

Profundidad y sostenibilidad financiera de las bancas de desarrollo rural mexicanas con relación a las de América Latina

(Recibido: 18/septiembre/2014 –Aceptado: 08/julio/2015)

Maricela de la Vega-Mena^{*}
Vinicio Horacio Santoyo-Cortés^{**}
Manrubio Muñoz-Rodríguez^{***}
J. Reyes Altamirano-Cárdenas^{****}

Resumen

Este trabajo estudia las características de las reformas financieras en los últimos 30 años, y sus efectos en el diseño y operación de la banca de desarrollo. Posteriormente compara la profundidad y sostenibilidad de las dos principales bancas de desarrollo del sector rural mexicanas con 33 instituciones similares de América Latina. Las bancas de desarrollo rural mexicanas presentan el desempeño más bajo en profundidad y sostenibilidad. Estas diferencias no pudieron atribuirse al diseño o al funcionamiento de las instituciones mexicanas. Por lo que los factores del entorno en que operan, como la debilidad de los derechos de propiedad, el reducido tamaño económico de las unidades de producción asociado a la falta de organización, la inseguridad y la falta de aplicación del estado de derecho son factores que pueden explicar este limitado desempeño.

Palabras Clave: Banca de desarrollo, cobertura financiera, sector rural, América Latina.

Clasificación JEL: G21, G28, Q14.

* Estudiante de doctorado del Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial (CIESTAAM) en la Universidad Autónoma Chapingo (UACH). Correo electrónico: (mdelavega@ciestaam.edu.mx o mdelavegam@hotmail.com).

** Profesor-investigador CIESTAAM/UACH. Correo electrónico: (hsantoyo@ciestaam.edu.mx).

*** Profesor-investigador CIESTAAM/UACH. Correo electrónico: (manrubio@ciestaam.edu.mx).

**** Profesor-investigador CIESTAAM/UACH. Correo electrónico: (jreyesa@ciestaam.edu.mx).

Introducción

Una definición universalmente aceptada para la banca de desarrollo no existe, sin embargo estas instituciones se caracterizan por otorgar financiamiento de capital a largo plazo para proyectos generadores de externalidades positivas, que generalmente no son del interés de otras instituciones financieras, además de que sus activos son propiedad gubernamental de manera total o parcial (Micco *et al.*, 2007). Como sinónimos de banca de desarrollo se utilizan términos como bancos de fomento, bancos del gobierno, instituciones financieras de desarrollo o instituciones financieras de fomento (Huidobro, 2012).

Antecedentes y reformas de los mercados financieros

El enfoque de intervención de la banca de desarrollo ha tenido importantes transformaciones a partir de las reformas financieras asociadas al ajuste estructural de la década de los ochentas del siglo XX. Desde entonces, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe realizaron una serie de reformas macroeconómicas en aspectos fiscales, laborales y de seguridad social. Aunadas a estos cambios se dieron las reformas financieras para promover la competencia entre intermediarios financieros, para lograr incrementar la profundización financiera y desarrollar las condiciones para mejorar la eficiencia en el proceso de intermediación financiera.

Antes de implementar estas reformas financieras en América Latina, los sistemas financieros se caracterizaban por tener un alto grado de intervención estatal a través de otorgamiento de subsidios, topes a las tasas de interés, altos encajes legales y, segmentación de mercados, todo lo cual limitaba la competencia entre entidades financieras y por lo tanto el desarrollo de los mercados financieros.

El modelo de crédito dirigido y subsidiado fue fuertemente cuestionado desde fines de los ochentas y se promovió un nuevo modelo que se caracteriza por: desregulación del mercado de crédito, liberalización de las tasas de interés, regulación prudencial y supervisión de intermediarios financieros no bancarios, promoción de la movilización del ahorro y, de acuerdo a su nivel de sostenibilidad, la reforma o liquidación de las bancas de desarrollo del sector rural (González, 2012).

Marulanda (2005) señala que la represión financiera característica de la mayoría de los países latinoamericanos antes de la década de los noventa y la falta de un marco regulatorio adecuado limitaba la competencia y por lo tanto la profundización, en términos de llegar a la población considerada como prioritaria (mujeres, jóvenes, indígenas, pequeños productores rurales), a las regiones atendidas (periurbanas, rurales, altamente marginadas) o bien, a los tipos de crédito otorgados (proporción de créditos refaccionarios).

No obstante, las reformas financieras no lograron el acceso a los servicios financieros para la población de menor desarrollo ya que las fallas de mercado limitaron la intermediación de recursos hacia todas las actividades productivas que si bien contribuyen al crecimiento económico, tienen una rentabilidad privada inferior a la social.

Las fallas de mercado y sus efectos se intensifican en los países y regiones con menor infraestructura e institucionalidad. Por lo tanto su corrección es clave para romper el círculo vicioso que impide financiar actividades productivas relevantes y movilizar los recursos eficazmente. Este es el principal argumento que justifica la presencia de los bancos de desarrollo en el sector rural en la actualidad.

La banca de desarrollo como instrumento para reducir fallas de mercado

Kampel y Rojze (2004), afirman que los mercados financieros llevan a cabo transacciones de naturaleza diferente a la mayoría de los mercados. Por un lado los contratos de crédito involucran un intercambio intertemporal, debido a que entregan recursos presentes contra la aceptación explícita de compromisos de pagos futuros. Antes de aceptar dicho contrato se evalúa al posible deudor en cuanto a su capacidad y voluntad futura de pago, para medir el riesgo de incumplimiento futuro del contrato. Estos factores explican la alta propensión en los mercados financieros de generar fallas que obstruyan su funcionamiento. La información asimétrica, que se origina por la falta de información que tiene el oferente del crédito acerca del deudor, puede evitar el otorgamiento de créditos a largo plazo y además puede implicar el racionamiento del crédito o su inadecuado acceso a agentes económicos, regiones y sectores productivos.

