

## Conclusiones\*

Este estudio ha buscado presentar un panorama general de la actual banca de desarrollo que atiende al sector agropecuario en América Latina, partiendo tanto de la discusión conceptual como de la información sobre 32 entidades de desarrollo que financian a ese sector en la región. Complementariamente, analizando la experiencia de ocho de estas entidades, se pone en discusión un conjunto de ideas sobre este tipo de bancos y se realiza su heterogeneidad en lo que respecta a modelos, formatos y estrategias.

El estudio es extenso; por ende, no pretendemos resumirlo en esta sección. Más bien, hemos organizado las conclusiones como una selección de mensajes clave que se derivan de la investigación. Probablemente ellos no sean los únicos mensajes que se desprenden de este estudio, pero son importantes para avanzar en la discusión sobre el rol, el potencial y los mecanismos de reforma de la banca de desarrollo, para que ella logre mejorar su desempeño y con ello el de los mercados financieros rurales.

1. *La banca de desarrollo (pública sobre todo) que atiende al sector agropecuario, es importante en América Latina y está aquí para quedarse.*

Como vimos, si hay un sector donde la banca de desarrollo es importante, es en el sector agropecuario. En once de los 18 países analizados, más del 30% de las colocaciones del sistema financiero en el agro provienen de esa banca.<sup>1</sup> En América Latina hay al menos 32 entidades de desarrollo que colocan en el sector agropecuario, de las que diez se especializan en él. En total, estas 32 entidades canalizan cerca de US\$ 23 mil millones en créditos al agro.<sup>2</sup> Operan tanto directamente, en el primer piso, como a través de otras entidades financieras, en el llamado segundo piso. Sin embargo, cada vez más recursos han pasado a ser colocados desde el segundo piso, lo que permite y fomenta una valiosa relación entre la banca de desarrollo y algunas entidades financieras privadas. El grueso de las entidades de desarrollo que atiende al sector agropecuario sigue concentrando sus actividades en la oferta de crédito, y son menos las que ofrecen otros productos y servicios financieros a los pobladores rurales. Si bien los indicadores de desempeño de estos bancos son bastante alentadores, sería necesario profundizar más para afirmar que en general les va bien. Preferimos decir que a la mayoría no les va mal.

Guste o no, la banca de desarrollo es en muchos países de la región el principal prestamista del agro, sobre todo de los productores de menor escala. Por ello, al margen de las preferencias y opiniones sobre su importancia, su papel y desempeño,

---

\* Este texto es un extracto del Libro *Banca de desarrollo para el agro*, publicado en el 2007 por el Instituto de Estudios Peruanos, gracias al apoyo de la Fundación Ford y con fines exclusivamente educativos y académicos. En caso desee citar este extracto debe referirse al texto completo, como queda indicado en la siguiente ficha:

Trivelli, Carolina  
Banca de desarrollo para el agro: experiencias en curso en América  
Latina / Carolina Trivelli y Hildegardí Venero. Lima, IEP, 2007.  
(Serie Análisis Económico, 25)

<sup>1</sup> En cinco países más del 50% del crédito al agro proviene de bancos de desarrollo.

<sup>2</sup> Si se excluye al Banco do Brasil, esta cifra baja a 13 mil millones, que sigue siendo una cifra importante.

hay que partir del hecho concreto de que existe y es importante, y buscar mecanismos para que esta banca —que está aquí para quedarse y que incluso cuenta con renovadas fuerzas y con un creciente respaldo en varios países—, perfeccione su trabajo y logre mejorar las condiciones de los agricultores e insertarlos en el sistema financiero (sobre todo a los de menor escala), para que este sector tenga más oportunidades de desarrollo y sea menos vulnerable.

