

# *Organización Bancaria y Crédito Agrícola en los Países de América Latina*

*Por Gustavo Polit*

## SEGUNDA Y ÚLTIMA PARTE

### LA INTERVENCION ESTATAL

#### *La banca oficial y la agricultura en América Latina*

EN nuestros países, el nacimiento de los movimientos cooperativistas no ha precedido a la intervención oficial en el financiamiento agrícola. Se puede decir que estos dos movimientos se iniciaron al mismo tiempo y que en la medida en que el cooperativismo ha logrado cierto progreso en uno o dos países latinoamericanos, ello se debe a la labor de promoción, de vigilancia y de ayuda permanente desarrollada por las instituciones oficiales de crédito.

En realidad, es tan poco lo que se ha podido lograr en el campo de las cooperativas agrícolas en América Latina que en algunos casos esta labor de organización y ayuda ha debido abandonarse debido a que las cooperativas se han convertido, en muchos casos, en instrumentos políticos de líderes ambiciosos o en simples intermediarias entre la banca oficial y los caciques locales que usufructúan los créditos así otorgados para luego volverlos a dar en préstamo a tasas crecidas de interés.

Sin embargo, la intervención del sector oficial en el financiamiento agrícola es hoy un fenómeno generalizado en América Latina. Esa intervención no sólo se realiza en el campo del financiamiento a corto plazo sino también en el financiamiento a mediano y a largo

plazo, aunque la participación en este último se encuentra muy limitada debido a la estrechez de los recursos financieros oficiales.

La demanda de crédito oficial no sólo proviene del pequeño agricultor que antes nunca tuvo acceso a la ventanilla del banquero privado y que fue siempre víctima del usurero y del extorsionista. Esa demanda proviene asimismo del grande agricultor que ahora encuentra atractivo el crédito oficial que se le ofrece a plazos más ventajosos y a tasas más bajas de interés, de lo que puede conseguirlo en el sector privado de la banca. En la medida en que la banca oficial financia no sólo al pequeño y mediano agricultor, sino también al terrateniente, que no lo necesita con la misma urgencia, puesto que tiene acceso al crédito de la banca privada, en esa misma medida la banca privada tiende a desligarse totalmente del financiamiento agrícola para dedicarse ya sea al financiamiento comercial o al crédito hipotecario urbano, ya sea directamente o a través de instituciones filiales o subsidiarias.

Las apremiantes y crecientes necesidades de crédito de la agricultura vienen presionando de tal manera sobre los escasos recursos financieros oficiales que muchos países latinoamericanos, en su afán de encauzar una mayor corriente de crédito al sector rural, han implantado regímenes de control severo sobre las operaciones de la banca comercial privada.

Hay dos factores presentes en casi la totalidad de los países de América Latina, que han obligado a los gobiernos a buscar mayores recursos para el financiamiento agrícola:

- 1) El crecimiento de la población es tan rápido que los países se ven obligados a producir crecientes cantidades de alimento que, de no producirse, deben importarse, presionando así sobre los igualmente escasos recursos de divisas. Esto quiere decir, en la mayoría de los casos, la apertura de nuevas tierras, o la diversificación de la producción, o la racionalización de métodos de producción, con la importación de maquinaria, el uso intensivo de abonos y fertilizantes, la importación de semillas mejoradas, etc.
- 2) Las condiciones inflacionarias en que se vienen desenvolviendo las economías latinoamericanas hacen que los recursos financieros, que ayer se consideraban adecuados, se tornen cada vez más escasos ante la constante presión que ejerce el alza de precios y de salarios, así como otros gastos, incluyendo el pago que se debe realizar por pesticidas, insecticidas, etc., importados.

