"EL PROYECTO MOVILIZACION DE AHORROS RURALES: ANTECEDENTES, RESULTADOS Y PERSPECTIVAS FUTURAS"

CLAUDIO GONZALEZ VEGA

F
RD
1723

[illegible]ADO

EL PROYECTO MOVILIZACION DE AHORROS RURALES: ANTECENDENTES, RESULTADOS Y PERSPECTIVAS FUTURAS

CLAUDIO GONZALEZ VEGA

Cuarto Taller de Puerto Plata
Movilización de Ahorros Rurales
Noviembre, 1986

EL PROYECTO MOVILIZACION DE AHORROS RURALES: ANTECEDENTES, RESULTADOS Y PERSPECTIVAS FUTURAS

Claudio González Vega

Introducción

Durante los tres últimos años, el Proyecto Movilización de Ahorros Rurales (PMAR) en la República Dominicana ha sido fuente de retos complejos, de numerosas lecciones y de logros importantes, algunos de los cuales han superado con amplitud las modestas metas originales del Proyecto.

El PMAR nació con el Acuerdo de Donación entre la Agencia para el Desarrollo Internacional del Gobierno de los Estados Unidos (AID) y el Banco Central de la República Dominicana, firmado el 19 de agosto de 1983, a fin de ejecutar el proyecto de AID No. 517-0179. Gracias a este acuerdo se contrató a la Universidad del Estado de Ohio (OSU) para que proporcionara la asistencia técnica que se había recomendado en el diseño del Proyecto. Esta asistencia se inició el 1° de octubre de 1983, por medio del Acuerdo Cooperativo entre dicha Universidad y la Oficina para Ciencia y Tecnología de la AID en Washington, D.C.

La firma del Acuerdo de Donación mencionado estuvo precedida por un largo proceso de negociación y preparación, al que se hará referencia en este documento. Además, desde el inicio de las actividades participaron en el PMAR numerosas instituciones, además de la AID, la OSU y el Banco Central, incluyendo al Banco Agrícola de la República Dominicana, la Federación Dominicana de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FEDOCOOP) y varias universidades y centros de investigación dominicanos.

En vista de las innovaciones incorporadas en su diseño, del estilo flexible de su operación, de la participación de tan numerosas y diversas instituciones y de algunos resultados especialmente exitosos, se puede afirmar que el PMAR constituye uno de los experimentos acerca del desarrollo de los mercados financieros rurales más interesantes que se puede encontrar en América Latina. Así lo han reconocido numerosos expertos internacionales, familiarizados con la situación de las finanzas rurales en la región.

En este documento se examina, de una manera resumida, los antecedentes del PMAR y sus principales logros. Primero se relatan los cambios de actitud y los eventos que llevaron a los funcionarios de la AID y a las autoridades dominicanas a explorar la factibilidad de un proyecto de este tipo. Al

respecto, en él se menciona la problemática y se observa la evolución del financiamiento de las actividades rurales en la República Dominicana, así como la participación que la AID había tenido en estos esfuerzos.

Los objetivos del PMAR y la naturaleza de las actividades con que se esperaba alcanzar dichas metas se presentan a continuación. En esta sección del documento se pone de manifiesto el marco conceptual implícito en el diseño y ejecución del Proyecto. De seguido se examina el proceso que llevó al PMAR a la realidad, así como las interacciones dialécticas entre el diseño y la ejecución de las actividades programadas. La historia del PMAR muestra cómo los eventos nunca evolucionan de la manera como se había previsto y se pone de manifiesto por qué resulta crucial ser flexible y no insistir en un ajustarse estrictamente a la programación original. Esta flexibilidad y la inteligencia con que las actividades se han ido ajustando ante los cambios en las circunstancias han estado entre las principales virtudes del PMAR y es un mérito que hay que reconocerle tanto a la AID como al Banco Central.

A continuación el documento describe someramente los logros y resultados del PMAR hasta la fecha. En esta sección se menciona, además, algunas lecciones importantes. Entre éstas se destaca la confirmación de que sí es posible, si se cuenta

con los ingredientes adecuados, movilizar exitosamente ahorros financieros en las áreas rurales de un país en desarrollo. Otra lección importante ha sido la confirmación de que la movilización de depósitos contribuye al fortalecimiento de la institución financiera de desarrollo que lo intente. Al mismo tiempo, el documento pone de manifiesto la complejidad del desarrollo financiero rural de un país y la difícil combinación de reformas de política, transformaciones institucionales e innovaciones de tecnología financiera que se requieren para promoverlo.

Es sorprendente lo poco que los economistas y técnicos del desarrollo conocemos, en general, acerca del desempeño sutil de los mercados financieros rurales. A menudo resulta frustrante, además, darse cuenta de cuán largo es el camino que queda aún por recorrerse, antes de que se logre la prestación eficiente de servicios financieros completos en las áreas rurales de los países en desarrollo.

Precisamente en vista de estas dificultades es que el experimento del PMAR ha sido tan valioso. Lo importante, además, es entender que el éxito del Proyecto ha sido el resultado de una combinación adecuada de investigación rigurosa pero aplicada, de negociaciones políticas basadas en los resultados del Proyecto y de la disposición a hacer cosas, a tratar, experimentar y enmendar, usando a la realidad como la fuente esencial de las lecciones aprendidas.

Finalmente, el documento identifica los problemas todavía no resueltos, los retos aún no atacados, las oportunidades por aprovechar. A grandes rasgos, mirando hacia el futuro, se intenta sugerir caminos por donde el experimento debe continuar, senderos flexibles por los que el caminante deberá ir ajustando su quehacer a las circunstancias del momento, sin perder de vista las metas finales del esfuerzo. En todo caso, la mayor parte del reto sigue estando en manos de los dominicanos.

Antecedentes: Financiamiento de la Agricultura

Durante la década de los años 60 y la mayor parte de la de los años 70, la República Dominicana experimentó un proceso de profundización financiera importante. Este desarrollo financiero se reflejó en el establecimiento de numerosas y diversas instituciones, en la prestación de una gama cada vez más amplia de servicios financieros y en el crecimiento rápido, incluso cuando se les mide en términos reales, de los volúmenes de fondos movilizados por los intermediarios y de sus carteras de crédito. Esto, a su vez, llevó a razones de las magnitudes financieras (depósitos y préstamos) con respecto al Producto Interno Bruto crecientes. La razón de la oferta monetaria en sentido amplio con respecto al PIB aumentó de 19.5 por ciento en 1972 hasta 25.2 por ciento en 1982 y la razón de los activos de las instituciones financieras con respecto al PIB aumento de 30.8 a 50.3 por ciento en el mismo período.

