no sirven de

nada cuando el mercado financiero está políticamente regulado y las tasas oficiales no reflejan los costos reales. Sin embargo, el uso de índices internos por parte de la institución podría resultar difícil de explicar a los posibles prestatarios. Cabe resaltar que los préstamos con tasas de interés variables son más complejos que los préstamos comunes, ya que los procedimientos de reembolso son más laboriosos, tanto para el prestatario como para el personal del banco. Para que los préstamos con tasas variables resulten atractivos para los clientes, deben tener intereses más bajos que los concedidos con tasas de interés fijas. Esta clase de préstamos puede ser una herramienta muy útil para enfrentar los riesgos relacionados con las tasas de interés, en un programa bien gestionado (WOCCU y USAID, 1992).

5.2 EL ACCESO A LOS MERCADOS DE CAPITALS

Los mercados de capitales desempeñarán un papel cada vez más protagónico en el financiamiento de los préstamos agrícolas en el futuro, debido principalmente a la escasez de los recursos otorgados por donantes y gobiernos y a las desventajas que presentan los depósitos a corto plazo, como fuente de financiación a largo plazo. A este respecto, los instrumentos de deuda son muy importantes, ya que representan una fuente de financiamiento que complementa a los depósitos. Los certificados de depósito, los bonos y las obligaciones sin garantía específica tienen ventajas considerables con respecto a los requerimientos de su gestión activo-pasivo. En efecto, se pueden evitar las posiciones abiertas equilibrando los préstamos a largo plazo con el pasivo a largo plazo. Tal como se analizó en el Capítulo 4, tanto los costos administrativos como los riesgos por tasas de interés y de liquidez de estos instrumentos son más bien bajos. Sin embargo, los costos financieros de las instituciones pequeñas o recientemente creadas tienden a ser bastante altos.

Estos altos costos se explican no sólo por el carácter comercial de estos instrumentos, sino también por el hecho de que las instituciones financieras rurales generalmente no han ingresado a los mercados de capitales, o bien ocupan una posición muy baja en la clasificación, debido a que su desempeño es, por lo general, deficiente y su imagen débil. No obstante, este problema puede solucionarse contratando auditores y

capacitando al personal en la adecuada preparación de informes financieros (por ejemplo, véase CGAP, 1999). Es necesario que las instituciones financieras recién creadas cuenten con el apoyo público para sortear los obstáculos que tienen que encarar al colocar instrumentos de deuda en el mercado de capitales. Esto puede lograrse de diversas maneras, por ejemplo, los donantes internacionales pueden participar directamente en el proceso, financiando parte del patrimonio, para así convertirse en miembros de la junta directiva. La intervención de estos actores podría crear confianza en el mercado de capitales y aumentar la clasificación de los bonos o certificados de depósito emitidos.

Otra clase de intervención consiste en que las instituciones financieras recurran a mecanismos de garantía que respalden en parte los bonos u otros instrumentos de deuda, así como también los préstamos comerciales. El Fondo Internacional Puente para América Latina, creado en 1984 por ACCION, con el apoyo de donantes, es un buen ejemplo al respecto. El caso del BancoSol de Bolivia, aunque casi no participa en el financiamiento agrícola, es también un ejemplo notable de una institución financiera relativamente nueva, que otorga préstamos a pequeños empresarios y se financia en gran parte mediante certificados de depósito negociables. Esta institución tuvo éxito principalmente gracias a su buen desempeño y al apoyo del fondo de garantías. Luego de haber creado vínculos entre el banco y otras instituciones financieras o el mercado de capitales, el apoyo con fondos de garantía puede suspenderse, cuando se habrá cumplido el objetivo de graduación de sus beneficiarios que hayan bien cimentado su posición en el mercado financiero. Del mismo modo, los bancos pueden comprar garantías en bonos a aseguradoras privadas, para así mejorar su clasificación en los mercados y asegurar la colocación íntegra de sus bonos (FAO, 1998).

Por lo general, las instituciones financieras pequeñas (cooperativas, bancos unitarios y ONG) no tienen manera de acceder a los mercados de capitales. Para poder utilizar los instrumentos de deuda, estas instituciones semiformales o informales necesitan un intermediario que las vincule con el mercado de capitales. El mediador puede ser una entidad especializada (por ejemplo una organización vértice) creada con el fin de comprar la cartera de préstamos de las instituciones financieras que han demostrado ser viables. Esta institución se capitalizará con la emisión de obligaciones (véase MicroFinance Network, 1996, pág. 11; Gonzales-

Vega, 1998). El patrimonio de este tipo de intermediario debe proceder de los bancos participantes, de donantes o del Estado.

