

**INTERMEDIACIÓN FINANCIERA EN LA AGRICULTURA EN EL PERÚ, 1994-1997**

**Carolina Trivelli**

**DOCUMENTO DE TRABAJO N°90**

**IEP Instituto de Estudios Peruanos**

*Documento de trabajo N°90 Serie Economía N°31*

**INTERMEDIACIÓN FINANCIERA EN  
LA AGRICULTURA EN EL PERÚ,  
1994-1997**

**Carolina Trivelli**

**DOCUMENTO DE TRABAJO N° 90**

Serie: Economía 31

*Este estudio forma parte de las investigaciones efectuadas en el marco del Consorcio de Investigación Económica, con el auspicio del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) y la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI). El trabajo ha cumplido con el sistema de arbitraje del Consorcio.*

© IEP

Horacio Urteaga 694, Lima 11

 432-3070 / 424-4856

Fax [51 1] 432-4981

E-mail: [iepedit@iep.org.pe](mailto:iepedit@iep.org.pe)

ISSN 1022-0356 (Documento de Trabajo IEP)

ISSN 1022-0399 (Serie Economía)

Impreso en el Perú

Mayo de 1998

Hecho el depósito legal: 98-0844.

TRIVELLI, Carolina

Intermediación financiera en la agricultura en el Perú, 1994

1997.-- Lima: IEP, 1998.-- (Documento de Trabajo, 90. Serie Economía, 31).

INSTITUCIONES FINANCIERAS/INTERVENCIÓN DEL ESTADO/CRÉ-  
DITO AGRÍCOLA/AGRICULTURA/COOPERATIVAS AGRÍCOLAS/CAJAS  
RURALES/SECTOR AGRARIO/SECTOR INFORMAL/ECONOMÍA/PERU/

WD/03.01.02/E/30

## CONTENIDO

|                                                                             |    |
|-----------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. INTRODUCCIÓN                                                             | 5  |
| 2. MARCO CONCEPTUAL                                                         | 6  |
| 2.1. El problema de los prestamistas                                        | 8  |
| 2.2. Objetivos                                                              | 9  |
| 3. LOS CAMBIOS EN EL SECTOR FORMAL                                          | 10 |
| 3.1. Las reformas y la oferta formal de crédito para la agricultura         | 12 |
| Cierre del Banco Agrario                                                    | 13 |
| Creación de las Cajas Rurales de Ahorro y Crédito (CRAC)                    | 14 |
| Consolidación de las Cajas Municipales (CM)                                 | 17 |
| Redefinición del rol de COFIDE                                              | 17 |
| Redefinición del rol de la Superintendencia de Banca y Seguros              | 18 |
| Formalización de ONG y otros prestamistas informales institucionales        | 18 |
| 3.2. Reformas en otros sectores                                             |    |
| Liberalización de precios de productos e insumos                            | 19 |
| Liberalización de los mercados de tierra                                    | 21 |
| 4. EVOLUCIÓN DEL CRÉDITO PARA EL SECTOR AGROPECUARIO: 1994-1997             | 22 |
| 4.1. Composición del sector de oferentes formales                           | 24 |
| Bancos y financieras                                                        | 27 |
| CRAC                                                                        | 32 |
| CM                                                                          | 42 |
| Otros                                                                       | 46 |
| 4.2. Sector informal                                                        |    |
| Oferentes informales institucionales                                        | 48 |
| Oferentes informales no institucionales                                     | 52 |
| 5. DEMANDA                                                                  | 53 |
| 5.1. Acceso a crédito                                                       | 57 |
| 5.2. Relación entre oferentes y demandantes: una propuesta para el análisis | 64 |
| 6. CONCLUSIONES                                                             | 67 |
| 7. BIBLIOGRAFÍA                                                             | 73 |
| ANEXOS                                                                      | 76 |