Este progreso financiero fue posible gracias al rápido crecimiento económico del país, la relativa estabilidad cambiaria y la casi total ausencia de inflación que caracterizaron al período. La ausencia de inflación reflejó la apertura de la economía y fue posible gracias a políticas fiscal, crediticia y monetaria cautelosas, encaminadas a mantener el valor externo del peso dominicano estable. Sin duda, la estabilidad cambiaria y de precios proporcionan un entorno hospitalario para un desarrollo financiero sano, como lo demuestra el caso dominicano.

A pesar del progreso observado durante el período, la República Dominicana no alcanzó, no obstante, el grado de profundización financiera que lograron otros países de la región. En parte esto se debió al modelo de organización institucional del mercado financiero que se adoptó, un modelo que ha promovido la fragmentación de la actividad financiera. Este resultado también puede asociarse con el acceso continuado del país a montos sustanciales de ahorros extranjeros para financiar la inversión interna. En particular, el acceso a recursos externos abundantes, así como al redescuento y las líneas especiales de crédito del Banco Central, frecuentemente en términos subsidiados, redujo la necesidad de que muchas de las instituciones de crédito especializadas movilizaran recursos del público. Al no existir incentivos ni necesidad para captar depósitos, estas instituciones descuidaron esta dimensión vital del proceso de

intermediación financiera. Un ejemplo extremo de este comportamiento era el del Banco Agrícola.

A pesar del progreso mencionado, los mercados financieros continuaron siendo muy fragmentados, principalmente como resultado de la regulación detallada y excesiva, una regulación que ha buscado evitar la competencia entre las instituciones. Como consecuencia, los costos de transacciones que se le han impuesto a todos los participantes en los mercados financieros (depositantes, intermediarios y deudores) han sido muy elevados y han variado sustancialmente de unos participantes a otros. En general, estos costos han encarecido el crédito y han reducido el rendimiento neto de los depósitos, obstaculizando la expansión de la actividad financiera. Además, las carteras de crédito de las instituciones financieras reguladas han mostrado una elevada concentración: entre aquellos pocos con acceso a los préstamos, una pequeña proporción de los clientes ha capturado una proporción muy elevada de los montos desembolsados.

La deficiencia más notoria del desarrollo financiero dominicano ha sido su pronunciado sesgo urbano. La amplia red de instituciones financieras reguladas y no reguladas se ha concentrado marcadamente en las dos ciudades principales: Santo Domingo y Santiago. La actividad financiera ha estado todavía más concentrada, como se muestra en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Concentración de las Operaciones de los Bancos Comerciales en Santo Domingo y Santiago, 1980-1985. (Porcentajes).

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Depósitos totales						
Distrito Nacional	71.3	68.7	68.2	71.5	69.6	70.7
Santiago	10.2	10.8	10.9	10.9	11.3	11.2
Resto del país	18.5	20.5	20.9	17.6	19.1	18.1
Depósitos a la vista						
Distrito Nacional	76.0	71.2	69.2	73.4	70.5	69.1
Santiago	8.7	10.8	9.9	10.5	10.6	11.2
Resto del país	15.3	18.0	20.9	16.1	18.9	19.7
Depósitos de ahorro						
Distrito Nacional	52.8	53.0	53.5	52.9	51.8	55.2
Santiago	16.2	16.4	16.9	16.7	17.3	15.6
Resto del país	31.0	30.6	29.6	30.4	30.9	29.2
Depósitos a plazo						
Distrito Nacional	75.9	75.3	75.7	79.1	79.5	82.9
Santiago	8.2	7.5	8.6	8.4	8.6	8.2
Resto del país	15.9	17.2	15.7	12.5	11.9	8.9
Préstamos						
Distrito Nacional	81.4	82.5	80.5	79.2	78.2	79.0
Santiago	9.7	8.6	9.5	10.2	10.7	11.0
Resto del país	8.9	8.9	10.0	10.6	11.1	10.0

Fuente: Proyecto Movilización de Ahorros Rurales, "Proyecto Piloto para la Incorporación de la Banca Privada en el PMAR", sin publicar, 1986.

Más del 80 por ciento de los depósitos totales movilizados por los bancos comerciales y más del 90 por ciento del crédito otorgado por estos bancos se ha concentrado en Santo Domingo y Santiago. Esta concentración es más pronunciada en el caso del crédito, ya que el resto del país, si bien contribuye con casi el 20 por ciento de los depósitos movilizados, no recibe ni el 10 por ciento de la cartera de crédito. Nótese, además, que el resto del país aporta el 30 por ciento de los depósitos de ahorro (que están muy mal remunerados), mientras que los depósitos a plazo (incluyendo a los atractivos certificados financieros) se han ido concentrando cada vez más en la capital. No se cuenta con información equivalente para los bancos de desarrollo y los bancos hipotecarios, pero es de suponerse que en el caso de estas instituciones especializadas la concentración urbana es todavía mayor. Si bien la actividad económica también está concentrada en estas dos ciudades (en parte como consecuencia de una estrategia de desarrollo que también muestra un marcado sesgo urbano), pareciera que las distorsiones existentes han más que compensado los incentivos ofrecidos por las autoridades para el establecimiento de oficinas bancarias en el interior del país.

En parte como resultado de este marcado sesgo urbano del desarrollo financiero y como consecuencia de la fragmentación del mercado inducida por la regulación, sólo una propor-

2159

BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA DOMINICANA
BIBLIOTECA
JUAN PABLO DUARTE

ción muy pequeña de la población rural ha tenido acceso a los servicios financieros del sistema institucional. Se ha estimado que menos del 20 por ciento de los agricultores del país han recibido alguna vez préstamos formales. La proporción que ha tenido acceso a servicios permanentes y confiables de crédito ha sido menor aún. La proporción de la población rural que se ha beneficiado con servicios de depósito también ha sido menor, ya que la principal institución que atiende el campo, el Banco Agrícola, había concentrado sus esfuerzos en el otorgamiento de crédito.

La razón del crédito agropecuario con respecto al valor agregado en el sector, si bien aumentó desde 10.5 por ciento en 1965, hasta 19.8 por ciento, en 1976, desde entonces disminuyó y, en general, ha sido una de las razones más bajas entre los países de América Latina. El crédito informal ha sido relativamente importante en las áreas rurales pero, en vista de los elevados rendimientos que se pagan en los mercados financieros no regulados de las áreas urbanas, parte importante de estos fondos ha emigrado hacia las ciudades. Además, algunos de los intermediarios que proporcionan crédito informal también se han visto afectados por la reducción generalizada de la liquidez a que se ha enfrentado el campo.