La segmentación del mercado de crédito en el sector rural ocurre por las características idiosincráticas de los productores y por los riesgos sistémicos que enfrentan las actividades agropecuarias, tales como sequías, presencia de plagas, enfermedades, inundaciones, ciclones, cambios en los precios, entre otros. González (2001) afirma que tales eventos suceden en forma simultánea y modifican el comportamiento de los productores ocasionando problemas de recuperación generalizados en todo un sector.

Se reconocen dos situaciones que generan la información asimétrica, una es la selección adversa y la otra es el riesgo moral. La selección adversa de acuerdo con Besley (1994) ocurre en el mercado financiero cuando los prestamistas no conocen la conducta de los prestatarios ante el riesgo, tendiendo por esta razón a reducir la cantidad a prestar. La tasa de interés no es suficiente para asignar los recursos disponibles entre los demandantes, debido a que al subir las tasas de interés con el objetivo de cubrirse del riesgo se puede estar excluyendo proyectos buenos y poco

riesgosos, pero que no son rentables con esas tasas de interés, y estar aprobando créditos a los prestatarios con proyectos más riesgosos y con alta probabilidad de no pago. Wenner y Proenza (2000), señalan que el riesgo moral, se origina ante la posibilidad de no pago del proyecto por la dificultad del prestamista de saber qué hace el prestatario con el crédito.

Para reducir las fallas de mercado, las instituciones financieras y los deudores incurren en costos de transacción muy importantes, para obtener y procesar información. El costo de investigar a un prestatario, darle seguimiento y monitoreo son costos de transacción para el prestamista. Los costos de transporte, honorarios legales, gastos administrativos y el tiempo invertido en realizar trámites, son costos de transacción para el prestatario. Los costos de transacción se elevan tanto para prestamistas como para prestatarios debido a la dispersión geográfica de las áreas rurales y la falta de infraestructura vial, entre otros factores (González, 1998).

Las fallas de mercado son las que justifican en gran medida la intervención gubernamental a través de las bancas de desarrollo, básicamente mediante dos modalidades. Las bancas de desarrollo de segundo piso, cuya función primordial es descontar líneas de crédito a largo plazo de proyectos a través de intermediarios financieros bancarios y no bancarios. La otra forma de intervención puede ser como banca de primer piso, es decir que opere directamente otorgando créditos al sector privado. El argumento principal de esta participación es que los bancos privados se interesan muy poco en ciertos sectores productivos, regiones geográficas y segmentos de población del sector rural, ya que para la banca privada representan mayor interés los créditos de consumo, comerciales o de servicios, que son de corto plazo, tienen mayor revolvencia, mayores tasas de interés y menores riesgos, y por lo tanto les generan mayores utilidades.

Sin embargo Gutierrez *et al.*, (2011) sostienen que hay otras formas de intervención que podrían abordar las fallas del mercado directamente y que podrían ser menos costosas y más oportunas. Por ejemplo, las reformas destinadas a mejorar la disponibilidad de historial de crédito y la capacidad de hacer efectivas las garantías podrían ser más eficaces para facilitar el acceso al crédito que el suministro de crédito directo a través de la banca de desarrollo.

Las bancas de desarrollo como instrumento de fomento

La agricultura y en particular la agricultura familiar tiene un papel fundamental para mejorar la seguridad alimentaria de América Latina y el Caribe, además de que la agricultura familiar emplea a trabajadores que viven en riesgo de caer en situación de pobreza y desnutrición, quienes tendrían muy pocas opciones de incorporarse

a otra actividad productiva. La agricultura familiar es heterogénea, en cuanto a escala y acceso a recursos; diferencias en la dotación de capital, tierra, recursos naturales y acceso diferenciado a bienes y servicios públicos. Lo anterior genera brechas en cuanto a la capacidad de innovación, diferentes estructuras de producción y consumo, distinta participación en los mercados laborales y diferentes estrategias de diversificación de ingresos (CEPAL, FAO e IICA, 2014).

De esta forma el peso que tiene la banca de desarrollo en el financiamiento rural se explica en gran parte por las características de la actividad agropecuaria que la hacen poco atractiva a las fuentes de financiamiento tradicionales, a saber: i) dispersión geográfica de las unidades de producción; ii) altos riesgos ocasionados por factores climáticos, incidencia de plagas y enfermedades; iii) ingresos estacionales con fuertes fluctuaciones y poco predecibles; iv) carencia de garantías por parte de los pobladores rurales y bajo acceso a seguros para mitigar los riesgos que representa la actividad agropecuaria; v) desconocimiento del sector agropecuario-rural por parte de la banca comercial; vi) poca experiencia de los productores rurales para tratar con instituciones financieras, aunada a su limitada capacidad gerencial y; vii) el sector es altamente politizado (De La Vega *et al.*, 2014).

Huidobro (2012) señala que la banca de desarrollo debe canalizar recursos de largo plazo para apoyar el desarrollo, debido a que las labores de fomento generalmente no son atractivas para los bancos privados porque pueden generar externalidades positivas, cuyos beneficios no son capturados por el propio banco privado. No obstante, la intervención estatal puede obstaculizar el desarrollo de los mercados financieros, por lo que se debe realizar en forma escrupulosa para ser eficaz y generar más beneficios que costos sociales.

Generalmente los bancos de desarrollo tienen un objetivo de política que está estrechamente relacionada con el desarrollo económico de un país o de un sector determinado. Se considera que idealmente deberían ser un instrumento de política gubernamental eficiente y eficaz para cubrir vacíos estructurales del financiamiento y además desempeñar un papel anticíclico en las crisis económicas, cuando interviene inyectando liquidez y mitigando la contracción del crédito para reactivar la actividad económica. (Gutierrez *et al.*, 2011).