Al mismo tiempo, la experiencia señala con frecuencia que las instituciones oficiales de crédito no han operado con toda la eficacia que se esperaba cuando estas instituciones principiaron a hacerse populares en América Latina. Las razones son varias, pero señalaremos las más notables:

- 1) Los bancos oficiales no han podido sustraerse a las influencias políticas y en un gran número de casos los créditos otorgados para fines de producción agrícola se han desviado hacia la compra de bienes raíces urbanos o para adquirir artículos de lujo, o para realizar viajes al exterior, y aún para ser otorgados en préstamos, a más altas tasas de interés, creando así un mercado negro de dinero, a través del crédito oficial.

- 2) Los bancos oficiales no han podido obtener el suficiente personal con entrenamiento adecuado que les permita atender a las necesidades de crédito agrícola en una forma eficiente y barata. Esta falta de personal idóneo se origina por el carácter político mismo de muchas de estas instituciones, que no permiten que los bancos retengan a su personal de confianza el tiempo requerido para hacer de cada funcionario un verdadero banquero y un estudioso de los problemas del agro.

- 3) Por todas estas razones los préstamos de las instituciones oficiales tienden con frecuencia a agravar las condiciones inflacionarias en que viven la mayoría de estos países. Los recursos financieros así invertidos resultan contraproducentes y lejos de fomentar el desarrollo y el incremento de la producción, constituyen un drenaje de escasos recursos que si se utilizaran en una forma más racional, más cuidadosa y más ob-

jetiva podrían resultar en la atenuación de las condiciones inflacionarias y en un positivo elemento de desarrollo de una economía sana.

Además, hay la creencia de que las instituciones oficiales de crédito deberían dedicarse de manera preferencial a financiar las necesidades a mediano y a largo plazo del fomento agrícola y ganadero y hacer que las instituciones privadas de crédito intervengan en creciente medida en el financiamiento a corto plazo de la producción agrícola.

Para vencer la resistencia tradicional de la banca privada hacia el financiamiento agrícola los gobiernos han debido tomar, en muchos casos, ciertas medidas que tienden a disminuir parte de los riesgos inherentes a la actividad agrícola. De esta manera, el financiamiento agrícola vendría a participar de muchas de las ventajas del crédito que la banca privada normalmente otorga al comerciante y al industrial. Veamos algunas de esas medidas:

*La garantía de los precios agrícolas.*—Debido a las condiciones aleatorias en que se desarrolla la agricultura, la producción en cualquier año bien puede sobrepasar la demanda, ya sea interna o externa de esos productos. Como la actividad de la producción se realiza en pequeñas propiedades y el agricultor casi siempre carece de capital suficiente, éste se ve obligado a deshacerse de la cosecha, no importa cuales sean las condiciones de mercado. Si la oferta de productos agrícolas resulta mucho mayor que la demanda, los precios bajan, se reduce el ingreso del agricultor, y ante esa reducción los créditos contraídos con los bancos corren peligro de no poderse pagar. El banquero que contaba con la devolución del dinero, en el tiempo convenido, se ve así en dificultades que de multiplicarse pueden llevarlo a la insolvencia.

Para proteger los ingresos del agricultor y convertirlo así en un sujeto de crédito más deseable, los gobiernos tienden a implantar una política de garantía de precios. Si los precios bajan del nivel garantizado, el gobierno adquiere la cosecha, ya sea por compra directa o reteniéndola, a nombre del agricultor, hasta que los precios se normalicen. Al asegurar un ingreso mínimo al agricultor, se coloca a éste en posición de atender a sus compromisos bancarios, y también a estimularlo para que siga produciendo y no abandone sus tierras.

*El seguro de cosechas.*—La práctica que se viene siguiendo en algunos países latinoamericanos de implantar el seguro de cosechas, tal como se ha venido haciendo desde hace varios años en otros países de occidente, tiene el mismo fin que la garantía de un precio mínimo. Cuando por alguna circunstancia: nevadas, heladas, granizadas, plagas, pestes, etc., las cosechas del agricultor se reducen o se destruyen totalmente, la existencia del seguro de cosechas tiene por fin asegurarle un ingreso mínimo que le pone en condiciones de atender a sus compromisos bancarios y a sus propias necesidades personales, evitándole así nuevos endeudamientos que pudieran poner en peligro la propiedad de sus tierras.