En general, las deficiencias aún no superadas por el desarrollo financiero dominicano se acentuaron con las dificultades económicas recientes. Al perderse la disciplina fiscal a finales de la década de los años 70 y principios de la de los años 80, resultó imposible conservar la estabilidad cambiaria y de los precios. Los crecientes déficit del sector público se financiaron cada vez más con la expansión del crédito interno, provocando la exclusión del sector privado en los flujos de crédito. Expectativas inflacionarias y de devaluación mayores provocaron revisiones en las carteras de los ahorrantes y dieron lugar, como consecuencia, a una importante contracción de la actividad del sistema financiero regulado, cuando ésta se mide en términos reales. Esto redujo el acceso de los productores agropecuarios a las carteras de crédito, provocando también una mayor concentración de estas carteras, al verse las instituciones financieras obligadas a un racionamiento más estricto de los escasos fondos disponibles. Esto también aumentó la fragmentación del mercado y los costos de transacciones.

La inflación y la devaluación, unidas a restricciones a las tasas de interés, hicieron que los rendimientos reales de los instrumentos de captación emitidos por las instituciones financieras reguladas se volvieran poco atractivos. Esto explica la contracción del sistema regulado y la reversión de las tendencias favorables hacia una mayor profundización financiera que habían caracterizado las dos décadas anteriores.

Por otra parte, los segmentos no regulado e informal del mercado financiero se expandieron considerablemente. Esto ayudó a reducir el volumen de la fuga de capitales y el monto de la sustitución de monedas que de otra manera hubieran estado asociadas con la mayor represión del sistema regulado. Si bien la República Dominicana siempre ha contado con actividades financieras no reguladas e informales comparativamente activas, la explosión de la intermediación no regulada que ha caracterizado los años más recientes no tiene precedentes y ha contribuido a fragmentar los mercados financieros dominicanos aún más. Las tasas de interés que se pagan por los fondos y se cobran por los préstamos en estos mercados son varias veces las prevalecientes en los mercados regulados, por lo que la competitividad de estos últimos se ha visto severamente reducida.

El sector agropecuario ha sufrido más que proporcionalmente el impacto de esta crisis financiera. La contracción, en términos reales, de los volúmenes de crédito de las instituciones reguladas no ha sido uniforme. Muchos productores rurales han sido excluídos del acceso a las carteras institucionales y han tenido que recurrir a los mercados no regulados, donde el acceso tampoco es fácil para ellos, en vista de su naturaleza esencialmente urbana. Las tasas de interés que se cobran en los mercados no regulados son muy elevados y típicamente se requieren hipotecas.

Antecedentes: la AID y el Banco Agrícola

Durante la década de los años 60 y buena parte de la de los años 70, los principales organismos internacionales (la AID, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial) canalizaron montos sustanciales de fondos hacia el sector agropecuario dominicano. A finales de la década pasada, sin embargo, era evidente que los resultados de esta asistencia extranjera eran poco alentadores. Los ingresos rurales continuaban siendo muy bajos y la migración hacia las ciudades más importantes era masiva. El país tenía que importar muchos productos agrícolas básicos. Buena parte de estos resultados se explicaban por la baja rentabilidad de la agricultura, lo que a su vez reflejaba severas distorsiones de precios. La prestación inadecuada de servicios financieros era también parte del problema.

El Banco Agrícola fue una de las instituciones principales a través de las que se canalizaron estos recursos externos. Este banco es la única institución regulada que tiene una presencia importante en las áreas rurales, con sus 31 sucursales y las correspondientes oficinas satélite dispersas por todo el país. El Banco Agrícola, sin embargo, había sido una institución financiera incompleta, dispuesta a otorgar préstamos pero no a movilizar depósitos. Había sido simplemente una "ventanilla" para desembolsar fondos externos a la institución (ya

sea recursos extranjeros o del Banco Central), con el propósito de alcanzar ciertas metas de crédito, según términos y condiciones que le eran impuestos de afuera. El Banco había sido un canal para fondos que se movían en una única dirección, no un intermediario. Aunque estaba autorizado por su ley constitutiva a captar depósitos del público, nunca había tenido ni necesidad ni incentivos para hacerlo.

La estructura financiera resultante conspiraba contra la viabilidad del Banco. Los fondos externos llegaban en oleadas, desbordando la capacidad del Banco para desembolsarlos sanamente con la celeridad que le exigían los organismos internacionales o el gobierno, y obligando a la institución a aumentar su personal para hacerle frente a la marea. La inundación iba siempre seguida, sin embargo, por agudas sequías de fondos, inestabilidad en la prestación del servicio y un personal excesivamente numeroso mientras nuevos fondos externos llegaban. Como consecuencia, la institución no le ofrecía a los agricultores un servicio permanente y confiable de crédito.

Además, con frecuencia la institución proyectaba la imagen de ser un instrumento político y, en algunas oportunidades, tuvo que sufrir intromisiones políticas que redujeron aún más su viabilidad (por ejemplo, condonaciones de deudas por parte del gobierno). Como resultado, el Banco no aceptaba responsa-

bilidad por la recuperación de los préstamos. Todo esto acentuó los severos problemas de morosidad que sufría la institución. Además, como las tasas de interés que el Banco estaba autorizado a cobrar no le permitían cubrir sus elevados costos de operación, las pérdidas resultantes, unidas a la falta de recuperación de los préstamos, rápidamente redujeron la capacidad de la institución para atender a su clientela tradicional, a la vez que la descapitalización correspondiente hacia al Banco cada vez más dependiente de los fondos del gobierno. En vista de la crisis financiera reciente, esta dependencia de los fondos públicos se hizo cada vez más ilusoria y no podía continuar. A la vez, los organismos internacionales estuvieron menos dispuestos a financiar al Banco, en vista de la elevada morosidad y otros problemas operacionales de la institución. La restricción crediticia en las zonas rurales se vió además acentuada por los atrasos en los pagos por compras de granos de INESPRE.

AID había sido parte de numerosos esfuerzos encaminados a mejorar el desempeño del Banco Agrícola y a otorgar crédito a los pequeños agricultores. Los huracanes de 1979, sin embargo, obligaron a la AID a concentrar la atención sobre los problemas de auxilio y reconstrucción y a desatender momentáneamente su deseo de contribuir a la reforma de los mercados financieros rurales en la República Dominicana.

A principios de la década de los años 80 la AID se encontraba muy desilusionada con los resultados de sus programas en el Banco Agrícola, en vista de la elevada morosidad, altos costos de operación y falta de viabilidad financiera. Además, varios funcionarios de AID estaban familiarizados con la crítica del grupo de la OSU a los programas de crédito supervisado y subsidiado. Aunque el objetivo de la AID era promover una elevación de las tasas de interés, en vista de la creciente inflación, pronto resultó evidente que tal medida no se podría negociar en ausencia de reformas más completas y fundamentales de la política financiera, a pesar de que en principio la recomendación era correcta. El enfoque de la AID de ofrecer fondos para un programa de crédito agropecuario condicionado a un aumento de las tasas de interés en el Banco Agrícola no tenía factibilidad.