En sus orígenes, las bancas de desarrollo en América Latina apoyaban en mayor o menor medida el crecimiento económico. Los recursos provenían principalmente del gasto público. Después de la liberación financiera las bancas de desarrollo orientan su actividad de acuerdo con las políticas de los gobiernos, además sus efectos sobre la economía dependen de la calidad de tales políticas y de la eficacia de las propias instituciones (ALIDE, 2010).

La intervención del Estado a través de la banca de desarrollo en el sector se justifica también por la necesidad de proveer servicios que tienen carácter de bien público (desarrollo de capacidades, generación y difusión de información). Así el planteamiento actual de la banca de desarrollo tiene un enfoque menos intervencionista, ya que busca una coordinación con el funcionamiento de la economía de mercado, conciliando funciones de interés social con la sostenibilidad de la institución. Por lo tanto, es preciso evaluar la rentabilidad social y la rentabilidad privada de los posibles proyectos que financiará una banca de desarrollo. Además la acción de la banca de desarrollo debe ser temporal, con plazos definidos para desarrollar sujetos de crédito para que después sean atendidos por la banca comercial u otras instituciones financieras.

Los bancos de desarrollo tienen una diferencia trascendental con respecto al sector privado que tiene que ver con el mandato de proporcionar adicionalidad, es decir, de suplir aquello que el mercado por sí solo no provee. De esta forma, los bancos de desarrollo tienen un potencial significativo para generar adicionalidad en sectores y segmentos económicos con restricciones crediticias, contribuyendo a: i) incrementar la profundización financiera, su objetivo básico; ii) el logro de metas específicas del desarrollo, involucrándose en prioridades de política pública; iii) financiar inversiones en sectores con externalidades positivas; iv) movilizar recursos del sector privado, compartiendo el financiamiento y los riesgos de los proyectos; v) estimular y estructurar la demanda de financiamiento, interactuando con el resto de políticas públicas de fomento productivo de sectores o áreas estratégicas para el desarrollo y facilitando la entrega de bienes y servicios públicos; y vi) desempeñar un rol en la política anticíclica cuando surgen crisis financieras o económicas (BID, 2013).

En suma, las bancas de desarrollo tienen un objetivo de política de fomento esencial en el sector agropecuario y rural, además de representar un instrumento relevante para corregir fallas de mercado.

Recientemente De La Vega *et al.*, (2014) señalan que para el caso de México las bancas de desarrollo para el sector rural muestran un reducido alcance y profundidad, aun cuando han incrementado su amplitud y mejoraron notablemente su sostenibilidad. Como continuidad de ese trabajo, en el presente se hace una comparación con otras bancas de desarrollo de América Latina con cartera de crédito agropecuaria y/o rural, donde el proceso de ajuste de estas instituciones financieras fue realizado bajo los mismos principios que en México; con el propósito de establecer si dichas instituciones presentan estructuras y funcionamiento muy diferentes de las instituciones mexicanas y si su desempeño en profundidad y sostenibilidad es similar o diferente.

1. Materiales y métodos

La investigación compara 35 bancas de desarrollo distribuidas en 18 países de América Latina y el Caribe, con cartera de crédito agropecuaria y/o rural, ya sean especializadas o multisectoriales, que brindan servicios financieros y no financieros (Anexo 1). Las bancas mexicanas referidas en este trabajo son los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) y Financiera Rural (Fin Rural).¹

La identificación de las bancas de desarrollo que realizan actividades en el sector agropecuario y rural se hizo a partir de una consulta realizada vía electrónica con la Asociación Latinoamericana de Instituciones de Desarrollo (ALIDE), en la cual se solicitó información actualizada acerca de las bancas antes señaladas. La recomendación de ALIDE fue consultar el trabajo titulado “América Latina y el Caribe. Banca de Desarrollo Rural. Principales Indicadores”, en el cual se concentran datos generales e información de cuentas e indicadores financieros de cada banca. Se consultaron además las páginas WEB de cada institución para revisar sus informes de actividades, memorias de sostenibilidad, presentaciones institucionales y otros documentos con la finalidad de actualizar la información, sin embargo un gran número de instituciones no cuentan con información completa, desagregada y actualizada.

Por ello aunque la base de datos utilizada es la más completa disponible en el periodo de realización del presente trabajo de investigación, es importante señalar que dentro de la misma existen vacíos de información de algunas bancas de desarrollo en algunos años, o bien, en algunos rubros, además la información llega solo hasta el año 2008. En el siguiente cuadro se muestran las variables utilizadas y las consideraciones correspondientes para cada una.

<i>Variables</i>	<i>Consideraciones</i>
Años operando	Periodo en años, desde que inició operaciones el banco de desarrollo y hasta el 2008.
Modalidad operativa	Se refiere a si opera como banco de 1er piso (directa); como banco de 2do piso (opera a través de alguna institución financiera); o bien mixta (opera en el 1ro y 2do piso). Se presentan los datos como distribución porcentual de la cartera de crédito total distribuida de acuerdo a la modalidad operativa.

Continúa...

¹ A finales de 2013 México aprobó una reforma financiera en la cual esta institución amplía su campo de acción, se le asigna un nuevo mandato y nombre llamándose en la actualidad Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesca; no obstante dado el periodo de análisis de la investigación el nombre utilizado en este trabajo será Financiera Rural.