*La construcción de almacenes de depósito.*—Una de las razones por las que el agricultor no tiene defensa ante la baja de los precios, originada por una cosecha abundante; y una de las razones por las que

el agricultor no puede regular la oferta de sus productos en el mercado es que debido a que la producción agrícola se realiza en pequeñas unidades y durante tiempos definidos, y como las granjas y parcelas están dispersas en una gran extensión, no hay modo de almacenar los productos, ya sea para regular su venta o para evitar su deterioro.

La construcción de almacenes de depósito por el gobierno tiende a solucionar este problema. Las cosechas almacenadas se pueden ir vendiendo poco a poco, sin que se produzcan esas situaciones tan comunes en la agricultura, sobre todo en los países poco desarrollados y con agricultura poco diversificada, dentro de las que en épocas de cosecha los precios bajan precipitadamente y durante el resto del año vuelven a subir por la escasez.

Además, la existencia de almacenes de depósito permiten al agricultor almacenar sus cosechas y recibir el dinero ya que los recibos de depósito de su mercancía constituyen valores de mercado de fácil realización con cualquiera institución financiera, pública o privada.

Además de que estos almacenes de depósito salvaguardan así el ingreso del agricultor, ayudan también a estabilizar el poder de compra de los consumidores, que ya sea en tiempo de cosecha o no, pueden pagar precios más o menos iguales durante todo el año por los productos agrícolas que consumen. Aseguradas las cosechas, el banquero puede también otorgar préstamos al agricultor sin correr riesgos desmedidos que podrían resultar del deterioro físico de esos productos.

*Fondos de garantía agrícola.*—Otra medida a la que vienen recurriendo los gobiernos latinoamericanos, con el propósito de asegurar la cooperación financiera de la banca privada, es la de constituir fondos de garantía. Estos fondos se entregan en fideicomiso, ya sea a la banca oficial o ya al banco central, con el objeto de asegurar el financiamiento de la producción básica de alimentos de la población o ya con el objeto de que ese fondo se utilice para redescantar la cartera agrícola de los bancos privados, de modo que estas instituciones, en caso de necesidad, puedan hacer efectivos, antes de su vencimiento, los documentos que respaldan los créditos otorgados a los agricultores. De esta manera, el gobierno, y no el banco central, asume directamente la responsabilidad de otorgar liquidez a los préstamos agrícolas de la banca privada, todo lo cual tiende a vencer la resistencia tradicional de los banqueros que ven así en la posibilidad del redescuento una garantía adicional de la liquidez de esos préstamos.

El conjunto de estas medidas oficiales van venciendo poco a poco la resistencia del banquero a participar en el financiamiento agrícola, sobre todo en estos países de América Latina donde no hay tradición de la banca privada a intervenir en esta clase de operaciones y se da así al pequeño agricultor —que hasta ahora sólo ha tenido acceso al crédito de la banca oficial, o al usurero— la alternativa de acudir al banquero privado.

La participación de la banca privada en el crédito agrícola bien puede resultar una solución más acertada y más barata para el Estado y más eficiente para

la economía en general. El banquero privado que defiende su prestigio y el capital de sus accionistas tiende naturalmente a ser más cuidadoso en el otorgamiento de créditos y es mucho menos susceptible a presiones de índole política para la distribución del crédito.