Aparte de la participación directa que acabamos de mencionar, es necesario contar con un marco de políticas que permita a las instituciones financieras utilizar eficazmente los instrumentos de deuda. Esto se refiere a las normas y reglamentos relativos a la emisión de obligaciones y a las pautas para evaluar su calidad. Con el fin de aumentar la confianza del mercado en las instituciones que emiten este tipo de instrumentos, es importante que se creen agencias locales de clasificación independientes. Asimismo, las autoridades encargadas de la regulación deben determinar qué ocurre si las instituciones emisoras se declaran en bancarota. Las regulaciones, como por ejemplo las que rigen para el bono alemán (*Pfandbriefe*), podrían impulsar la venta de obligaciones, ya que, de liquidarse la institución emisora, el mencionado *Pfandbriefe* o un tenedor privado tienen la mayor prioridad o un derecho preferente de pago. Además, por marco adecuado de la políticas se quiere significar un sistema bien estructurado de tenencia de tierras, que elimine el obstáculo que representa el exigir garantías de tenencia para poder efectuar hipotecas y convertir la duda en valores.

82

El tema de cómo reformar los bancos de fomento agrícola tendrá suma importancia en el futuro, pues en muchos países estos bancos se encuentran en una situación privilegiada con relación a las demás instituciones que participan en el suministro de crédito agrícola. Los bancos de fomento agrícola tienen el tamaño adecuado como para poder acceder a los mercados, con el fin de recaudar recursos comerciales de largo plazo, razón que ha cobrado mucho peso entre quienes propician la reforma de estas instituciones que, en su mayoría, se desempeñan deficientemente. En efecto, algunos de ellos ya emiten bonos en el mercado de capitales de sus países (por ejemplo, el Land Bank de Sudáfrica o el VBARD de Viet Nam), mientras que otros podrían estar en condiciones de hacer lo mismo.

Con todo, aún es necesario que se investigue más sobre otros medios por los cuales los donantes podrían prestar apoyo, así como los campos en que su asistencia es más necesaria, con miras a encontrar nuevas fórmulas para convertir los activos en valor y utilizar los instrumentos de deuda en mayor medida.

Cuadro 9

Fuentes de recursos para crédito agrícola: ventajas, desventajas y recomendaciones

Fuentes de recursos	Ventajas	Desventajas
Préstamos estatales	<ul style="list-style-type: none"> • Bajos costos financieros • Bajo riesgo por tasas de interés 	<ul style="list-style-type: none"> • Altos costos financieros • Suministro imprevisible y limitado • Autonomía limitada de la institución financiera • Efectos negativos en la disciplina de reembolso de préstamos
Préstamos internacionales	<ul style="list-style-type: none"> • Bajos costos financieros • Recursos de largo plazo 	<ul style="list-style-type: none"> • Altos costos administrativos • Altos riesgos por cambio • Suministro imprevisible y limitado • Efectos negativos en la disciplina de reembolso
Préstamos del banco central	<ul style="list-style-type: none"> • Bajos costos financieros • Suministro estable 	<ul style="list-style-type: none"> • Altos costos administrativos • Efectos negativos en la disciplina de reembolso
Depósitos obligatorios	<ul style="list-style-type: none"> • Bajos costos financieros • Bajo grado de intervenciones directas externas en la gestión 	<ul style="list-style-type: none"> • Suministro y condiciones financieros imprevisibles • Efectos negativos en la disciplina de reembolso
Depósitos de ahorro	<ul style="list-style-type: none"> • Bajos costos financieros • Saldo básico mínimo permanente • Mayor información sobre los posibles prestatarios • Fuente ilimitada • Incentivos por acertada toma de decisiones y gestión financiera 	<ul style="list-style-type: none"> • Altos costos operacionales fijos • Altos riesgos de liquidez debido a su volatilidad • Alto riesgo por tasas de interés • Exigencias de reservas • Tienen que movilizarse activamente

Cuadro 9 (Continuación)

Fuentes de recursos para crédito agrícola: ventajas, desventajas y recomendaciones