<i>Variables</i>	<i>Consideraciones</i>
Propiedad del capital	El capital del banco puede ser público o mixto (público y privado). Los datos se refieren a la distribución porcentual del capital total de acuerdo a la propiedad del mismo.
Orientación sectorial	El banco puede atender diversos sectores (multisectorial) o estar especializado en algún sector específico (en este caso agropecuario y rural). Los datos se refieren a la distribución porcentual de la cartera de crédito de acuerdo a la orientación sectorial.
Captación del público	Puede o no estar facultado para captar ahorros.
Provisión de garantías	Puede o no estar facultado para proveer garantías.
Asistencia Técnica y capacitación	Puede o no estar facultado para brindar asistencia técnica y capacitación.
Suministro de información	Puede o no estar facultado para generar y suministrar información.
Desarrollo de programas de fomento	Puede o no estar facultado para desarrollar programas de fomento.
Cartera de crédito	Tasa Media de Crecimiento Anual (TMCA) de la cartera de crédito.
Crédito de mediano y largo plazo	Porcentaje de cartera de crédito de mediano y largo plazo con respecto al total de la cartera.
Patrimonio institucional	Tasa Media de Crecimiento Anual (TMCA) del patrimonio institucional.

Fuente: Elaboración propia.

Se parte de que cada uno de los países de los que se analizan sus bancas de desarrollo, son diferentes en cuanto a superficie, número de habitantes y la proporción de su población rural, tamaño de su economía e importancia del sector agropecuario; esto se refleja en su política agrícola, su política financiera, prioridades y en general en sus políticas públicas. En este trabajo se comparan la estructura y funcionamiento de las bancas de desarrollo y su desempeño de la cobertura financiera, que es un objetivo central para cualquier institución financiera de desarrollo, en términos de dos aspectos específicos que son (Schreiner, 1999 y González *et al.*, 2000):

- a) *Profundidad*, es el valor que la sociedad le otorga al beneficio neto experimentado por un cliente dado. Algunas características indirectas para “medir” profundidad son género (se favorece a las mujeres), lugar (se favorece la zona rural), grupo étnico (se favorece minorías), y acceso a los servicios públicos (se favorece los que carecen de acceso). En este trabajo se consideró como indicador de la profundidad a la proporción de la cartera de crédito otorgada en el mediano y largo plazo frente a la cartera total, debido a la importancia que representa este tipo de financiamiento para la capitalización e innovación de las unidades de producción y que los bancos comerciales prefieren otorgar créditos de corto plazo.

b) *Sostenibilidad*, es el periodo de tiempo en que se mantiene la oferta de servicios financieros, o bien su permanencia en el tiempo. La sostenibilidad es difícil de medir porque ocurre en el futuro. En este estudio se consideró la TMCA del patrimonio institucional, el cual se considera un indicador aproximado.

Otros aspectos de la cobertura financiera son la amplitud y el alcance. La amplitud tiene que ver con la medida de la dimensión de atención de los servicios otorgados, en este caso por las entidades de desarrollo analizadas. Con la información disponible como indicador de amplitud se podría haber considerado la TMAC en la cartera de créditos, en número de acreditados o ahorradores, de hecho se realizó el cálculo para la cartera de créditos, sin embargo no se incluyó en los resultados y discusión debido a que en los bancos multisectoriales, los cuales representan el 54.3% de los bancos de desarrollo estudiados, no se contaba con información desagregada de qué sector había incrementado o disminuido la cartera de crédito. Algo similar ocurrió al intentar analizar el alcance que se refiere a los diferentes tipos de servicios financieros y no financieros que ofrece un intermediario financiero. En este trabajo se consideran como servicios no financieros a la asistencia técnica y capacitación, suministro de información y desarrollo de programas especiales de fomento.

Se realizaron pruebas estadísticas para identificar asociaciones entre variables. Para complementar el análisis se revisaron otros indicadores del entorno como el Producto Interno Bruto (PIB), el Producto Interno Bruto Agrícola (PIBA), la distribución de la población rural, el “Global Competitiveness Index” y el índice de fragmentación de tierras.

Las principales fuentes de información fueron artículos científicos y de divulgación, estudios y estadísticas del Banco Mundial, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Asociación Latinoamérica de Instituciones de Desarrollo (ALIDE), el Instituto Peruano de Investigaciones, informes de actividades y sostenibilidad de cada banco de desarrollo objeto de estudio, principalmente.

2. Resultados y Discusión

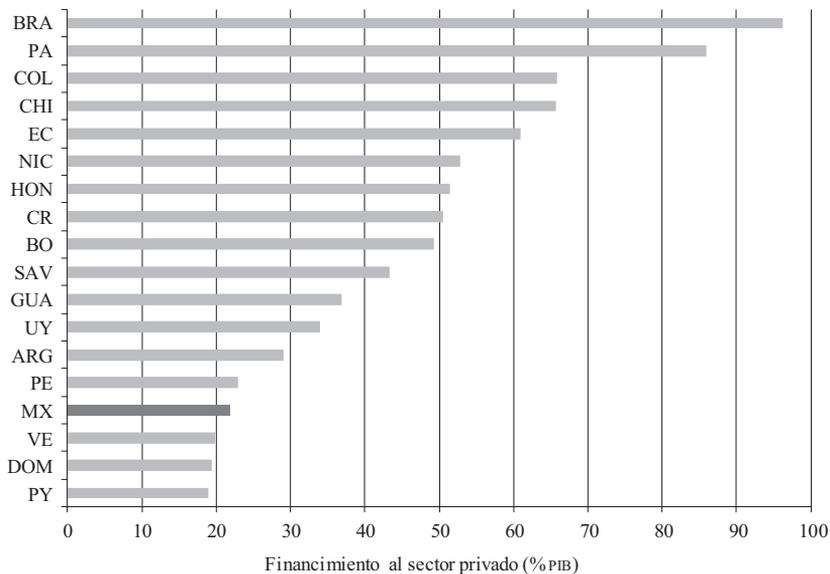
Dentro de los países cuyas bancas de desarrollo se analizan en este trabajo, se encontró que los que tienen actividad agropecuaria importante dentro de su economía y en los que su proporción de población rural es considerable son: Paraguay, Nicaragua, Bolivia, Guatemala, Honduras y El Salvador (Cuadro 1). En contraste, en México el aporte del sector agropecuario a la economía es bajo, aun cuando aproximadamente una cuarta parte de su población total es rural.