- 2. Como la teoría recomienda, la banca de desarrollo (sobre todo la pública) es hoy más de segundo piso y multisectorial, a diferencia de la de la década de 1980, que era más de primer piso y especializada en un sector*

La banca de desarrollo que atiende al agro en América Latina ha cambiado significativamente en los últimos años. Se ha pasado de esquemas especializados en este sector, con tasas de interés subsidiadas y una alta dependencia de los recursos públicos —que no lograron desarrollar ni los sistemas financieros rurales ni los sectores agropecuarios— a esquemas de instituciones viables financieramente, sostenibles en el tiempo y que a la vez han de promover el mercado financiero rural (o por lo menos no desincentivar el desarrollo de intermediarios privados). Como mostramos en este texto, en la presente década tenemos no sólo más bancos de desarrollo sino con un perfil distinto al de los bancos que operaron en la década de 1980. Hoy hay menos bancos especializados en el agro y operando directamente y más bancos multisectoriales y de segundo piso (o de primer y segundo pisos a la vez).

Si bien el grueso de los fondos canalizados hacia el agro a través de estas instituciones sigue entregándose de manera directa (desde el primer piso), se reconoce que de ser posible, es mejor realizar operaciones desde el segundo piso.

Este estudio nos demuestra que, en términos generales, le va mejor a las entidades de mayor escala, a las multisectoriales y a las de segundo piso. Asimismo, las entidades exclusivamente públicas presentan indicadores inferiores que las de capital mixto (público y privado).

Sin embargo, como se discute en extenso en el documento, el segundo piso puro no es sencillo de adoptar y requiere de un conjunto de condiciones, generalmente ausentes en nuestros países. Por ejemplo, una banca exitosa de segundo piso requiere de un primer piso sólido capaz de llevar los recursos que recibe de la entidad de desarrollo al productor agropecuario. Hay casos interesantes en la región: Ecuador con un fuerte sistema cooperativo rural; Bolivia con un desarrollo microfinanciero importante; y Perú con un esquema de entidades microfinancieras reguladas muy dinámico y solvente. Esos serían países donde los esquemas de segundo piso podrían “sumar” esfuerzos con estas entidades; sin embargo, esta ventaja no se aprovecha en todos ellos. Para lograr esta relación virtuosa hay que tomar en cuenta las características del sistema financiero de primer piso y sus necesidades. En la región tenemos casos de entidades sobre líquidas que más que recursos para fondearse, requieren de otros servicios de la banca de desarrollo, que van desde programas de innovación y fortalecimiento institucional hasta mecanismos complementarios, como seguros, esquemas de garantías, etc. Por el contrario, en México, el primer piso está aún en construcción y es todavía muy heterogéneo; por ende, resulta complejo operar exclusivamente desde el segundo piso. En el extremo opuesto tenemos el caso argentino con aislados intermediarios financieros privados de primer piso que operan en las zonas rurales.

3. *La banca de desarrollo que atiende al agro en América Latina es heterogénea, no hay un modelo sino respuestas a contextos agropecuarios y financieros particulares. Hay también propuestas tradicionales y otras innovadoras.*

Esta es quizá una de las principales conclusiones a las que se ha llegado luego de analizar la situación de la banca de desarrollo que financia al agro en América Latina: cada contexto (país, sector agropecuario, sistema financiero, sector público) genera una respuesta distinta al tema del financiamiento agropecuario. En algunos casos se adoptan más fácilmente los consensos de la teoría —como promover entidades de segundo piso, ofrecer una amplia gama de servicios financieros y no sólo crédito o brindar servicios para el medio rural y no sólo para el agro—, mientras que en otros las propias características del contexto impiden adoptarlos.

Las características del sistema financiero que atiende al medio rural y las del sector público (sobre todo el agropecuario) son clave para definir el tipo de banco de desarrollo que puede operar en un país. En este trabajo hemos visto casos que parten de propuestas modernas y que terminan implementándolas sólo parcialmente porque eso es lo que su contexto les permite.