En muchos países la intervención del Estado, a través de disposiciones especiales del banco central, va más lejos aún. En su deseo de canalizar más recursos hacia la producción muchos bancos centrales han ideado una serie compleja de medidas de carácter selectivo, cuyo objeto es obligar a la banca privada a participar en el financiamiento agrícola. Un ejemplo de estas medidas lo constituyen los llamados coeficientes operativos. En virtud de estos coeficientes los bancos privados deben participar en el financiamiento agrícola en determinados porcentajes, fijados de acuerdo con el crédito total otorgado. A través de estos coeficientes impuestos por el banco central, el gobierno se asegura de un caudal de recursos canalizados hacia el crédito agrícola, sin dejar ya a los bancos privados la opción de contribuir o no al financiamiento de la agricultura. Estas últimas medidas no pueden ser absolutamente todo lo eficaz que pudieran imaginarse, ya que para que lo fueran, el gobierno o el banco central deberían tener un sistema de inspección que requeriría centenares de individuos, cuya única función sería la de ir de banco en banco y de operación en operación para cerciorarse que los bancos y sus operaciones están efectivamente encaminados a financiar la agricultura, en las proporciones fijadas por la ley. Pero aun suponiendo que los bancos estén deseosos de colaborar con el gobierno, y pongan todo su empeño en cumplir con la ley, las personas que reciben los créditos bien pueden engañar al banquero y dedicar los créditos a fines distintos de los declarados.

A mi parecer, de todas las medidas encaminadas a aumentar el caudal de recursos financieros hacia la producción y hacia el financiamiento agrícola, esta última es la menos deseable porque crea condiciones que, la experiencia nos enseña, conducen a la evasión, al relajamiento de la ley y a la creación de un mercado negro del dinero para aquellas operaciones que no tienen cupo bancario o que lo tienen con márgenes muy reducidos.

### *Conclusiones*

Con esta breve exposición sobre la organización bancaria y el crédito agrícola en América Latina, podemos aventurar las siguientes conclusiones:

La banca moderna latinoamericana arranca de los primeros bancos organizados con capital extranjero, especialmente ingleses, a partir de la mitad del siglo pasado. En la mayoría de estos países, aun en nuestros días, no existen todavía suficientes instituciones financieras, públicas o privadas que atiendan a todas las necesidades de financiamiento de la economía, y menos aún a las necesidades de crédito de la agricultura.

Además, las condiciones en que se desarrolla la producción del campo, especialmente en los países subdesarrollados, no hacen del agricultor un sujeto

muy deseable de crédito frente a las seguridades y a las mayores tasas de interés que el banquero devenga sobre los préstamos otorgados al comercio y aun a la industria, a plazos menores, con mayores garantías de repago.

En algunos países europeos, así como en los Estados Unidos y otros países anglosajones, la banca comercial privada que nació y se desarrolló en pequeñas localidades agrícolas siempre ha estado dispuesta a prestar sus recursos a la agricultura, negando así la teoría y tradición de la banca especializada, sobre todo la inglesa, que siempre hizo hincapié sobre los préstamos a corto plazo de carácter autoliquidables.

Las reformas sociales en Europa, realizadas en el siglo XIX y que dieron creación al pequeño propietario rural, tal como ocurrió después en los nuevos países de la comunidad británica de naciones, en Estados Unidos y Canadá, sirvieron de estímulo a la creación y desarrollo de un fuerte movimiento cooperativo espontáneo que ha servido para recoger buena parte de los recursos financieros necesarios al fomento agrícola en esos países. Sin embargo, la primera guerra mundial que transformó el mapa político de Europa y diezmó los recursos de las cooperativas en esa parte del mundo hizo necesaria la intervención permanente del gobierno en el financiamiento agrícola, tal como había ocurrido durante los años de emergencia, durante el conflicto. Esta tendencia a la intervención oficial en el financiamiento rural se hizo general a otros países especialmente con motivo de la crisis que principió en 1929.

En América Latina, en donde tenemos condiciones sociales muy diferentes a las que existen en Europa, Canadá y Estados Unidos, la ausencia de una clase numerosa de pequeños propietarios rurales, con títulos claros y garantizados; en donde además las condiciones y las leyes sobre alquiler de tierras adolecen de una serie de injusticias y de obscuridad legal, y en donde la geografía y otras condiciones no han permitido un contacto frecuente entre los productores del campo, no se ha podido desarrollar un movimiento cooperativo espontáneo y vigoroso, excepto en la muy limitada medida en que los gobiernos han decidido estimular su crecimiento y ayuda, impartida por medio de las instituciones oficiales de crédito. Pero hasta la fecha es muy poco lo que se ha logrado excepto en uno o dos países.