Fue en estas circunstancias que los asesores de parte de OSU recomendaron que se trasladara el enfoque de un posible nuevo proyecto desde las tasas de interés hacia la movilización de ahorros financieros rurales. La idea central de esta recomendación estaba basada en la hipótesis de que la población rural ahorra, posee excedentes acumulados a través de los años y por lo tanto puede generar fondos que permitan satisfacer algunas de las necesidades rurales de crédito.

Para atraer estos fondos, las instituciones correspondientes necesitarían, no sólo tasas de interés más atractivas, sino también ofrecer un buen servicio y reducir los costos de transacciones de los depositantes rurales. Todo esto requeriría de un cambio en el comportamiento de las instituciones. De esta manera se abría una amplia gama de actividades e intervenciones en los mercados financieros rurales, que irían mucho más allá del simple otorgamiento del crédito.

Todo esto se discutió en un Taller sobre Movilización de Ahorros Rurales que se celebró en el Banco Central en octubre de 1982. Inmediatamente después, representantes de la AID, OSU y del Banco Central (con especial participación del Director del Departamento Financiero) comenzaron a discutir el diseño de un proyecto de movilización de ahorros rurales. Inicialmente se puso énfasis en un experimento con cooperativas de ahorro y crédito, semejante a los que OSU había conducido, con patrocinio de la AID, en Perú y en Honduras. Pronto se llegó al convencimiento de que valía la pena involucrar al Banco Agrícola y eventualmente a otras instituciones financieras en la movilización de depósitos. Además, se insistió por parte de OSU que la contraparte local fuera el Banco Central, a fin de tener oportunidad de interesar a las autoridades monetarias sobre los problemas especiales del financiamiento rural. El Proyecto tuvo un largo período de gestación de casi un año, hasta que se firmó el Acuerdo de Donación referido.

Marco Conceptual

El Proyecto parte del supuesto de que la prestación eficiente de servicios financieros es importante para el desarrollo rural. Sin embargo, la prestación de estos servicios en las áreas rurales es especialmente costosa. La naturaleza especial de la economía rural explica parte de las dificultades. Los productores son muy heterogéneos y se encuentran dispersos, sus transacciones financieras son muy pequeñas y los riesgos son elevados. Esto, a la vez, resulta en costos de transacciones para todos los participantes en los mercados financieros especialmente altos. La prestación eficaz de servicios financieros rurales depende, por lo tanto, de medidas que reduzcan estos costos.

Desafortunadamente, excepto cuando son el resultado de la regulación excesiva, los costos de transacciones no pueden ser reducidos por decreto. Por eso es que, con frecuencia, los límites a las tasas de interés no logran que el crédito sea efectivamente barato. Los costos de transacciones disminuyen con la competencia y la integración del mercado, con las economías de escala y la producción conjunta de varios servicios financieros (depósitos y préstamos, simultáneamente), con la acumulación de información y con las innovaciones en técnicas financieras. Enfasis en reducir las tasas de interés lleva al racionamiento, a la imposición de otros costos y a la exclusión de las carteras de crédito de las clientelas más difíciles.

Así, políticas financieras rígidas y mal fundamentadas acentúan el problema, al reducir la flexibilidad y la rentabilidad de los intermediarios que atienden las áreas rurales, al imponerles tareas imposibles o forzarlos a evadir el mandato concentrando sus carteras en unos pocos clientes tradicionales. El ámbito limitado de las instituciones especializadas de crédito agropecuario contribuye a su falta de viabilidad. Al descuidar la movilización de depósitos, estas instituciones pierden la oportunidad de desarrollar una relación más estrecha con sus clientes que favorezca la recuperación. Políticas no financieras que reprimen los ingresos rurales complican aún más la situación. Ganancias reducidas limitan la capacidad para ahorrar, para colocar reservas líquidas con las instituciones financieras, para endeudarse y para pagar los préstamos de los productores rurales.

Mejorar la prestación de servicios financieros en las áreas rurales es así una tarea compleja, que implica modificaciones de supuestos, políticas, instituciones y procedimientos. Los asesores de OSU consideraron que los servicios de depósito representaban un punto de partida atractivo para estas nuevas políticas y acciones. Esta dimensión del proceso de intermediación presentaba un ámbito considerable para la innovación, ya que le permite a la población un punto de entrada a las finanzas institucionales que está básicamente bajo su control (el cliente decide cuándo y cuánto quiere depositar o retirar)

y que a la vez contribuye al establecimiento de su elegibilidad como sujeto de crédito.

Objetivos y Actividades del PMAR

El principal objetivo del PMAR ha sido mejorar la oferta de servicios financieros (tanto de crédito como de depósito) en las áreas rurales de la República Dominicana. En particular, su propósito ha sido fortalecer las instituciones que están prestando estos servicios o que podrían prestarlos en el futuro y promover los cambios de políticas y procedimientos que aumenten el acceso de la población rural a los servicios financieros.

El diseño del Proyecto dió origen a cuatro tipos de actividad íntimamente ligadas:

a) Campañas piloto de movilización de depósitos por parte de algunas sucursales del Banco Agrícola y unas pocas cooperativas de ahorro y crédito. El propósito de esta actividad era demostrar que existen ahorros financieros rurales y que estos pueden ser movilizados exitosamente, aun en vista de las adversas circunstancias económicas del momento. El experimento serviría, además, para aprender acerca de las tecnologías financieras apropiadas para movilizar depósitos rurales en el país. Estas nuevas tecnologías se usarían posteriormente para fomentar una captación masiva de fondos.

b) Un mejoramiento del manejo financiero del Banco Agrícola y de las cooperativas de ahorro y crédito participantes en el PMAR. Se consideró que una precondición para la movilización exitosa de depósitos sería un mejoramiento del manejo de la cartera y de la liquidez, de los métodos de recuperación y de las políticas de tasas de interés de estas instituciones. En vista de la procedencia de los fondos, la movilización de depósitos obliga a la institución a prestar y recuperar los préstamos más eficientemente.

c) El establecimiento de una capacidad de investigación sobre temas de mercados financieros por parte de dominicanos. El propósito era enriquecer el diálogo sobre políticas y mejorar el diseño de proyectos con base en los resultados de la investigación local y de los experimentos sobre movilización de ahorros.

d) Diseminación de los resultados de los estudios y de los experimentos institucionales, a fin de promover el conocimiento y aumentar el apoyo político para los objetivos del PMAR.