Otra variable para definir las características de estos bancos es el entorno político y de operación del sector público. Los sectores públicos más fuertes y con más recursos suelen preferir mantener el control de los bancos de desarrollo, mientras que los más débiles prefieren involucrar al sector privado en el manejo y propiedad de estas instituciones. Los casos en los que hemos encontrado mayor autonomía en los bancos son aquellos en los que el sector público comparte el control de los mismos con el sector privado y en los que las entidades de desarrollo poseen un patrimonio propio o delegado y no dependen del presupuesto anual del sector público para sus operaciones.

Es decir, no hay un modelo o recomendación sobre cómo deben ser los bancos de desarrollo que atienden al agro, sino que según cada contexto, se debe definir las características. Sin embargo, hay un conjunto de recomendaciones o de “buenas prácticas” que son deseables y que han de adoptarse en la medida de lo posible. Listamos algunos de estos consensos en el mensaje siguiente.

4. *Hay un consenso sobre lo que se esperaría encontrar en un “buen” banco de desarrollo: sostenibilidad financiera, más segundo piso que primero, una oferta diversa de servicios financieros, y operaciones en varios sectores y no sólo en uno.*

Listaremos las recomendaciones más relevantes, tanto las que figuran en las propuestas conceptuales como las que se derivan de los casos analizados:

- *Las entidades de desarrollo tienen que ser viables financieramente.* Si bien estas entidades deben cumplir objetivos de desarrollo, y eso puede implicar que asuman tareas poco o nada rentables, en sus operaciones estrictamente financieras tienen que ser sostenibles financiera y operativamente. Este es uno de los pilares de la actual discusión sobre la banca de desarrollo y hay suficiente evidencia en el ámbito mundial y en la región de que esta recomendación no sólo se puede alcanzar sino que impone un conjunto de incentivos positivos para las instituciones.

La crítica a esta recomendación es que las entidades pueden terminar abandonando sus objetivos de desarrollo por la presión competitiva del

sistema financiero. Sin embargo, la composición de los directorios y la fuerte presencia del sector público en las decisiones de estas entidades deberían ser un contrapeso suficiente. En el extremo, esta crítica pone en cuestión casos en los que la banca de desarrollo genera utilidades, pero mientras estas utilidades permitan a la entidad consolidarse y crecer, no queda claro cuál es el conflicto. En términos de discursos y apuestas hay tanto rechazo hacia las entidades de desarrollo que generan utilidades como hacia las que generan pérdidas.

- *El segundo piso es una opción preferible, pero no la única.* Como mencionamos, cuando es posible tener una banca de desarrollo que opera desde el segundo piso, esta opción trae buenos resultados tanto para la entidad como para el resto de los intermediarios que cuentan con una fuente de fondeo especializada (mayor rentabilidad, menor mora, necesidad de menos inversión, etc.). Pero como vimos en varios de los casos analizados, para tener una banca de desarrollo que opere desde el segundo piso se requiere de un conjunto de condiciones. Debe existir un sector privado que ya esté trabajando en el sector agropecuario; debe existir también un mercado; las demás entidades públicas no deben protagonizar una competencia desleal (por ejemplo, ofreciendo un fondeo subsidiado), etc. Asimismo, debe identificarse la escala de las operaciones de segundo piso. Muchas veces los recursos de la banca de desarrollo superan la demanda de los intermediarios por ese tipo de fondeo, ya sea por la escala de las entidades o porque existen otras fuentes de fondos en las entidades de primer piso. La recomendación de que la banca de desarrollo opere sólo en el segundo piso se puede aplicar cuando se cumplen estas condiciones y cuando hay posibilidades de expandir las colocaciones de las entidades privadas en el sector agropecuario.<sup>3</sup> Como vimos en este estudio, hay una tendencia hacia la operación mixta que permite trabajar en ambos pisos a la vez.
- *Es recomendable brindar varios servicios, no sólo crédito con un enfoque rural y no sólo crédito agropecuario.* Esta recomendación viene siendo crecientemente aceptada. Los pobladores rurales y productores agropecuarios requieren también de otros servicios financieros, e incluso muchas veces requieren más de esos otros servicios que de crédito. Ofrecer una diversidad de productos y servicios genera beneficios para las entidades de desarrollo en tanto les permite rentabilizar sus instalaciones, mejorar su relación con los clientes, contar con más y mejor información sobre ellos y facilitar el manejo de la liquidez de sus clientes y de sus negocios. En algunos casos, esos servicios pueden favorecer el desarrollo de otros mercados que mejoren el desempeño de las entidades financieras, como el mercado de seguros. Pero también permiten ampliar el rango de acción de la entidad y favorecen la multisectorialidad de las colocaciones, y con ello, mejora el perfil de riesgo. Sin embargo, no todas las entidades de desarrollo están en capacidad de ampliar sus operaciones más allá del crédito, tanto por las barreras regulatorias o legales o porque su misión no lo permite. Asimismo, para muchas entidades especializadas en colocar no es un tránsito sencillo ofrecer otros servicios para los que se requiere tecnología, capacitación y un profesionalismo no siempre al alcance de las entidades.