Cuadro 1
Producto Interno Bruto Agropecuario (% del PIB) en función de la Población Rural (% Población total) en el año 2008

País	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	R. Dominicana	Uruguay	Venezuela
Población rural	8	34	16	12	26	37	34	37	52	50	23	43	27	40	24	32	8	7
PIBA (% PIB)	10	15	2	4	7	6	10	10	13	12	3	18	6	23	6	6	8	3

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

Figura 1
Financiamiento al sector privado/ Producto Interno Bruto del año 2008



Fuente: Elaboración propia con datos de Banco Mundial.

Nota: El financiamiento al sector privado se refiere a los recursos financieros otorgados al sector privado, por ejemplo mediante préstamos, compra de valores que no constituyen una participación de capital y créditos comerciales y otras cuentas por cobrar, que crean un derecho de reembolso. En el caso de algunos países, estos derechos incluyen el crédito a empresas públicas.

El indicador macroeconómico más utilizado para medir la profundidad financiera de un país es el financiamiento al sector privado como proporción del Producto Interno Bruto (PIB). En la Figura 1 se muestra que México es uno de los países con uno de los sistemas financieros menos profundos, después de Paraguay, República Dominicana y Venezuela, en comparación con los países con mayor profundidad como Brasil, Panamá, Colombia y Chile.

Estructura y funcionamiento de las bancas de desarrollo

En el Cuadro 2 se muestran algunas de las características principales de los bancos de desarrollo con cartera de crédito agropecuaria y rural. Destaca, que la mayor parte de dichos bancos opera en el primer piso, lo que indica la tendencia de que en la región la banca comercial tenga poco interés en invertir en el sector rural. No obstante, hay algunos bancos de desarrollo que operaban en ambas modalidades y han reducido su operación como banca de segundo piso, como ejemplo Agrobanco de Perú; que en el año 2002 colocaba el 7.2% de sus recursos como banca de primer piso y para 2012 colocaba en esa misma modalidad el 92% de su cartera (Wiener, 2013).

Estos cambios en la modalidad de operación pueden deberse también a ciertos contextos políticos internos de cada nación, debido a que al operar de manera directa con los productores proporciona mayor presencia del gobierno, la cual puede ser usada con fines políticos partidarios, aunque también operar como banca de primer piso asegura focalizar con mayor precisión el financiamiento de actividades estratégicas e integrar a segmentos de población excluidos, contribuyendo de esta forma al desarrollo del sector.

En América Latina los bancos de desarrollo que cuentan con cartera agropecuaria o rural se caracterizan por ser en general de propiedad pública (85.7%). Con relación al tema de la propiedad de los activos de los bancos de desarrollo, existen diversos debates con respecto a la justificación de la existencia de dichos bancos, y más aún si la propiedad de los activos debe ser pública debido a que históricamente la sostenibilidad financiera de estas instituciones ha sido nula o insuficiente. Sin embargo Adrianova *et al.*, (2010), señala que existe abundante evidencia empírica que demuestra que los bancos públicos pueden ser tan eficientes como los privados, concluyendo además en su trabajo que los países con bancos públicos tienen en promedio, un crecimiento más rápido que los países con poca o ninguna propiedad estatal de los bancos.

Cuadro 2
Características generales de bancos de desarrollo con cartera agropecuaria y/o rural de América Latina vs las instituciones mexicanas

<i>Característica</i>	<i>Número</i>	<i>%</i>	<i>FIRA</i>	<i>FinRural</i>
<i>Modalidad operativa</i>	<i>No. de BD</i>			
1er piso	18	51.4		
2do piso	11	31.4	√	
1er y 2do piso	6	17.1		√
<i>Propiedad</i>	<i>No. de BD</i>			
Público	30	85.7	√	√
Público y privado	5	14.3		
<i>Orientación Sectorial</i>	<i>No. de BD</i>			
Multisectorial	19	54.3		
Agropecuaria y/o rural	16	45.7	√	√
<i>Años operando</i>	<i>No. de años</i>		<i>54 años*</i>	<i>5 años*</i>
Moda	35			
Mediana	37			
<i>Oferta de Servicios No Financieros</i>				
Asistencia técnica y capacitación	21	63.6	√	√
Suministro de información	20	60.6	√	
Desarrollo de programas especiales	28	84.8	√	√

Fuente: Elaboración propia con datos de Instituto de Estudios Peruanos, 2009.

*Años operando al 2008.

Otra característica de gran parte de las bancas de desarrollo es que brindan directa o indirectamente servicios no financieros, como asesoría, capacitación y una serie de servicios de soporte al cliente, lo que representa un rasgo fundamental que las distingue de otros intermediarios financieros. De esta forma, la tendencia actual de las bancas de desarrollo es además de la intermediación financiera, proporcionar otro tipo de servicios con el propósito de realizar sinergias con instituciones públicas y privadas para mejorar los estándares de gestión de los pequeños productores y de las micro y pequeñas empresas, debido a la importancia que representan para la economía de los países en desarrollo.