Fuentes de recursos	Ventajas	Desventajas
Préstamos comerciales	<ul style="list-style-type: none"> • Suministro rápido de recursos • Cantidad fija a un plazo determinado • Incentivos por acertada toma de decisiones y gestión financiera 	<ul style="list-style-type: none"> • Altos costos financieros • Altos costos de divulgación de información y gestión • Alto riesgo por tasas de interés • Altos riesgos de liquidez
Instrumentos de deuda	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos de largo plazo con un plazo definido • Bajos riesgos por tipo de interés y liquidez • Incentivos por acertada toma de decisiones y gestión 	<ul style="list-style-type: none"> • Altos costos financieros • Altos costos de divulgación de la información financiera • Exigencia de activos de alta calidad
Patrimonio	<ul style="list-style-type: none"> • Costos flexibles • Recursos de largo plazo • Efecto sobre el nivel de endeudamiento relativo al capital • Amortiguador de riesgos 	<ul style="list-style-type: none"> • Suministro limitado • Difícil de movilizar • Caro en el largo plazo (si no proviene de una donación) • Mayor número de personas que participan en la toma de decisiones

Recomendaciones*Las instituciones financieras crediticias deben mejorar:*

La movilización de depósitos mediante:

- una ingeniería financiera adecuada;
- automatización integrada de operaciones y gestión.

La gestión activo-pasivo mediante:

- herramientas para gestionar los riesgos relacionados con la liquidez, las tasas de interés y las tasas de cambio;
- la creación de fondos de liquidez;
- préstamos a tasas de interés variables.

Recomendaciones

*Las agencias internacionales de desarrollo y gobiernos deben:*³⁰

Ayudar a los prestamistas a acceder a los mercados de capitales:

- asegurando la garantía de los títulos de propiedad, de tierra;
- creando y unificando normas de conversión de deudas en valores (reglamentos, agencias de clasificación, entre otras medidas);
- creando mecanismos viables de garantías para los acreedores;
- estableciendo intermediarios que compren las carteras de préstamos de las instituciones financieras pequeñas.

Estabilizar la autonomía de las instituciones financieras:

- brindando asistencia técnica en lugar de préstamos subvencionados;
- reuniendo o creando fondos de capitales de riesgo.

Establecer un ambiente propicio para la movilización de ahorros:

- absteniéndose de intervenir en el régimen de tasas de interés;
- estableciendo un método de supervisión adecuado;
- creando esquemas autosuficientes de seguros de depósitos;
- incorporando a los bancos agrícolas en la legislación bancaria.

Otorgar recursos de largo plazo para inversiones en infraestructura rural, social y económica de primera necesidad.

5.3 RECURSOS PÚBLICOS PARA CRÉDITO AGRÍCOLA

En muchos países en desarrollo o con economías en transición, los mercados de capitales aún son rudimentarios y las destrezas de gestión de riesgos de las instituciones financieras rurales son bastante deficientes. El fortalecimiento de instituciones y el desarrollo de las competencias específicas de su personal en el campo financiero son los dos retos más importantes que hay que enfrentar, tanto para desarrollar los sistemas financieros en general, como para lograr un mejor acceso a fuentes de

³⁰ Véase también *AFR N° 1*, 2001, págs. 55-56.

financiación todavía inexploradas en particular. Llevar a cabo ambas tareas tomará tiempo, y muchos países aún se encuentran en la etapa inicial del proceso o se han visto forzados a realizar cambios radicales en la supervisión bancaria, como en el caso de la región del sudeste asiático, luego de los disturbios de los últimos años. Los sectores económicos necesitan, sin embargo, intermediación financiera con el fin de producir los bienes y servicios necesarios, especialmente el sector de la agricultura, ya que sus productos contribuyen a satisfacer las necesidades básicas de los seres humanos.