## CUADROS

|                                                                                                                      |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Relaciones entre PBI y colocaciones formales en el sector agropecuario                                            | 23 |
| 2. Número de instituciones financieras por departamento                                                              | 25 |
| 3. Colocaciones en el sector agropecuario (millones de dólares)                                                      | 26 |
| 4. Colocaciones en el sector agropecuario (estructura porcentual)                                                    | 26 |
| 5. Colocaciones de la banca múltiple                                                                                 | 28 |
| 6. Depósitos de la banca múltiple                                                                                    | 28 |
| 7. Calidad de cartera y costos operativos de la banca múltiple                                                       | 29 |
| 8. Cajas rurales de ahorro y crédito                                                                                 | 33 |
| 9. Colocaciones y depósitos en el subsistema de CRAC                                                                 | 34 |
| 10. Indicadores de las CRAC (grupo B)                                                                                | 37 |
| 11. Indicadores de las CRAC (grupo A)                                                                                | 38 |
| 12. Garantías exigidas por las CRAC                                                                                  | 40 |
| 13. Colocaciones y depósitos en el subsistema de CM                                                                  | 42 |
| 14. Productores agropecuarios según tamaño de explotación                                                            | 54 |
| 15. Clasificación de los demandantes de crédito por tipo de garantía                                                 | 57 |
| 16. Comparación del acceso al crédito 1994-1996                                                                      | 58 |
| 17. Posibles relaciones entre oferentes y demandantes                                                                | 64 |
| 18. Productores agropecuarios que gestionaron crédito, según razón principal por la que no obtuvieron o no aceptaron | 66 |

## GRÁFICOS

|                                                                                  |    |
|----------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Evolución de los precios agropecuarios reales (1980-1995)                     | 20 |
| 2. Evolución del PBI total y agropecuario                                        | 20 |
| 3. Situación de la banca múltiple (mayo-abril 1997)                              | 29 |
| 4. Situación de las CRAC (mayo 1996-abril 1997)                                  | 36 |
| 5. Situación de las cajas municipales (mayo 1996-abril 1997)                     | 43 |
| 6. Situación de los subsistemas financieros                                      | 47 |
| 7. Obtención de crédito por fuente a nivel rural                                 | 58 |
| 8. Número de productores agropecuarios y acceso al crédito por tipo de productor | 59 |
| 9. Número de productores agropecuarios y acceso a crédito por regiones naturales | 60 |
| 10. Número de productores que gestionaron y obtuvieron crédito agropecuario      | 60 |
| 11. Acceso al crédito por fuente y por tipo de productor                         | 62 |
| 12. Acceso al crédito por fuente y por región                                    | 63 |

## 1. INTRODUCCIÓN

El tema del crédito para el sector agropecuario ha sido abordado por un número importante de investigadores desde distintas perspectivas con miras a entender el funcionamiento de los mercados de capitales relevantes para las actividades agrarias. En los últimos años estos estudios se han centrado en el análisis de los distintos tipos de créditos informales. El crédito informal ha sido entendido como una respuesta institucional ante la falta de crédito formal, ya sea por su reducida oferta o por la incapacidad de los prestamistas formales y/o del sistema de intermediación formal para operar de manera eficiente en el medio rural. Numerosos trabajos, teóricos y empíricos, han permitido entender las fallas que presentan los mercados de crédito en el medio rural y la importancia y consecuencias de los problemas de información asimétrica.

En este trabajo, nos centraremos en el análisis del sector de oferentes formales de crédito para el sector agropecuario, con miras a identificar como este sector se ha recompuesto luego del ajuste estructural iniciado en 1990 por el gobierno del Perú. Es decir, revisar cual ha sido la respuesta institucional del sector privado ante el cierre de la banca de fomento estatal en el caso del financiamiento al sector agropecuario en un contexto de liberalización financiera.

Como se sabe, con el cierre del Banco Agrario (BA) y la liberalización financiera de 1991 se inicia una nueva etapa en el tema del financiamiento para el sector agropecuario. Por un lado, se reduce drásticamente la oferta de fondos formales (que venían del BA) y, por otro lado, se abre un abanico de posibilidades para que el sector privado amplíe su cobertura a sectores hasta ese entonces desatendidos. En 1994, luego de un largo y lento proceso de reglamentación, iniciaron sus operaciones las Cajas Rurales de Ahorro y Crédito (CRAC), gracias a una iniciativa del gobierno. Es a partir del inicio de las operaciones de las CRAC que analizaremos la evolución de las colocaciones formales en el sector agropecuario con miras a evaluar críticamente la reacción del sector privado y el desempeño de las agencias privadas creadas a partir de iniciativas gubernamentales.