---

<sup>3</sup> Situación no siempre existente ante el limitado desarrollo de otros mercados no financieros, como el de seguros o el de tierras.

- *Es recomendable también formar alianzas con los intermediarios privados.* Si bien la alianza más común es a través de la provisión de fondos de las entidades de desarrollo hacia los intermediarios privados, existe un amplio espacio para operar articuladamente, desde arreglos para que las entidades privadas puedan utilizar la infraestructura (agencias) de la banca de desarrollo (que en muchos casos es amplia y con una importante cobertura geográfica), hasta convenios de fortalecimiento institucional, desarrollo y transferencia de tecnología y esquemas de manejo y transferencia de riesgo. Sin embargo, salvo contados ejemplos, estas alianzas son escasas, débiles o muy puntuales, o peor aún, son meramente formales.
- *Autonomía, independencia y buen gobierno.* Esta parece una recomendación obvia, pero no lo es a la luz de los casos revisados. Si bien varios hacen esfuerzos por incrementar su autonomía frente al sector público y al poder político, estos intentos son aún iniciales. El grueso del control de la banca de desarrollo continúa en manos del Poder Ejecutivo y la presencia de accionistas privados, directores independientes y esquemas de selección de directores y autoridades sigue estando atada al ciclo político de cada país.

Los casos analizados nos muestran un variado conjunto de esquemas de propiedad y de gobierno de las entidades de desarrollo: desde esquemas donde sólo participa el sector público hasta esquemas en los que el sector público invita a los actores privados, opciones mixtas con distintos grados de control y de participación de los accionistas y directores privados, y esquemas exclusivamente privados. Como discutimos antes, cada contexto permite que se apueste por esquemas más o menos independientes. Sin embargo, hay que destacar que los arreglos con una mayor presencia y control privados no alejan a estas entidades de sus objetivos de desarrollo, como se teme en muchas esferas.

Hay que subrayar también que donde más se ha avanzado en términos de autonomía de los bancos de desarrollo es en la protección de las cuentas fiscales y en la imposición de objetivos de sostenibilidad financiera. En casi todos los casos analizados, las entidades que atienden al agro cuentan con un patrimonio propio o delegado (pero de monto fijo, bajo la forma de un fideicomiso, u otras formas). Esta característica cumple dos funciones. En primer lugar, las entidades deben operar sobre la base de dicho patrimonio y cubrir sus costos, pues si no lo hacen, su patrimonio se reduce. La segunda función es más bien de protección de las cuentas fiscales: si a esas entidades les va mal, la pérdida máxima es la pérdida del patrimonio de la entidad y no un drenaje continuo de recursos del sector público.