86 Durante la última década, se ha prestado mucha atención a las instituciones microfinanzas emergentes (ya denominada la *industria microfinanciera*) y a las tecnologías financieras que utilizan. Aún así, la oferta de servicios financieros en las zonas rurales ha disminuido. En efecto, la mayor parte de las ONG que se financian básicamente con los recursos de donantes tienen un sesgo urbano, puesto que muchas de las operaciones crediticias están creadas principalmente para las actividades comerciales. En resumidas cuentas, si bien durante los últimos diez años el suministro de servicios financieros ha aumentado en general, las zonas rurales han tenido que sufrir primero por la reducción y falta de recursos públicos y, de hecho, mientras tal expansión de servicios financieros ni siquiera ha llegado a ser una realidad palpable. Luego de la desaparición de muchos bancos de fomento agrícola, los agricultores han recurrido a fuentes informales de financiamiento o han tenido que arreglárselas sin crédito (tal es el caso de Zambia y Venezuela, entre otros). No cabe duda de que pasará mucho tiempo antes de que otros prestamistas comiencen a operar y cierren la brecha que ha quedado; sin embargo, entretanto escasean sobre todo los recursos de largo plazo. Todas las medidas propuestas para resolver el problema de los plazos de las fuentes de financiamiento de los intermediarios financieros rurales requieren tiempo, pues existen pruebas empíricas suficientes de que la movilización de ahorros y el otorgamiento de préstamos de corto plazo en las zonas rurales son actividades viables y lucrativas. En este sentido, la falta de recursos públicos ha fomentado indirectamente las labores de movilización de ahorros y ha aumentado la prestación de servicios financieros.

Sin embargo, en algunos casos, todavía podría justificarse la intervención pública como medio para otorgar recursos de largo plazo. Esto

sucede, en primer lugar, durante los períodos de transición hacia el establecimiento mercados de capitales eficientes o durante los intervalos de inestabilidad ya sea política o económica. Dicho apoyo podría traducirse en forma de líneas de crédito a largo plazo, cuotas determinadas para la concesión de préstamos o mayores inyecciones de capital en las instituciones financieras rurales. Con todo, cabe destacar que, tal como lo ha demostrado la experiencia relativa al financiamiento público de corto plazo en el pasado, es importante fomentar y fortalecer la movilización voluntaria y privada de fuentes de recursos apropiadas.

En segundo lugar, requieren apoyo externo las actividades de financiación rural que, en un sentido estricto, realizan hasta cierto punto los bancos de fomento agrícola, incluidos el financiamiento de obras de infraestructura rural, social o económica de mediana y gran escalas, los programas de riego o la gestión de cuencas hidrográficas. Tradicionalmente, estos son los tipos de inversiones financiadas no sólo por los bancos de fomento nacionales, sino también por las agencias de fomento internacionales. En efecto, únicamente unos cuantos bancos de fomento agrícola han participado en este tipo de actividades, aunque la mayoría de ellos se llamen bancos de desarrollo. El NABARD de la India constituye un ejemplo de lo anterior, ya que financia los proyectos de este tipo con recursos del Fondo de Desarrollo de Infraestructuras Rurales. La creación de bancos de desarrollo específicos es un tema controvertible y debieran considerarse los nuevos instrumentos financieros estatales, tales como los programas de construcción-ejecución-transferencia. No obstante, la importancia de la labor de complementación al financiamiento gubernamental directo que llevan a cabo los bancos de desarrollo es ampliamente reconocida.

En tercer lugar, debido a la falta de capital comercial de riesgo, la creación de fondos de capital para iniciar un negocio con recursos de donantes y de otras fuentes podría ayudar a las instituciones financieras durante las etapas iniciales de desarrollo. Otorgar capital patrimonio en lugar de deudas tiene dos ventajas. Por una parte, los aportes de capital pueden ser apalancados con préstamo varias veces (por ejemplo, 12,5 veces en el caso de préstamos no garantizados según el Acuerdo de Capital de Basilea) y desempeñan, por lo tanto, un papel catalizador. Por la otra, los costos financieros del capital son bastante flexibles, ya que quienes lo proveen son acreedores residuales y sólo obtienen dividendos cuando

hay excedentes. Por consiguiente, los donantes asumirían parte de los riesgos relacionados con las utilidades de la institución, sin distorsionar las señales de los precios internos ni la gestión financiera. Asimismo, los donantes adquieren poder de decisión directo en los asuntos de la institución y tienen la capacidad de influir en la gestión financiera y administrativa de la misma. Sólo unos pocos casos de fondos de capital de riesgo están en operación y la mayoría de ellos todavía se encuentran en una etapa experimental; tal es el caso del Fondo de Acceso de ACCION (ProFondo), cuyo impacto tiene que ser evaluado en una etapa posterior. No obstante, uno de los objetivos que toda intervención estatal debiera tener es el de no fomentar la dependencia financiera permanente (véase Coffey, *AFR N° 2*, 2000, pág. 45). Por lo tanto, el suministro de asistencia técnica a las instituciones financieras es el instrumento más adecuado para el desarrollo de sistemas financieros. Toda ayuda financiera directa debiera estar vinculada al desempeño de la institución y realizarse en etapas cuidadosamente planificadas. Gracias a la incorporación de estas salvaguardias, es posible disminuir al mínimo las distorsiones de los mercados financieros y lograr asegurar, en parte, un mayor grado de independencia financiera de los prestamistas.