Una Oficina Coordinadora a nivel nacional se estableció en el Banco Central , que serviría de punto de contacto entre las instituciones dominicanas participantes, la AID y la OSU. Un asesor residente de parte de OSU inició sus actividades en Santo Domingo el 1° de octubre de 1983, mientras que el coordinador de la asistencia técnica inició viajes periódicos al país.

Evolución del PMAR en el Banco Agrícola

El establecimiento de facilidades de depósito en unas pocas sucursales preseleccionadas del Banco Agrícola estuvo precedido de un largo período de gestación y de una compleja preparación. Durante los años de recursos relativamente abundantes, el Banco no había acumulado ninguna experiencia en la movilización de fondos del público. Ahora tenía que comenzar a hacerlo cuando el sistema institucional se estaba contrayendo y la competencia por los escasos fondos disponibles se había vuelto más dura. Este importante paso para la institución requería, por lo tanto, no sólo voluntad política, sino también de la capacidad técnica para manejar la nueva función de la institución.

El apoyo de la administración y del personal del Banco era indispensable. Para ello se necesitaba el convencimiento de que los esfuerzos de movilización no sólo eran deseables sino que también eran factibles. Como era de esperarse, al principio hubo muchas dudas y algunos funcionarios se oponían a la idea. El mito de que la población rural no posee activos que puedan ser transformados en depósitos y de que esa población no cuenta con un margen sobre el consumo que le permita acumular aún más necesitaba ser cuestionado. Además, las autoridades del Banco tenían que entender cuáles son los problemas asociados con el crédito subsidiado, con la elevada morosidad

y con la excesiva dependencia de la institución del financiamiento externo. Un esfuerzo paciente de convencimiento, en el que el asesor residente de parte de OSU jugó un papel crítico, fue parte importante de este proceso de preparación.

El rápido deterioro de la situación financiera de la institución había forzado a sus administradores a enfrentar estos temas en términos más que académicos. El programa de estabilización con que se le hizo frente a los problemas inflacionarios de la primera parte de la década de los años 80 le impuso límites severos a la expansión del crédito interno y le cerró al Banco Agrícola su acceso privilegiado al Banco Central y otras fuentes de redescuento (FIDE). La situación fiscal hacía imposible una recapitalización del Banco por parte del gobierno, en un momento en el que los recursos de los organismos internacionales se volvieron más escasos y algunas de estas agencias se negaron a prestarle más al Banco Agrícola. Así, la dura realidad de un acceso más restringido a las fuentes tradicionales de fondos creó los incentivos para que se pensara más seriamente en la movilización de depósitos.

La preparación para la movilización de depósitos también incluyó el diseño de políticas, procedimientos y manuales. En algunos casos fue necesario remodelar la apariencia física de algunas sucursales como entrenar personal para la nueva función.

La movilización de depósitos requería de autorización por parte de la Junta Monetaria, por lo que también se necesitaba del apoyo político de las autoridades nacionales. Esta autorización resultó de la Resolución XXX de la Junta que le permitió al Banco emitir libretas de ahorro y certificados de depósito a plazo. La Junta fijó el requisito de encaje legal al nivel del 10 por ciento de los depósitos (dándole al Banco un trato preferencial). Sin embargo, en estas primeras etapas de la captación, la institución ha preferido mantener un encaje voluntario del 20 por ciento y, dada la poca velocidad con que se han prestado los fondos, de hecho ha mantenido un encaje (no programado) todavía mayor.

La Junta Monetaria fijó, además, la tasa de interés que se pagaría sobre los depósitos de ahorro retirable en un 6 por ciento anual (dándole al Banco el mismo privilegio de las asociaciones de ahorro y préstamo) y la que se pagaría por los depósitos a plazo hasta un máximo del 10 por ciento anual. La Junta también requirió que se llevara una contabilidad separada para estos fondos, que los mismos se prestaran en la misma región donde habían sido movilizados y que las sucursales participantes se seleccionaran con base en criterios de eficiencia.

Mediante resolución No. 13 del 4 de enero de 1984 del Directorio Ejecutivo del Banco Agrícola se resolvió poner en vigencia el programa con base en la autorización de la Junta

Monetaria y por circular del 28 de junio de ese año se ordenó el inicio de la captación en las sucursales de La Vega, Baní, Río San Juan, Higüey y Dajabón. El 2 de julio de 1984 el Banco inició la captación de depósitos en La Vega. Con diferencia de dos semanas entre una y otra, los servicios de depósito se fueron expandiendo paulatinamente a otras sucursales.

La llegada de un nuevo Administrador General al Banco Agrícola le presentó al PMAR uno de los dilemas importantes de discrepancia entre las oportunidades de acción y el diseño original y puso de manifiesto la flexibilidad de operación que ha caracterizado al Proyecto. Este funcionario decidió que la movilización de depósitos era suficientemente importante como para que se fuera de inmediato más allá del esfuerzo piloto, hacia una captación a nivel de toda la institución.

La asistencia técnica de OSU se vió forzada a enfrentar el tema de la velocidad óptima de expansión del sistema. En el diseño original del Proyecto la movilización de depósitos se visualizó como un experimento que involucraría unas pocas sucursales, a fin de aprender en qué condiciones resulta mejor movilizar ahorros y cuáles son los cambios de política y de procedimiento que se requieren. La decisión del Banco de proceder más rápidamente de lo programado presentaba tanto

oportunidades como peligros.

Por una parte, el propósito del PMAR era introducir la nueva función de una manera permanente en el Banco y era claro que importantes economías de escala (por ejemplo, en la promoción) se podrían obtener con una expansión más rápida. Por otra parte, la institución no había todavía adoptado todos los cambios operativos y estructurales necesarios para el éxito del programa y en ausencia de estos cambios una expansión acelerada podría reducir la calidad del servicio. En la medida en que la confianza en la institución es uno de los incentivos más importantes para los depositantes, un deterioro en la calidad del servicio podría resultar en una corrida de los depósitos y, con ello, en el fracaso completo del programa. En vista de la decisión política de ir adelante, sin embargo, la asistencia técnica decidió aprovechar el entusiasmo implícito, recomendó cautela y se aprestó a enfrentar los nuevos retos. En retrospectiva, sin duda la decisión de acelerar la expansión del programa fue una buena decisión.