Finalmente, un tema que no resulta menor y donde los casos analizados, salvo un par de excepciones, están muy rezagados, es la necesidad de generar mecanismos para mantener un cuerpo profesional y directivo estable. En la mayor parte de los casos, el ciclo político implica una alta rotación de funcionarios y directores que limitan en su mayoría el desarrollo de las iniciativas de mediano y largo plazo. Cada nuevo equipo directivo quiere redefinir las estrategias, orientaciones y políticas de la entidad y suele dejar trancos los procesos que deja en marcha la anterior administración. La mayor autonomía que se requiere en estas entidades

debe pasar también por una mayor estabilidad de sus cuadros directivos y operativos.

5. *Si bien los casos analizados muestran que la banca de desarrollo logra atender a importantes grupos de pequeños agricultores, su principal desafío sigue siendo ampliar su cobertura y ofrecer mejores productos y servicios sin sacrificar su sostenibilidad financiera.*

El estudio da cuenta de la atención que la banca de desarrollo pone a la pequeña agricultura y muestra que el grueso de sus operaciones se realiza con los medianos y pequeños agricultores.<sup>4</sup> A pesar de ello, su escala de operaciones, incluso la de las entidades más grandes, no es suficiente para satisfacer la demanda financiera de los productores agropecuarios. Estas entidades son crecientemente conscientes de la necesidad de sumar esfuerzos con otros actores del sistema financiero y del sector público, pero no siempre es claro cómo organizar esta colaboración.<sup>5</sup>

En general, los casos analizados nos muestran una limitada creatividad en los esquemas de atención a los pequeños productores, poca innovación y una fuerte presencia y control de las entidades en todo el proceso. Es decir, siguen siendo entidades verticales. La revolución microfinanciera —que demostró la importancia de innovar y adaptarse a las necesidades de los clientes— no parece haber generado demasiado entusiasmo en la banca de desarrollo en general, aunque hay algunos casos en los que estos principios de innovación continua y adaptación a las necesidades de los clientes son lo que han definido el perfil de la institución.

Si hay una tarea pendiente para la banca de desarrollo es justamente alcanzar un esquema innovador y versátil que permita explorar nuevas y mejores maneras de atender a los pequeños productores y desarrollar nuevas tecnologías y servicios complementarios que puedan ser luego adoptados por otros intermediarios (seguros, garantías innovadoras, procesos de transferencia de riesgos, etc.). Debemos recordar que la banca de desarrollo opera a partir de fondos públicos y por ende debe generar y apoyar el desarrollo de productos y servicios con características de bienes públicos, como las innovaciones mencionadas.

6. *Un espacio descuidado, en tanto entidades de desarrollo que en su mayoría operan con recursos públicos, es el del diálogo de políticas para generar un mejor ambiente donde desarrollar el mercado financiero rural.*

La banca de desarrollo es vista en los sistemas financieros como un actor problemático, ya sea por su orientación hacia el desarrollo o por su característica de entidad pública y/o operadora de fondos públicos. El sistema, los intermediarios y los entes reguladores suelen ver con desconfianza a estos bancos. Si bien es comprensible este comportamiento, dados los casos de competencia desleal y de atentados contra la regulación y contra la seguridad y estabilidad de los sistemas financieros y fiscales que varios bancos de desarrollo han fomentado o desencadenado, es cierto que esta desconfianza inhibe un rol central de la banca de desarrollo que atiende al agro: el diálogo de políticas. En todos los países de la región estas entidades deberían llevar la voz principal en las discusiones de política y

---

<sup>4</sup> Apreciación que depende en gran medida de lo que en cada contexto se entienda por mediano y pequeño productor agropecuario.

<sup>5</sup> Aquí es interesante destacar los esfuerzos de Indap por articularse con el resto del sistema financiero.

regulación financiera, de profundización financiera, etc. Ellas deben ser agentes de cambio y desarrollo de los mercados financieros rurales y deberían ser proactivas hacia el desarrollo de normas, regulaciones y arreglos institucionales que favorezcan el desarrollo de entornos adecuados para ello, pues tienen ventajas únicas al operar en el medio rural y en segmentos de pequeña agricultura y al ser parte, al menos en alguna medida, del aparato público.