- Adams, D.W., Graham, D.H. y Pischke, J.D. von, eds.** 1984. *Undermining Rural Development with Cheap Credit*. Boulder, Colorado, Estados Unidos, Westview Press.
- ALIDE y FIRA.** 1996. *Crédito Agrícola y Banca de Desarrollo*. México, D.F., FIRA.
- APRACA y DSE.** 1985. *Proceedings of the APRACA/DSE Group Study/Observation Programme on Agricultural Banking and Credit System in Sri Lanka*. Bangkok, Tailandia, APRACA, FAO, DSE.
- Banco Mundial.** 1992 (actualizado en 1998). Operational Directive 8.30 / Operational Directive 8.30 Financial Intermediary Lending. En *Operational Manual*. Washington, D.C.
- Barltrop, C.J. y McNaughton, D.** 1992. *Interpreting Financial Statements*. Banking Institutions in Developing Markets. Vol. 2. Washington, D.C., Banco Mundial.
- Bomda, J., Kacyem, B. y Heidhues, F.** 1998. *Reaching the Poor on a Sustainable and Efficient Basis: the Case of the CCEI BANK, ADAF and the MC2 Network in Cameroon*. Ponencia presentada en el International Workshop on Innovations in Micro-Finance for the Rural Poor en Accra, Ghana, 1998.
- CGAP.** 1996. *Regulation and Supervision of Micro-finance Institutions: Stabilizing a New Financial Market*. Focus Note N° 4. Washington, D.C.
- CGAP.** 1999. CGAP Guidelines for Content and Presentation of MFI Financial Statements. En CGAP. *External Audits of Microfinance Institutions - A Handbook*. Washington, D.C.
- CGAP - Grupo de Trabajo sobre Movilización de Ahorros.** 1998. *Proceedings of the Africa Conference - Savings in the Context of Microfinance, Kampala, Uganda*. Eschborn, Alemania.
- Chowdhury, A.H.M.N. y Garcia, M.** 1993. *Rural Institutional Finance in Bangladesh and Nepal: Review and Agenda for Reforms*. Occasional Papers N° 3. Manila, Banco Asiático de Desarrollo.
- Coffey, E.** 2000. *La financiación agrícola: cómo formular la política acertada*. Replanteamiento de las Finanzas Agrícolas (AFR) N° 2. Roma, FAO, GTZ.
- Comité de Basilea para la Reglamentación Bancaria y las Prácticas de Supervisión.** 1988 (actualizado en 1997). *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards*.

- Cuevas, C. y Graham, D.** 1984. Agricultural Lending Costs in Honduras. En Adams, D.W., Graham, D.H. y Pischke, J.D. von, eds. *Undermining Rural Development with Cheap Credit*. Boulder, Colorado, Estados Unidos, Westview Press, págs. 96-103.
- Elser, L., Hannig, A. y Wisniwski, S.** 1999. Comparative Analysis of Savings Mobilization Strategies. En Hannig, A. y Wisniwski, S., eds. *Challenges of Microsavings Mobilization - Concepts and Views from the Field*. CGAP - Grupo de Trabajo sobre Movilización de Ahorros. Eschborn, Alemania, BMZ, GTZ.
- Fama, E.F. y Jensen, M.C.** 1983. Agency Problems and Residual Claims. *Journal of Law and Economics*, 26:327-349.
- FAO.** 1995. *Safeguarding Deposits. Learning from Experience*. Agricultural Services Bulletin N° 116. Roma.
- FAO.** 1998. *Credit Guarantees. An assessment of the State of Knowledge and new Avenues of Research*. Por M. Gudger. Agricultural Services Bulletin N° 129. Roma.
- FAO y CARIPLO.** 1975. *Agricultural Credit for Development*. Texto de referencia para la Conferencia Mundial sobre Crédito para Agricultores de Países en Desarrollo celebrada en Roma en 1975. Roma, Milán.
- FAO y GTZ.** 2001. *¿Se justifica el replanteamiento de las finanzas agrícolas?* Replanteamiento de las Finanzas Agrícolas (AFR) N° 1. Roma.
- Fiebig, M.** 2001. *Prudential Regulation and Supervision for Agricultural Finance*. Replanteamiento de las Finanzas Agrícolas (AFR) N° 5. Roma, FAO, GTZ. En prensa.
- Fiebig, M., Hannig, A. y Wisniwski, S.** 1999. Savings in the Context of Microfinance - State of Knowledge. En Hannig, A. y Wisniwski, S., eds. *Challenges of Microsavings Mobilization - Concepts and Views from the Field*. CGAP - Grupo de Trabajo sobre Movilización de Ahorros. Eschborn, Alemania, BMZ, GTZ.
- Fitchett, D.** 1999. Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives (BAAC), Thailand (Case Study). En Hannig, A. y Wisniwski, S., eds. *Challenges of Microsavings Mobilization - Concepts and Views from the Field*. CGAP - Grupo de Trabajo sobre Movilización de Ahorros. Eschborn, Alemania, BMZ, GTZ.
- FNUDC.** 1996. *Microfinance and Anti-Poverty Strategies*. Serie de políticas del FNUDC. Nueva York.