A las pocas semanas de operación del sistema ya era claro que los ahorros financieros rurales existen y que el Banco los estaba atrayendo. Al mismo tiempo se hizo evidente que, incluso a esa pequeña escala de operación, la movilización de depósitos no es un negocio fácil. Por ejemplo, la adición de las actividades de captación de depósitos, sin que se hu-

biera aumentado el personal del Banco, creó requerimientos masivos de información que algunas sucursales estaban encontrando difícil de manejar. El interés se computaba diariamente y el Banco Central había exigido una contabilidad separada. Con ocasión del encaje legal, era necesario enviar informes semanales a las autoridades monetarias. Así, el programa había creado un "problema". Había puesto de manifiesto las deficiencias intrínsecas del sistema de información de la institución y el desarrollo exitoso de la captación hacía necesario corregir esta deficiencia. El PMAR vino de esta manera a reforzar los esfuerzos del Banco Agrícola por revisar e integrar su sistema de informática y manejo de datos.

En términos generales, la introducción de la actividad de captación de depósitos en el Banco había dado origen a una serie de problemas de "segunda generación" que necesitaban ser resueltos. Estos problemas se hicieron más agudos al abandonarse la dimensión piloto y proponerse la expansión acelerada del sistema. Desde luego, esto no era sorpresivo o indeseado. En el diseño del PMAR se preveía que la nueva actividad crearía desequilibrios y tensiones dentro de la institución, sacando a la luz deficiencias que necesitaban corrección, forzando al Banco a una autoevaluación y llevando a cambios importantes en sus políticas y procedimientos que a la larga fortalecerían a la institución.

Uno de los mayores problemas ha sido la lentitud con que el Banco Agrícola ha prestado los fondos movilizados. En parte esto ha reflejado las restricciones sobre elegibilidad de los deudores impuestas por el Directorio Ejecutivo del Banco, basadas en una clara percepción de los problemas históricos de morosidad en la institución y en la comprensión de que, de alguna manera, los nuevos fondos son diferentes. Tanto el Directorio como los gerentes de las sucursales no han estado dispuestos a perder estos fondos, lo que no era tan apremiante cuando los recursos provenían del gobierno o de la AID. Lo que estaba en juego ahora era la riqueza de los vecinos.

Los gerentes de las sucursales, por otra parte, deben reinvertir en la forma de préstamos rápidamente los fondos movilizados, si se quiere mantener la rentabilidad del programa, y deben prestarlos a clientes que muestren una probabilidad de pago muy elevada. Esto requiere tomar decisiones rápidas y selectivas, a las que estos gerentes no estaban acostumbrados, en vista del sistema paternalista del pasado. Además, la lenta colocación de los fondos ha llevado a algunos gerentes de sucursal a no promover activamente la movilización de depósitos. Todo esto ha llevado a revisiones profundas en los procedimientos de manejo de cartera.

El PMAR ha insistido en la necesidad de una mayor descentralización del Banco Agrícola, con mayores responsabilidades para los gerentes de las sucursales y ha aportado los

recursos necesarios para el entrenamiento de estos funcionarios en técnicas gerenciales. Nuevos criterios de clasificación de clientes y nuevos mecanismos de recuperación, más agresivos, han sido introducidos por el Banco.

Cuando el Banco Agrícola inició sus campañas de captación de depósitos, contaba con instrumentos apropiados para competir al menos en el mercado financiero regulado. Además de pagar 6 por ciento anual sobre las cuentas de ahorro retirables, 6.5 por ciento anual sobre los depósitos a plazo indefinido, 8 por ciento anual sobre los depósitos a seis meses y 10 por ciento anual por los depósitos a un año, el Banco ofrecía el incentivo de la rifa (trimestralmente, una cuenta por sucursal seleccionada al azar duplicaba su saldo, hasta RD$ 5,000). La XI resolución de la Junta Monetaria del 23 de enero de 1985 redujo el monto mínimo del certificado financiero de RD$ 100,000 hasta RD$ 10,000 y fijo la tasa de interés correspondiente entre 9.5 y 18 por ciento anual. Al Banco Agrícola no se le autorizó la utilización de este instrumento de captación, por lo que esta institución perdió competitividad en el mercado regulado. Esto provocó la pérdida de algunos de los depósitos más grandes captados por el Banco Agrícola, al no ser estos renovados a su vencimiento y obligó a la institución a solicitarle a la Junta Monetaria autorización para emitir el certificado financiero, la que le fue otorgada a principios de noviembre de 1986.

Cuadro 2. Evolución de la Captación de Depósitos en el Banco Agrícola de la República Dominicana, agosto de 1984 a octubre de 1986.

	Agosto 1984	Marzo 1985	Agosto 1985	Octubre 1985	Mayo 1986	Octubre 1986
Sucursales	7	21	29	29	30	30
Número de cuentas:	1,160	7,441	17,374	20,813	31,241	36,984
Ahorros	1,140	7,297	17,110	20,539	30,911	36,663
Plazo	20	144	266	274	330	321
Montos (RD$ '000)	434	4,017	6,309	6,958	8,292	9,467
Ahorros	-	1,574	3,377	3,992	6,071	7,012
Plazo	-	2,443	2,932	2,966	2,221	2,455
Promedios por sucursal:						
Número	166	354	599	718	1,041	1,233
Monto (RD$ '000)	62	191	218	240	276	316
Tamaño promedio:						
Ahorros	-	216	197	194	196	190
Plazo	-	16,997	11,022	10,824	6,730	7,648
Proporciones:						
Número: Ahorros	98.3	98.1	98.5	98.7	98.9	99.1
Monto: Ahorros	-	39.2	53.5	57.4	73.2	74.1

Fuente: Banco Agrícola de la República Dominicana, Gerencia de Captación de Ahorros y Valores. Sin publicar.

El PMAR y las Cooperativas de Ahorro y Crédito

La puesta en marcha de esta dimensión del PMAR requirió de la evaluación de un gran número de cooperativas de ahorro y crédito, para seleccionar las pocas que participarían en el programa piloto de captación de depósitos. En este caso los esfuerzos de preparación fueron todavía más difíciles y costosos que en el caso del Banco Agrícola, en vista de la estructura institucional muy débil de estas organizaciones. Además, resultó necesario convencer a las asambleas de asociados a que modificaran las políticas y la organización de la cooperativa, incluyendo la estructura de tasas de interés y los procedimientos de cobro, como una precondición para una movilización exitosa de depósitos. Este período de gestación duró poco más de un año.

Entre otras cosas fue necesario diseñar un nuevo sistema de contabilidad para estas cooperativas, algunas de las cuales hasta el momento con dificultad cerraban sus libros una vez al año. El PMAR también diseñó un nuevo sistema de manejo de cartera que ha contribuido a una disminución sustancial de la morosidad, uno de los problemas más serios en estas organizaciones. Los funcionarios de las cooperativas se beneficiaron también de intensos programas de adiestramiento, particularmente en destrezas gerencias y técnicas financieras.