Centraremos nuestra atención en cómo cada oferente formal identifica a su cliente "ideal" dentro del sector agropecuario. Este análisis nos permite definir como cada agente busca solucionar los problemas típicos de los prestamistas, sobre todo el problema de la selección de prestatarios. Para complementar la figura, a partir de la información recogida por el III Censo Nacional Agropecuario y otras fuentes secundarias, se revisa la escasa información disponible sobre los demandantes de crédito agropecuario.

Este trabajo se centra en el análisis de los montos totales asignados por cada tipo de intermediario. Expresamente estamos dejando de lado dos temas complementarios: las tasas de interés y los montos por préstamos de cada institución. Si bien ambos temas son centrales, necesitamos primero ofrecer un panorama general para luego pasar a uno particular.

El texto está organizado en siete secciones. Luego de esta introducción se presenta el marco conceptual y los objetivos que guían el desarrollo del documento. En la tercera sección se hace un recuento de las reformas ocurridas en los últimos años, tanto aquellas que han afectado el sistema financiero relevante para el sector agropecuario, como las reformas complementarias dentro del propio sector agrario que se dieron con miras a mejorar el desempeño del sector. La cuarta sección contiene un recuento de la evolución del crédito para el sector agropecuario. En la quinta sección se presenta una aproximación al análisis de los demandantes de crédito agropecuario. La sexta sección contiene las conclusiones y recomendaciones que se derivan del presente trabajo así como una serie de pistas para investigaciones futuras. Finalmente, se presenta la bibliografía revisada y tres anexos conteniendo información sobre puntos específicos tratados en el texto.

Este texto se terminó de escribir en setiembre de 1997, es decir al inicio de la campaña agrícola 97/98. Esta campaña probablemente será una campaña sumamente negativa en lo que se refiere al flujo de crédito formal hacia el sector agropecuario dados los disturbios climáticos causados por el fenómeno de El Niño. Muchas instituciones financieras han manifestado ya una política de extrema cautela en las colocaciones en este sector ante la incertidumbre sobre los efectos del fenómeno climático sobre los volúmenes y calidad de la producción y sobre los plazos en los que la campaña se desarrollará.

Deseo agradecer a varias personas e instituciones sin las cuales hubiese sido imposible realizar esta investigación. En primer lugar a Hildegardi Venero quien apoyó esta investigación desde su inicio con gran entusiasmo e interés. Sin su ayuda este documento no hubiera podido terminarse. En segundo lugar, a los miembros del Área de Economía del IEP que tuvieron útiles sugerencias y recomendaciones a lo largo de toda la investigación. En tercer lugar a todos los investigadores de distintas instituciones, personal de las agencias financieras y organismos públicos que nos recibieron y respondieron la gran cantidad de preguntas que les hicimos. Finalmente, agradecer al IDRC y ACIDI de Canadá por el apoyo financiero para la realización de esta investigación en el marco de las actividades del Consorcio de Investigación Económica.

## 2. MARCO CONCEPTUAL Y OBJETIVOS

Analizar los mercados de crédito implica estudiar un mercado en el que se transan recursos líquidos (de los prestamistas) por promesas de pago futuro (de los prestatarios). Los prestamistas deben asegurar que la promesa de pago se cumpla, para lo que deben seleccionar a los prestatarios que presenten las mayores posibilidades de repago. A la vez se debe definir cuánto ha de prestarse ya qué precio. Los prestatarios, primero tienen que obtener un préstamo, para lo que necesitan convencer al prestamista de que honraran su deuda, luego deben asegurarse de generar recursos suficientes para cubrir su promesa de pago o para asumir el castigo por no cumplida, para ello deben tener proyectos rentables y una evaluación del costo del repago y del costo de incumplir. Este juego entre prestamistas y prestatarios no se limita a la determinación de un precio *rasa de -interés-* sino que implica la definición de las características de la transacción que a su vez dependen de una serie de variables adicionales, tales como la eficiencia de los flujos de información.

El mercado de crédito no es un mercado en el que precios y cantidades se equilibran automáticamente debido a las características inherentes a la actividad de

la intermediación de fondos. Los mercados de crédito interactúan a través de muchos canales además de a través de los precios e ingresos (Hoff y Stiglitz 1993). El estudio de los mercados de crédito, o segmento particular de éste, no puede por ello realizarse sobre la base de teorías convencionales sobre el funcionamiento de los mercados (Besley 1994).