- Garber, C.** 1997. *Private Investment as a Financing Source for Microcredit*. Miami, Florida, Estados Unidos, The North-South Center - University of Miami.
- Gonzales-Vega, C.** 1998. *Microfinance Apex Mechanisms: Review of the Evidence and Policy Recommendations*. Informe preparado para el CGAP - OSU Research Project on Microfinance Apex Mechanisms. Columbus, Ohio, Estados Unidos, Ohio State University.
- Greuning, H. van, Gallardo, J. y Randhawa, B.** 1999. *A Framework for Regulating Microfinance Institutions*. Policy Research Working Paper. Washington, D.C., Banco Mundial.
- Hannig, A. y Wisniwski, S., eds.** 1999, *Challenges of Microsavings Mobilization - Concepts and Views from the Field*. CGAP - Grupo de Trabajo sobre Movilización de Ahorros. Eschborn, Alemania, BMZ, GTZ.
- Hashim, I.** 1992. *Integration of Savings and Credit in Financing Schemes for Small Entrepreneurs*. Ponencia presentada durante la IX Asamblea General de la APRACA.
- Klein, B., Meyer, R.L., Hannig, A., Burnett, J. y Fiebig, M.** 2001. *Mejores prácticas del financiamiento agrícola*. Replanteamiento de las Finanzas Agrícolas (AFR) N° 3. Roma, FAO, GTZ.
- Ledgerwood, J.** 1998. *Microfinance Handbook. An Institutional and Financial Perspective*. Sustainable Banking with the Poor. Washington, D.C., Banco Mundial.
- Lewis, M.K. y Morton, P.** 1996. Asset and Liability Management in Retail Banking. En Bruni, F. et al., eds. *Risk Management in Volatile Financial Markets*. Dordrecht, Países Bajos.
- Long, M.** 1992. Development Banks. En Newman, P., Murray M. y Eatwell, J., eds. *The new Palgrave Dictionary of Money and Finance*. Londres, New York.
- Maurer, K.** 1999. Bank Rakyat Indonesia (BRI), Indonesia (Case Study). En Hannig, A. y Wisniwski, S., eds. *Challenges of Microsavings Mobilization - Concepts and Views from the Field*. CGAP - Grupo de Trabajo sobre Movilización de Ahorros. Eschborn, Alemania, BMZ, GTZ.
- MicroFinance Network.** 1996. *Key Issues in Microfinance*. Por Churchill, C.F. Washington, D.C.