Desempeño de las bancas de desarrollo (Profundidad y sostenibilidad)

Una de las funciones importantes y para muchos la justificación de la existencia de los bancos de desarrollo es proveer financiamiento de mediano y largo plazo (Gutierrez *et al.*, 2011), que es muy importante para la capitalización de las unidades de producción y así incrementar su nivel de productividad y competitividad. En contraste la banca comercial debido a que su finalidad es maximizar utilidades,

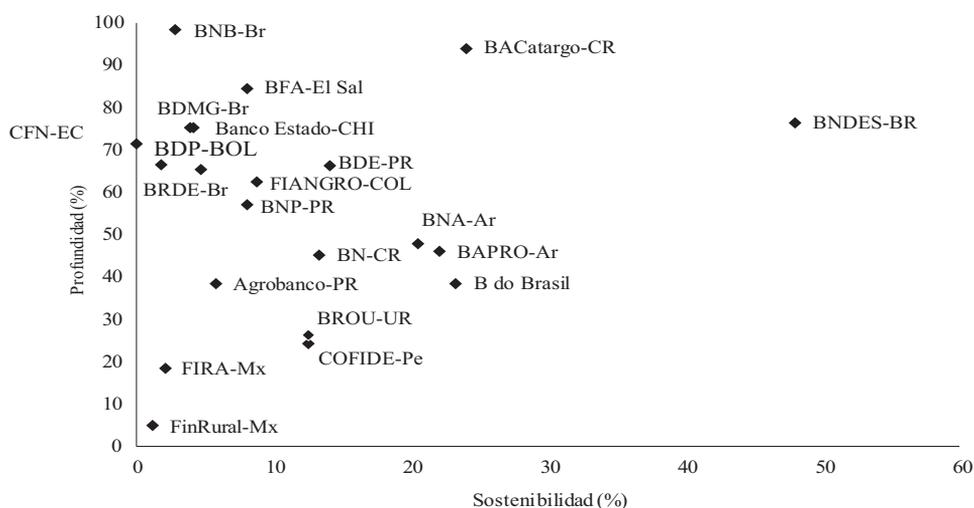
prefiere otorgar créditos comerciales de corto plazo por su mayor revolvencia y porque le generan mayores utilidades.

La encuesta global de bancos de desarrollo realizada por el Banco Mundial (De Luna-Martínez and Leonardo, 2012) en 90 bancos de desarrollo nacionales distribuidos en 61 países de todo el mundo, señala que el 90% de dichos bancos ofrecen créditos de largo plazo y el 65% de los bancos brindan financiamiento a plazos mayores de 10 años; encontrándose además que la falta o la limitada disponibilidad de financiamiento de largo plazo en los países en desarrollo es una justificación importante de que existan y operen los bancos de desarrollo.

Para este trabajo, se cuenta con datos disponibles de distribución de cartera por plazos en 21 bancos de desarrollo, encontrándose que el 88% de éstos destina más del 25% de su cartera a créditos de mediano y largo plazo. Como puede notarse en la Figura 2 los bancos de desarrollo que tienen una menor proporción de cartera de crédito de mediano y largo plazo son de México, específicamente la Financiera Rural y FIRA.

En la Figura 2, se observa que las bancas de desarrollo de América Latina se caracterizan por presentar una sostenibilidad financiera positiva, lo cual es un reflejo de que a finales de los ochenta y principios de los noventa, en gran parte de estos países se realizaron reformas financieras que enfatizaban en que los bancos de

Figura 2
Profundidad y sostenibilidad de bancos de desarrollo de América Latina



Fuente: Elaboración propia con datos de Instituto Peruano de Estudios. 2009.

desarrollo debían ser autosostenibles. FIRA y Financiera Rural, bancos de desarrollo de México, son las instituciones que presentan los valores más bajos de profundidad y sostenibilidad, la explicación de este comportamiento y en general el de todas las instituciones analizadas dependen en gran medida del contexto de cada país, de sus políticas internas y de los incentivos que tengan sus bancas de desarrollo.

En México a partir del año 2000 y hasta el 2012 dentro del plan nacional de desarrollo por mandato la banca de desarrollo debía ser autosostenible, lo cual es una tendencia mundial.

Las pruebas realizadas (Cuadro 3) indican que la profundidad, la sostenibilidad y el crecimiento de la cartera total no están significativamente correlacionadas con las características institucionales y magnitudes básicas de las bancas de desarrollo.

Cuadro 3
Coefficientes de correlación entre las características y los indicadores de desempeño de las bancas de desarrollo de América Latina

	<i>TMCA de cartera crédito</i>	<i>Profundidad</i>	<i>Sostenibilidad</i>
Propiedad	-.136	-.036	.133
Orientación sectorial	.095	-.081	-.186
Modalidad operativa	-.222	-.200	-.044
Años operando	.057	.015	.310*
Promedio de crédito en 1er piso	.184	.241	.079

Fuente: Elaboración propia.

Notas: El coeficiente de correlación utilizado fue el de Pearson para variables cuantitativas, el de Spearman para variables categóricas, y el de Tau b para pares de cualitativas con cuantitativas.

* La correlación es significativa al 0.05%

Sin embargo, debido a que los bancos de desarrollo de México, FIRA y Financiera Rural, son los que menor profundidad y sostenibilidad presentan, y que estas diferencias no pudieron atribuirse al diseño o al funcionamiento específico de las instituciones mexicanas, que son bastante comparables a las de latinoamérica, se sugiere entonces que son los factores del entorno en que operan estas bancas los que explican el desempeño. Para explorar esta posibilidad se consultaron otros indicadores (Cuadro 4).

Se observa que México tiene fuertes debilidades para el funcionamiento de la banca de desarrollo tales como: i) Derechos de propiedad, incluyendo activos financieros definidos en forma muy poco específica y no protegidos por la ley;

ii) Dificultad para tener acceso a préstamos bancarios; iii) Limitada disponibilidad de nuevas tecnologías; iv) Incidencia de delincuencia y robos que implican costos significativos a las empresas; lo cual en su conjunto ha obstaculizado su competitividad y por lo tanto el crecimiento de la economía del país.