El funcionamiento de los mercados crediticios ha sido analizado desde varias propuestas teóricas. Stigler (1967) argumentaba que las imperfecciones del mercado de crédito no eran relevantes y que este, como cualquier otro mercado, puede ser analizado bajo el paradigma de mercados perfectos. En el otro extremo, varios autores explicaron el funcionamiento del mercado de créditos a partir del poder monopólico de los prestamistas (Bottomley 1983; Von Pischke et al. 1983). Este enfoque tuvo gran éxito sobre todo para explicar la existencia de prestamistas informales en el medio rural que cobraban altas tasas de interés, cercanas a la usura. Ambas propuestas, a pesar de sus diferencias, buscaban explicar las altas tasas de interés vigentes. En ambos casos se ha encontrado evidencia de sus limitaciones para explicar el funcionamiento de los mercados de crédito, aún tomando en cuenta sólo el objetivo de explicar cómo se determinan las tasas de interés (Hoff y Stiglitz 1993).

Los mercados rurales de crédito presentan características particulares que deben ser consideradas para comprender su funcionamiento y las soluciones, en precios y cantidades, con las que este mercado opera (Hoff y Stiglitz 1993). Las teorías más recientes sobre el funcionamiento de los mercados de crédito en el medio rural parten de la constatación de la existencia de problemas en los flujos de información y en los medios para hacer cumplir los acuerdos pactados entre oferentes y demandantes. En estas condiciones el mercado de créditos opera con altos costos de transacción, racionamiento crediticio, problemas de selección adversa y riesgo moral y por ello requiere de instituciones (marco institucional y organizaciones) capaces de interactuar en estos mercados imperfectos con miras a alcanzar soluciones que tiendan reducir el impacto de las fallas de estos mercados l.

7

Además, el mercado de crédito tiende a ser segmentado. La segmentación en el mercado de crédito puede ser por regiones, tal como encuentran Hoff y Stiglitz (1993), o por tipo de prestamista (formal/informal) como encuentran Feder et al. (1993). El tipo de segmentación depende de las características del mercado de crédito y de la economía en la que estos mercados operan.

Conviene, entonces, trabajar con un enfoque amplio, que incorpore el análisis de las fallas en el funcionamiento de los mercados sin negar las ventajas del funcionamiento adecuado de los mercados como instituciones de asignación de recursos y que incorpore, también, el análisis institucional como herramienta para el análisis. Este tipo de enfoques permite estudiar el funcionamiento de un mercado o de una porción de este, dentro de un contexto social, político y legal determinado, sin ser por ello estático.

En el caso de los mercados de crédito en el ámbito rural el análisis institucional resulta importante ante la coexistencia de prestamistas de distinto tipo. Por un lado, la clásica diferencia entre prestamistas formales e informales y, por otro lado, las diferencias entre prestamistas institucionales y no institucionales o entre prestamistas.

l. Existe una vasta literatura sobre el tema, para una revisión de la teoría global ver Roff et al. (1993), sección 1 y Besley (1994). Literatura sobre las principales fallas del mercado de crédito o las características de estos mercados ver, por ejemplo, Stiglitz y Weiss (1981, 1987, 1992), Feder y Feeny (1991), Eswaran y Kotwal (1989), Van Pischke et al. (1983), Flora y Yotopoulos (1991) .

mistas especializados y no especializados. Las diferentes combinaciones entre estas características abren una gama de organizaciones que interactúan en este mercado, no siempre bajo reglas de juego comunes. Un tema por trabajar es hasta que punto esta multiplicidad de instituciones oferentes son resultado de las características (y fallas) de los mercados de crédito o son respuestas institucionales a un marco regulatorio ineficiente.

## 2.1. El problema de los prestamistas

De manera general, existen desde el inicio de los prestamistas tres problemas a enfrentar. En primer lugar, el problema de cómo obtener información sobre los prestatarios potenciales para seleccionar a los con mayores posibilidades de ser solventes y de cumplir los acuerdos (selección de prestatarios). En segundo lugar, qué medidas deben tomarse para inducir al prestatario a realizar las acciones que eleven las probabilidades de que el proyecto financiado sea exitoso. Es decir que el prestatario se vea incentivado a actuar de la mejor manera posible para realizar este proyecto. En tercer lugar, qué medidas deben tomarse para conocer la capacidad de pago del prestatario, y para que aquellos prestatarios en capacidad de pagar cumplan con el acuerdo de pago, es decir que los prestatarios solventes paguen su deuda (coacción, *enforcement*) (Hoffy Stiglitz 1993).