- Mittendorf, H.J.** 1985. Mobilization of Personal Savings for Agriculture and Rural Development in Africa. *Mondes en Développement*, 13 (50/51):275-291.
- NENARACA y FAO.** 1997. *Agricultural Credit Delivery and Administration Systems in the Near East and North Africa Region*. Vol. I-III. Por Mustafa, M.R. y Abdalla, Z.M., eds. Amman, NENARACA.
- OCDE.** 1997. *Bank Profitability. Financial Statements of Banks 1997*. París, OCDE.
- OIT.** 1995. *On the Theory of Credit Cooperatives: Equity and Onlending in a Multi-tiers System*. Por Krahnén, J.P. y Schmidt, R.H. Documento de trabajo OIT N° 11. Ginebra, OIT.
- Rutherford, S.** 1998. *The Poor and their Money. An Essay about Financial Services for Poor People*. Borrador.
- Sacay, O., Randhawa, B. y Agabin, M.** 1996. *The BAAC Success Story*. Financial Sector Development Department. Washington, D.C., Banco Mundial. Borrador.
- Schreiner, M.** 1997. *How to Measure the Subsidy Received by a Development Finance Institution*. Economics and Sociology Occasional Paper N° 2361. Columbus, Ohio, Estados Unidos, Ohio State University.
- SEEP Network y Calmeadow.** 1995. *Financial Ratio Analysis of Micro-finance Institutions*. Nueva York.
- Seibel, H.D.** 1999. *How an Agricultural Development Bank revolutionized Rural Finance: The Case of Bank Rakyat Indonesia (BRI)*. FAO, Universidad de Colonia.
- Sprenkle, C.M.** 1987. Liability and Asset Uncertainty for Banks. *Journal of Banking and Finance*, 11:147-159.
- Süchting, J. y Paul, S.** 1998. *Bankmanagement*. Stuttgart, Alemania.
- Sustainable Banking with the Poor.** 1998. *A worldwide Inventory of Microfinance Institutions*. Washington, D.C.
- Vogel, R.C.** 1984. Savings Mobilization: The Forgotten Half of Rural Finance. En Adams, D.W., Graham, D.H. y Pischke, J.D. von, eds. *Undermining Rural Development with Cheap Credit*. Boulder, Colorado, Estados Unidos, Westview Press, págs. 248-265.
- Wisniwski, S.** 1999. Microsavings Compared to Other Sources of Funds. En Hannig, A. y Wisniwski, S., eds. *Challenges of Microsavings Mobilization - Concepts and Views from the Field*. CGAP - Grupo de Trabajo sobre Movilización de Ahorros. Eschborn, Alemania, BMZ, GTZ.

- WOCCU.** 1997. PEARLS. *Financial Stabilization, Monitoring and Evaluation*. Richardson, D.C. Research Monograph Series N° 4. Madison, Nueva York. Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito.
- WOCCU y USAID.** 1992. *Financial Planning and Budgeting*. Manual de capacitación del Proyecto para el Fortalecimiento de las Organizaciones de Pequeños Agricultores en Honduras.
- Yaron, J.** 1992. *Successful Rural Finance Institutions*. World Bank Discussion Paper N° 150. Washington, D.C., Banco Mundial.

Anuarios:

- The Agricultural Bank of Iran (AB).** 1995/96. Teheran, Irán.
- Agricultural Cooperative Bank.** 1995. Damasco, Siria.
- Agricultural Credit Cooperation (ACC).** 1996. Amman, Jordania.
- Agricultural Development Bank of Pakistan (ADBP).** 1997. Islamabad, Pakistán.
- Agricultural Finance Corporation (AFC).** 1997. Harare, Zimbabwe.
- Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives (BAAC).** 1997. Bangkok, Tailandia.
- Bank Rakyat Indonesia (BRI).** 1998. Jakarta, Indonesia.
- Bank Pertanian Malaysia (BPM).** 1994. Kuala Lumpur, Malasia.
- Banque Nationale de Développement Agricole (BNDA).** 1997. Bamakó, Malí.
- Community Banks (CB).** 1999 (Cuatrimestral). Abujá, Nigeria.
- The Co-operative Bank of Kenya Ltd.** 1997. Nairobi, Kenta.
- Caisse Nationale de Crédit Agricole (CNCA).** 1997. Rabat, Marruecos.
- Development Bank of Ethiopia.** 1997. Addis Abeba, Etiopía.
- Federal Bank for Co-operatives.** 1998. Islamabad, Pakistán.
- Hatton Bank Ltd.** 1997. Colombo, Sri Lanka.
- Instituto de Crédito Agrícola y Pecuário (ICAP).** 1996. Barquisimeto, Venezuela.
- National Bank for Agriculture and Rural Development (NABARD).** 1998/99. Mumbai, India.
- Nigerian Agricultural and Co-operative Bank (NACB).** 1997. Kaduna, Nigeria.
- People's Bank.** 1996. Colombo, Sri Lanka.
- Principal Bank for Development and Agricultural Credit (PBDAC).** 1996. Cairo, Egipto.
- Vietnam Bank for Agriculture (VBARD).** 1995. Hanoi, Viet Nam.