A pesar de este largo esfuerzo de preparación, para diciembre de 1984 cuatro cooperativas de ahorro y crédito estaban movilizando depósitos exitosamente. Una dimensión muy atractiva de este experimento ha sido una mucho mayor flexibilidad en cuanto al nivel y estructura de las tasas de interés, ya que estas organizaciones no están sujetas a la regulación bancaria. Así, al menos en dos de ellas, las tasas de interés que se pagan por los depósitos se han acercado más a las del mercado no regulado que a las del mercado regulado. Por otra parte, en vista de su naturaleza mutual, donde los clientes son al mismo tiempo los dueños, y como resultado de las economías de escala generadas, las tasas de interés que se cobran por los préstamos han estado muy por debajo de las del mercado informal. Usualmente, las tasas cobradas por los prestamistas,adonde acuden también los clientes de las cooperativas, son de alrededor del 20 por ciento mensual. Además, los deudores antiguos han encontrado beneficioso ponerse al día en sus pagos, en la expectativa de más préstamos y un buen servicio en el futuro.

Inicialmente se acumuló, como en el caso del Banco Agrícola, un exceso de liquidez, que reflejaba en parte las antiguas políticas conservadores de otorgamiento de préstamos y el éxito acelerado de la captación de depósitos. En el caso de las cooperativas, sin embargo, este problema se resolvió

Cuadro 3. Indicadores de la Captación de Depósitos por las Cooperativas de Ahorro y Crédito.

Cooperativa Santa Lucía	Dic. 1983	Dic. 1984	Dic. 1985	Ago. 1986
Ahorros retirables	0	25,538	145,902	259,500
Depósitos a plazo	0	0	4,819	42,685
Aportaciones	39,499	49,552	100,252	178,316
Préstamos	35,709	45,299	170,147	390,501
Activos	44,454	89,912	278,937	523,307
Excedentes (Período)	980	2,158	8.338	22,084
Morosidad	48.0	17.0	10.0	9.0

Cooperativa Vallejuelo	Mar. 1984	Mar. 1985	Mar. 1986	Ago. 1986
Ahorros retirables	3,554	21,053	59,253	49,987
Depósitos a plazo	0	14,900	31,870	41,270
Aportaciones	9,030	8,431	12,464	17,494
Préstamos	8,008	31,984	86,751	91,337
Activos	77,926	128,653	205,166	231,856
Excedentes (Período)	1,186	38	0	1,242
Morosidad	70.0	6.0	10.0	10.0

Cooperativa La Vega Real	Jul. 1983	Jul. 1984	Jul. 1985	Jul. 1986
Ahorros retirables	4,148	5,828	35,250	47,068
Depósitos a plazo	0	0	9,960	56,224
Aportaciones	79,888	98,048	138,369	170,316
Préstamos	91,731	110,590	174,646	265,287
Activos	112,955	135,379	219,365	327,647
Excedentes (Período)	0	0	0	4,371
Morosidad		36.0	25.0	22.0

Cuadro 3. Cont....

Cooperativa San Jose	Ene. 1984	Ene. 1985	Ene. 1986	Jul. 1986
Ahorros retirables	305,541	510,584	718,756	803,765
Depósitos a plazo	418,278	654,699	879,934	1,077,600
Aportaciones	783,869	1,006,397	1,245,225	1,375.857
Préstamos	1,264,075	1,876,190	2,624,073	2,833,676
Activos	1,680,056	2,436,166	3,274,882	3,832,676
Excedentes	31,170	47,824	127,417	69,619
Morosidad		2.6	2.3	

Fuente: Jeffrey Poyo y Cándida Emilia Ramírez, "Represión y Liberalización Financiera en las Cooperativas de Ahorro y Crédito en la República Dominicana," noviembre, 1986, IV Taller de Puerto Plata, PMAR.

rápidamente, conforme sus administradores aumentaron su eficacia en el análisis del crédito. Más bien, dada la disponibilidad limitada de servicios financieros en las comunidades donde estas cooperativas operan, así como la falta de liquidez generalizada que ha afectado al campo en años recientes, conforme la imagen de estas organizaciones ha ido mejorando, con la prestación de un servicio de alta calidad, se han tenido que enfrentar a una demanda de crédito insatisfecha sustancial, incluso a las tasas de interés relativamente elevadas que cobran, en comparación con las instituciones del mercado financiero regulado.

Investigación y Diseminación

Las actividades de investigación del PMAR han dado origen a tres generaciones de proyectos en que han participado tanto universidades y centros de investigación como instituciones dominicanas y los asesores de la OSU. Estas investigaciones han sido propuestas y evaluadas en una serie de talleres celebrados en Puerto Plata. El número y la calidad de los trabajos ha sido sustancial.

Para dar a conocer los resultados de estos trabajos así como la evolución de los experimentos en movilización de depósitos y reestructuración financiera, el PMAR ha celebrado numerosos seminarios, ha patrocinado conferencias y ha publicado un boletín periódicamente. Especial mención merece la Biblioteca Mercados Financieros, editada por el Centro de Estudios Monetarios y Bancarios y la OSU. Los volúmenes publicados son:

a) Claudio González Vega, Mercados Financieros y Desarrollo, junio, 1986.

b) Jeffrey Poyo, Los Bancos Agropecuarios y la Captación de Depósitos, junio, 1986.

c) Claudio González Vega, Mercados Financieros Rurales en América Latina, julio, 1986.

d) Andrés Dauhajre, hijo, Reforma Financiera en Pequeñas Economías Abiertas, julio, 1986.

e) James Edward Zinser y Claudio González Vega, Mercados Financieros y Distribución del Ingreso, octubre, 1986.

f) James Edward Zinser, Zunilda Paniagua, Nieves Mármol, Agueda Lembert y Adriana Martínez, Mercados Financieros no Regulados, octubre, 1986.

g) Carlos Cuevas y Jeffrey Poyo, Costos de Operación del Banco Agrícola, noviembre, 1986.

h) Ramón Aquino, Financiamiento Agropecuario y el Banco Agrícola, noviembre, 1986.

Resultados del PMAR

El PMAR ha sido un proyecto particularmente exitoso. Después de dos años de operación de sus actividades de movilización de depósitos, el Banco Agrícola de la República Dominicana cuenta ahora con una Gerencia de Captación de de Ahorros y Valores, que ocupa un lugar prominente en la organización de la institución. Los servicios de depósito tienen ya una cobertura nacional, a través de 30 de las 31 sucursales del Banco y 12 de las oficinas satélite. Como se muestra en el Cuadro 2, el número de cuentas ha aumentado rápidamente. Ya para octubre de 1985, este número alcanzaba 20,813, con 29 sucursales en plena operación. Sorprendentemente, para octubre de 1986 ese número se había casi que duplicado, al pasar a 36,984 cuentas. Este es un número muy elevado

para un país como la República Dominicana. Además, a diferencia de lo que ocurre con los préstamos, donde una persona o familia tiene varios en la cartera del Banco, prácticamente no hay duplicación de cuentas en las mismas manos.