Las deficiencias en la aplicación del estado de derecho representan un desincentivo para otorgar financiamiento y con mayor intensidad en el medio rural, debido que este riesgo genera a las instituciones financieras altos costos y procesos lentos e inciertos. De esta forma, por ejemplo el Banco Mundial (2003) afirma que la ejecución de un contrato en México puede tardar hasta 421 días, en comparación con el promedio de los países desarrollados que es de 280 días.

Cuadro 4
Indicadores de países de América Latina con bancos de desarrollo
con cartera agropecuaria y rural

País	Financiamiento al sector privado/PIB (%)	País	Derechos de propiedad	País	Costos por crimen y delincuencia	País	Disponibilidad de últimas tecnologías	País	Fragmentación de tierras (% incremento de UP)*
BRA	96	CHI	40	URU	72	CHI	42	URU	-34.0
PA	86	PAN	47	PAN	81	BRA	58	ARG	-20.8
COL	66	URU	58	CHI	84	PAN	68	BRA	-10.7
CHI	66	BRA	70	NIC	90	GUA	72	CHI	-6.4
EC	61	CR	71	BOL	101	CR	76	MX	7.8
NIC	53	COL	73	CR	108	URU	77		
HON	52	HON	77	ARG	111	DOM	87		
CR	51	El Sal	82	ECU	112	MX	92		
BO	49	GUA	87	PE	113	VEN	97		
SAV	43	MX	89	DOM	116	ARG	99		
GUA	37	DOM	90	HON	117	HON	102		
UY	34	PE	102	COL	118	El Sal	105		
ARG	29	NIC	119	PY	122	COL	110		
PE	23	ECU	125	BRA	123	PE	113		
MX	22	ARG	127	MX	125	NIC	128		
VE	20	PY	129	VEN	127	PY	129		
DOM	20	BOL	132	GUA	131	ECU	131		
PY	19	VEN	133	El Sal	133	BOL	134		

Fuente: Elaboración propia con datos de Banco Mundial 2008; WEF 2008; *CEPAL, FAO e IICA 2014.

Otro elemento que requeriría un estudio más detallado, es que en los últimos 10 años en gran parte de América Latina se ha presentado un proceso de concentración de tierras en el medio rural, así por ejemplo en Uruguay, Argentina, Brasil y Chile el número de unidades de producción (UP) se ha reducido en forma significativa, en contraste con México en donde se ha fragmentado aún más, es decir el número de unidades de producción se ha incrementado, lo cual representa mayores dificultades para ser más competitivo y productivo, debido a las limitantes en volúmenes de producción, organización, acceso a financiamiento, acceso a mercados, entre otros.

Conclusiones

Los bancos de desarrollo de América Latina justifican su presencia con el propósito de atender fallas de mercado y fomento productivo. Presentan estructuras diversas y en su desempeño tienen una tendencia a crecer en su dimensión de profundidad y con una clara propensión a la sostenibilidad financiera. Así mismo, después de las reformas financieras implementadas en la mayor parte de los países de América Latina a principios de la década de los noventa, las instituciones financieras de desarrollo coinciden en el uso de mejores controles técnicos, menor interferencia política, énfasis en la administración de riesgos, mayor supervisión y monitoreo de procesos para asegurar su transparencia.

El diseño de las bancas de desarrollo está poco correlacionado con sus resultados en profundidad y sostenibilidad. El desempeño de los bancos de desarrollo depende más bien del contexto en que opera el sector de cada país, así como de las orientaciones y prioridades planteadas en sus políticas públicas.

Las bancas de desarrollo rural en México (FIRA y FinRural) corresponden en términos generales al modelo de banca de desarrollo prevaleciente en América Latina, sin embargo las dependencias mexicanas presentan el desempeño más bajo en cuanto a profundidad y sostenibilidad. La debilidad de los derechos de propiedad, el reducido tamaño económico de las unidades de producción asociado a la falta de organización, la inseguridad y la falta de aplicación del estado de derecho son factores que explican este mal desempeño. De esta forma la efectividad de cualquier intento de rediseño de la banca de desarrollo rural en México, requiere resolver antes estos aspectos estructurales del sector rural mexicano.

En México a finales del año 2013 se aprobó una reforma financiera, uno de sus ejes importantes es un nuevo mandato para la banca de desarrollo que consiste en propiciar el crecimiento del sector financiero. Uno de los principales objetivos de esta reforma es aumentar el crédito y reducir el costo del financiamiento. Sin

embargo, el crédito barato y su acceso “indiscriminado” nos remontan al pasado en donde estas intervenciones fueron aplicadas y probadas sin obtener los resultados esperados, tales como incrementar la producción y modernizar al sector. Desde esta perspectiva, si bien el crédito es un insumo importante, es evidente que no resolverá los obstáculos y problemas que enfrenta el sector agropecuario. Así por mucho que se simplifique el acceso al crédito y se abarate su costo para los pequeños productores; el tamaño de sus unidades de producción, la falta de organización, su bajo nivel tecnológico, entre otros, no les permiten tener utilidades y competitividad suficientes como para amortizar los créditos lo que los alejara de nuevo del financiamiento. El supuesto de que la falta de financiamiento es la causa fundamental de la falta de competitividad de las unidades de producción agrícola es una visión muy reduccionista del problema, ya que no considera otras restricciones, más importantes como los derechos de propiedad, la aplicación del estado de derecho, la innovación y la organización económica que permitan el desarrollo de sujetos de crédito viables y responsables; en este contexto la oferta de crédito no generará ingresos y empleos sostenibles en el agro mexicano.