Sin una banca comercial bien desarrollada, aislada de los centros rurales, y con tradiciones adversas al financiamiento agrícola; sin un movimiento cooperativo fuerte y vigoroso, la agricultura latinoamericana, especialmente el sector formado por pequeños y medianos propietarios o por aquel grupo numeroso que usufructúa las tierras en arrendamiento, ha vivido al margen de las facilidades crediticias, víctima permanente del especulador y del extorsionista.

El tremendo aumento de la población de estos países y la necesidad de contar con una creciente cantidad de alimentos, que la mayoría de ellos no está siempre en condiciones de importar, han impelido a los gobiernos a venir en ayuda del agricultor, creando

numerosas instituciones oficiales de crédito, constantemente capitalizadas con dinero del presupuesto y que tienen, además, en una mayoría de casos, acceso ilimitado al redescuento del banco central; o a las que se capitaliza también asignándoles fondos especiales provenientes de ciertos tipos de impuestos o rentas. Estas instituciones oficiales ofrecen financiamiento tanto a corto como a mediano y largo plazo, ya se llamen bancos agrícolas o ganaderos, bancos de fomento o hipotecarios o corporaciones de fomento.

Pero el problema está muy lejos de resolverse. Las instituciones oficiales de crédito no han tenido todo el éxito que de ellas se esperaba y desgraciadamente algunas ofrecen ejemplos de pésimos manejos, de incapacidad administrativa y despilfarros de recursos financieros escasos. A esto ha contribuido, en parte, la influencia política, como también la escasez de personal debidamente entrenado, y también, en ocasiones, la ausencia de una verdadera política de fomento, tanto de las instituciones mismas como del gobierno central.

La gravedad del problema agrícola, ante la escasez de los recursos financieros oficiales, ha llevado a los gobiernos a tomar medidas conducentes a convertir al agricultor en un sujeto de crédito más deseable para la banca privada. Así han nacido los programas de seguro agrícola, de garantía de precios, de construcción de almacenes de depósito, etc. Pero algunos gobiernos han ido más lejos aún. A través de una política de crédito selectivo, muchos países vienen obligando a la banca comercial a participar en el financiamiento de la agricultura, especialmente, con la fijación de coeficientes de operaciones y de cartera, a manera de porcentajes sobre los créditos totales, y que la banca debe encauzar hacia el sector rural.

Aparentemente, esta política debería tener éxito. Pero, en una sociedad gobernada por principios democráticos y regidos por las conveniencias del capital privado tales medidas desembocan con frecuencia en la creación de un mercado negro de crédito, al que acuden todos aquellos que realizan operaciones y financiamientos que la ley quiere evitar y que entran en el mercado negro a competir por los recursos financieros disponibles, pagando tasas de interés muy por encima de las legítimas y haciéndose así de aquellos recursos que la ley intenta negarles.

Hay que convenir que la solución del problema de crédito agrícola es más difícil de lo que se puede suponer. Aquí no hay soluciones perfectas ni soluciones permanentes. Pero lo que sí parece obvio es que a menos que los gobiernos intervengan en la solución de este problema, sea en la forma que fuere, la agricultura se encontraría desprovista de los fondos que pueden hacer posible el aumento de la producción y su abaratamiento.

La intervención del gobierno no quiere decir el ejercicio del poder coactivo. Hay varias maneras, caminos y modos de hacer que la intervención del poder público haga llegar hasta el agricultor los fondos que él, como productor y promotor, requiere para que la actividad agrícola sea una ocupación bien remunerada en lo personal y socialmente eficiente. Aquí está la mayor dificultad del problema.