En el sector público, estas entidades son ejecutoras y receptoras de las iniciativas y obligaciones de otros (los ministerios de agricultura, de economía o hacienda, los congresos, etc.), en vez de ser las que promuevan mejores acciones de política.

*7. Las entidades analizadas han pasado en su mayoría por procesos de reforma o se crearon ante el cierre de otra entidad de desarrollo que había colapsado.*

La mayor parte de los procesos de cambio son reacciones a la coyuntura más que reformas proactivas para situar mejor a la banca de desarrollo en el sistema de financiamiento agrario o para mejorar su desempeño e impacto. De los ocho casos analizados, sólo una entidad fue creada para inducir el desarrollo de un mercado microfinanciero y de casualidad tuvo alguna experiencia rural y agropecuaria. Todos han pasado por procesos de reforma o son el resultado del cierre de una entidad quebrada, del viejo esquema en su mayoría. En ninguno de los casos se ha optado por crear o reformar a estas entidades para darles un nuevo papel en el marco de una estrategia de desarrollo del sistema financiero rural.

En todos los casos analizados, los principales escollos para los procesos de reforma han sido políticos (falta de voluntad política para el cambio, alto costo político y electoral de la reforma, etc.). Asimismo, constatamos que cuando surge una oportunidad política para implementar estos procesos de reforma o de cierre y apertura de este tipo de entidades, el grueso de los criterios son políticos y no técnicos o basados en la pertinencia de este tipo de entidades en el marco del mercado financiero rural. Las promesas electorales son el mejor ejemplo de ello.

Sin embargo, como hemos visto, hay interesantes y prometedores procesos de reforma o de creación de bancos de desarrollo, así como hay instituciones que requieren con urgencia de ese tipo de procesos para no colapsar. Junto a ello tenemos un renovado interés, sobre todo de los políticos, en este tipo de instituciones y en crear nuevas entidades financieras desde los sectores públicos para atender a los sectores económicos desatendidos o a segmentos particulares de la población. El reto es unir este interés con procesos de reforma y creación de entidades que tomen en cuenta lo aprendido, lo que no funciona y lo que desencadena procesos virtuosos para atender a los clientes identificados y para que logren insertarse adecuadamente en su propio contexto. Como vimos, no hay receta, pero sí experiencia.

*8. No hay un instrumental adecuado para evaluar el desempeño de las entidades de desarrollo*

Las entidades financieras de desarrollo son evaluadas con los mismos parámetros que las entidades financieras privadas (rentabilidad, mora, etc.), pero se les exige cumplir con otros roles además de ser equilibradas financieramente, cuando no rentables. Todos los casos analizados enfrentan este problema: son evaluadas como cualquier entidad financiera, pero deben asumir obligaciones adicionales, para lo cual cuentan con recursos públicos. Deben producir bienes públicos o apoyar su producción (generalmente externalidades), deben atender a los segmentos vulnerables o no rentables, deben apoyar los procesos de bancarización de los actores desatendidos

por el sistema financiero, etc., pero además, deben asegurar que no perderán recursos. Incluso varias entidades reciben subsidios del sector público además de fondos (su capital o patrimonio), a muy bajo costo o sin costo alguno. ¿Cómo evaluarlas con justicia? Este es un tema clave que hay que desarrollar, una tarea pendiente para los organismos que supervisan a estas entidades, pero también para la comunidad internacional y los donantes.

\*\*\*

Hay muchos otros temas que podrían sumarse a la lista aquí planteada, temas específicos al rol de estas entidades en el marco del sector público o del sistema financiero, pero sobre todo como agentes de desarrollo. Este libro contiene una gran cantidad de preguntas no resueltas y pretende justamente abrir o reabrir el debate sobre la banca de desarrollo. Son muchos los asuntos que merecen un mayor análisis. Nuestro propósito con este estudio es sentar una base para el desarrollo de otras investigaciones y debates sobre el tema.