Bibliografía

- ALIDE (2010). Informe: *Situación y Perspectivas de la banca de desarrollo latinoamericana*, ALIDE. Lima, Perú.
- Andrianova, S., D. Panicos y A. Shortland (2010). *Is Government ownership of Banks really harmful to growth?*, Discussion papers 987 of DIW Berlin. German Institute for Economic Research.
- Banco Mundial (2013). *Indicadores*. En: <<http://datos.bancomundial.org/indicador/FS.AST.DOMS.GD.ZS>> [Accesado en septiembre-octubre 2013].
- Besley, T. (1994). “How do market failures justify interventions in rural credit markets?”, *The World Bank Research Observer*, vol. 9, num. 1, pp. 27-47.
- BID (2013). Bancos públicos de desarrollo *¿Hacia un nuevo paradigma?*, Washington, D.C.
- CEPAL, FAO e IICA (2014). *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe*, San José, Costa Rica.
- De Luna-Martínez, J. y C. Leonardo (2012). *Global Survey of Development Banks*, Policy Research Working Paper 5969, The World Bank.
- De La Vega, M. M., V. H. Santoyo, M. Muñoz, J. R. Altamirano (2014). “Cobertura financiera de la banca de desarrollo para el sector rural de México: FIRA y Financiera Rural”, *Estudios Sociales*, vol. XXII, núm. 44, julio-diciembre, pp. 225-248.

- González, V. C. (1998). *El papel de Estado en la promoción de servicios financieros rurales. Economics and Sociology*, Occasional Paper No. 2529, Rural Finance Program. Department of Agricultural, Environmental and Development Economics, Columbus, The Ohio State University.
- González, V. C., S. Navajas, M. Schreiner, R. Meyer, J. Rodríguez y J. Meza (2000). "Microcredit and the Poorest of the Poor: Theory and Evidence from Bolivia", *World Development*, vol. 28, num. 2, pp. 333-346.
- González-Vega, C. (2001). "Estrategia para la Profundización de los Mercados Financieros Rurales en los Países Andinos y del Caribe", Informe al Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, Inter-American Development Bank.
- González, V. C. (2012). "Profundización financiera rural: políticas públicas, tecnologías de microfinanzas y organizaciones robustas", *Revista MBS*, num. 1, pp. 7-52.
- Gutierrez, E., H. P. Rudolph, T. Homa y E. Blanco (2011). "Development Banks Role and Mechanisms to Increase their Efficiency", The World Bank. Latin America and the Caribbean Region Finance and Private Sector Development.
- Huidobro, A. (2012). "Diferencias entre la banca comercial y banca de desarrollo mexicanas en el financiamiento bancario a empresas", *Gestión y políticas públicas*, vol. XXI, núm. 2, pp. 515-564.
- Instituto Peruano de Estudios (2009). *América Latina y El Caribe. Banca de Desarrollo con cartera rural. Principales indicadores*, Lima, Perú.
- Kampel, D. y A. Rojze (2004). *Algunas reflexiones sobre el rol de la banca pública*, Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFID-Ar), Buenos Aires, Argentina. 28 p.
- Marulanda, B. y M. Paredes (2005). *La evolución y perspectivas de la banca de desarrollo en Latinoamérica frente al caso colombiano*, CEPAL.
- Micco, Alejandro, Ugo Panizza y Mónica Yáñez (2007). "Bank Ownership and Performance: Does Politics Matter?", *Journal of Banking and Finance*, vol. 31.
- Schwab, K. y M. E. Porter (2008). *Global Competitiveness Report 2008-2009*, World Economic Forum, Geneva, Switzerland.
- Shreiner, M. (1999). *Aspectos de Cobertura: Un marco para la discusión de los beneficios sociales de las microfinanzas con un ejemplo del Banco Sol de Bolivia*, Center for Social Development, Washington University.
- Wenner, M. y F. Proenza (2000). *Rural finance in Latin America and the Caribbean: challenges and opportunities*, Workingpaper, BID, Washington, D.C.
- Wiener, H. (2013). *Financiamiento Agrario. La experiencia de Perú*, Ponencia presentada en el Primer Congreso Internacional de Financiamiento y Comercialización Agropecuaria (FYCA), Cartagena de Indias, Colombia.
- World Bank (2003). *Investment Climate Around the World: Voices of the Firms from the World Business Environment Survey*, Washington, D.C.

Anexo 1

<i>País</i>	<i>Institución Financiera de Desarrollo</i>
Argentina	Banco de la Provincia de Buenos Aires (BAPRO), Banco de la Nación Argentina, Fondo de Capital Social - FONCAP S.A.
Bolivia	Banco de Desarrollo Productivo (BDP) -antes Nafibo-
Brasil	Banco do Brasil S.A., Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), Banco de Desenvolvimento do Minas Gerais S.A. (BDMG)
Chile	Banco del Estado de Chile (BancoEstado), Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)
Colombia	Banco Agrario de Colombia S.A. (BANAGRARIO), Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FIANGRO)
Costa Rica	Banco Nacional de Costa Rica (BN), Banco Agrícola de Cartago, Banco de Costa Rica
Ecuador	Corporación Financiera Nacional (CFN), Banco Nacional de Fomento (BNF)
El Salvador	Banco Multisectorial de Inversiones (BMI), Banco de Fomento Agropecuario (BFA)
Guatemala	Banco de Desarrollo Rural S.A. (BDR)
Honduras	Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANADESA)
México	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), Financiera Rural (FinRural)
Nicaragua	Financiera Nicaragüense de Inversiones S.A. (FNI)
Panamá	Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA), Banco Nacional de Fomento (BNF), Agencia Financiera de Desarrollo (AFD)
Perú	Banco de la Nación del Perú, Corporación Financiera de Desarrollo S.A. (COFIDE), Banco Agropecuario S.A. (AGROBANCO)
Puerto Rico	Banco de Desarrollo Económico para Puerto Rico (BDE)
R. Dominicana	Banco Agrícola de la República Dominicana (BAGRICOLA)
Uruguay	Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU)
Venezuela	Banco Agrícola de Venezuela (BAV)

Fuente: Elaboración propia.