El monto de los depósitos también ha crecido rápidamente. Para octubre de 1985 ya alcanzaba RD$ 6.9 millones y esta cifra se elevó a RD$ 9.5 millones un año más tarde. Es decir, la captación, ya establecida, se elevó en un 36 por ciento en un año. La mayor parte del crecimiento provino de los depósitos de ahorro retirable, que crecieron un 75.7 por ciento, al pasar de RD$ 4.0 millones a RD$ 7.0 millones en ese período. Los depósitos a plazo, en cambio, disminuyeron, al perder el Banco Agrícola competitividad en el mercado cuando las otras instituciones reguladas comenzaron a ofrecer certificados financieros con mejores rendimientos. Este fenómeno fue una confirmación más de la elevada elasticidad interés de los depósitos en la República Dominicana.

La importancia relativa de los ahorros retirables en los montos captados ha aumentado desde un 39.2 por ciento en marzo de 1985 hasta un 74.1 por ciento a octubre de 1986, gracias al aumento en el número de cuentas, ya que se tamaño promedio se ha mantenido alrededor de RD$ 200. Esto ha reflejado la demanda por este servicio de parte de miles de pobladores rurales. En promedio cada sucursal ha captado más de RD$ 300,000.

La movilización de depósitos por parte de las cooperativas de ahorro y crédito ha sido todavía más impresionante. Como se indica en el Cuadro 3, En Santa Lucía, en menos de dos años, los depósitos han aumentado 12 veces, las aportaciones de los asociados casi 5 veces y los préstamos 11 veces. Esta cooperativa tiene ahora activos 12 veces más valiosos que hace dos años. Al mismo tiempo, la morosidad de su cartera disminuyó del 48 al 9 por ciento. En Vallejuelo, los depósitos captados crecieron 26 veces en dos años y medio, los préstamos 11 veces y los activos 3 veces. La morosidad disminuyó desde 70 hasta 10 por ciento de la cartera. Depósitos en La Vega Real aumentaron 18 veces en dos años. La cooperativa de San José, con activos por RD$ 3.8 millones (y microcomputadora cortesía del PMAR), es un pequeño banco. Con el Proyecto sus depósitos, ya sustanciales, aumentaron 3 veces.

Los frutos de los esfuerzos de investigación del PMAR ya fueron brevemente mencionados. Además de los trabajos preparados para los cuatro talleres de Puerto Plata y de la Biblioteca sobre Mercados Financieros, el PMAR ha patrocinado dos tesis de maestría por parte de estudiantes dominicanos en OSU. Los resultados de esta investigación aplicada han permitido mejorar las instituciones participantes y han sido un instrumento útil en los diálogos acerca de reformas de política, complementando eficazmente las otras actividades del PMAR y permitiendo la diseminación de sus resultados.

Lecciones

El PMAR ha sido fuente de numerosas lecciones. La más importante ha sido la confirmación de que las instituciones financieras (incluyendo a los bancos agropecuarios de desarrollo) pueden atraer depósitos en las áreas rurales de los países en desarrollo, incluso cuando las circunstancias económicas no son totalmente favorables. Los fondos depositados voluntariamente por miles de pequeños agentes rurales con el Banco Agrícola y con las cooperativas de ahorro y crédito reflejan claramente la existencia de una demanda por servicios de depósito en las áreas rurales de estos países. El PMAR se diseñó bajo el supuesto de que estos ahorros financieros rurales existen, que la población rural tiene necesidades de manejo de reservas y de liquidez que generan un demanda por estos servicios de depósito, y que la satisfacción de estas necesidades financieras contribuye al bienestar de esta población.

En vista de que las tasas de interés que se han pagado no son, al menos en el caso del Banco Agrícola, suficientemente competitivas, es claro que otros incentivos han estado operando. La reducción de los costos de transacciones para los depositantes potenciales (que aumenta el rendimiento neto de mantener activos financieros) parece haber sido uno de los determinantes más importantes del éxito del programa, particularmente en comunidades remotas, donde servicios de depósito nunca antes ha-

bían estado disponibles. Las empresas y hogares rurales necesitan mantener efectivo y reservas para liquidez, enfrentar riesgos, hacerle frente a emergencias o estar preparado para aprovechar oportunidades de inversión o de consumo futuras. En ausencia de facilidades de depósito, empresas y hogares se ven obligados a invertir en activos tangibles, incluso cuando los riesgos son elevados y los rendimientos bajos. Tal es el caso de efectivo debajo del colchón, animales domésticos (la alcancía del pueblo),inventarios de granos, etc. La disponibilidad de facilidades de depósito mejora el bienestar rural, como lo demuestra la disposición de miles de personas a utilizar el servicio ofrecido.

Otro incentivo importante ha sido la expectativa de un préstamo. Para la población rural resulta muy difícil establecer su condición como sujeto de crédito, en vista de los riesgos y falta de información que caracteriza a los mercados financieros rurales. El depósito inicia una relación bancaria que no necesita de autorización previa de la institución financiera y le proporciona, más bien, información adecuada a ésta para eventualmente evaluar un préstamo al cliente a un costo menos elevado.

La captación de depósitos no es fácil. Para un banco de desarrollo que cuenta ya con una red importante de sucursales dispersas por el país, con un personal dado, los costos más

importantes ya han sido cubiertos. Así, el Banco Agrícola pudo emprender esa impresionante captación con la contratación adicional de sólo un puñado de empleados en la oficina central. Es decir, existía oportunidad para utilizar de esta manera la capacidad subutilizada de la institución.

La prestación de servicios de depósito, sin embargo, tuvo que estar precedida de un largo período de gestación. Esta compleja preparación y el diálogo político necesario cuestan y toman tiempo. Además, la introducción de la nueva actividad en el Banco lo obligó a enfrentarse a nuevos dilemas de estrategia y organización. El sistema de informática, que ha sido objeto de intensa atención, todavía necesita hacerse más eficiente. El PMAR ha patrocinado la introducción de microcomputadoras, para facilitar esta transformación de los sistemas de manejo de datos. Nuevas presiones se han colocado sobre los hombros de los gerentes de sucursal y más esfuerzos de entrenamiento y capacitación son todavía necesarios. Los costos de transacciones internos del Banco son excesivamente elevados y sólo ahora empiezan a medirse y a buscarse la manera de reducirlos. La morosidad, a pesar de las nuevas actitudes patrocinadas por el PMAR, sigue siendo un problema muy serio. La estructura de tasas de interés requiere de nuevos ajustes. La tarea continúa.