Estos tres problemas deben ser resueltos mediante distintos mecanismos al alcance de los prestamistas: tasas de interés y costos de transacción (precio), supervisión de los prestatarios, supervisión de los proyectos, racionamiento crediticio, contratos encadenados con otros mercados, integración con otras instituciones, relaciones personales, etc. Muchos de los problemas presentes en los mercados de crédito se ven agravados en el caso de los préstamos en el ámbito rural y para actividades agropecuarias ya sea por las características propias de estas actividades (riesgosos, estacionales) o por la incorporación de las variables de localización (dispersión, distancia).

Una característica de los sistemas de intermediación en el medio rural es la importante presencia de crédito "informal". Informales porque el crédito proviene de prestamistas no especializados en el negocio de la intermediación, o que no cuentan con la supervisión ni el respaldo del estado o de las agencias de supervisión y regulación financiera. Es decir, se denomina crédito "informal" al crédito que proviene de una institución no financiera, aun cuando sea ofrecido por una empresa formal (no financiera). El conjunto de prestamistas informales es heterogéneo lo que trae como consecuencia que las condiciones tras estos créditos sean también heterogéneas y por ello se pueda estar generando una segmentación del mercado por fuente.

Tanto prestamistas formales como informales necesitan mecanismos para reducir el riesgo de no obtener la devolución de los créditos otorgados, por ello exigen garantías. En el caso de los prestamistas formales las garantías exigidas tienden a ser lo que conocemos como garantías reales que, ante la falta del prestatario en la devolución del préstamo, puedan realizarse de tal modo que el prestamista recupere el capital prestado. En el caso de los prestamistas informales, si bien es deseable contar con garantías reales esto no es una condición necesaria. El objetivo de los créditos informales varía, desde la intermediación pura (obtener una determinada rentabilidad por el capital prestado), hasta objetivos diversos como asegurar la oferta de productos de determinada calidad en determinada época (en el caso de comerciantes y habilitadores), una demanda segura para los productos ofrecidos por el prestamista (en el caso de comerciantes de insumos), una mejora en bienestar

(ONG y agencias de desarrollo), etc. Es decir, el crédito informal puede estar sirviendo a más de un objetivo, al estar ligado a la obtención de otros beneficios distintos o adicionales a la realización de determinada rentabilidad del capital (Floro y Yotopoulos 1991). Esta característica lleva a que su sistema de asignación de créditos sea distinto al de los intermediarios formales (Swaminathan 1991).

El prestamista informal, al igual que el formal, prefiere otorgar créditos a agentes que poseen más y mejores garantías, pero el tipo de garantías aceptadas por los prestamistas informales es más amplio y flexible que en el caso de los prestamistas formales. El intermediario informal otorga créditos en función a una serie de variables que no necesariamente se condicen con la cantidad o calidad de las garantías reales que un prestatario posee. En el sector informal, si bien se mantienen ciertos niveles de riesgo tienden a encontrarse menos problemas de selección adversa y riesgo moral que en el sector formal por la mayor información que sobre el prestatario posee el prestamista (Braverman y Guasch 1986). Las relaciones personales y la generación de "carteras de clientes" resultan piezas fundamentales del proceso de intermediación informal.

Las soluciones que dan los distintos prestamistas a los problemas de selección, incentivos y coacción, junto con las regulaciones vigentes para la intermediación financiera determinan el funcionamiento de la oferta de crédito. Es justamente eso lo que nos proponemos analizar en este trabajo para el caso peruano, donde a partir de 1990 se emprendieron un conjunto de reformas estructurales en la economía, variando las reglas de juego de casi todas las actividades económicas, entre ellas la actividad financiera. Resultado de esas reformas se han eliminado y creado nuevas entidades intermediadoras de fondos relevantes para el medio rural. Estos cambios han llevado a la redefinición de los oferentes de crédito en el medio rural, así como a la modificación de los sistemas bajo los que estos operan.

9

## 2.2. Objetivos

Las preguntas que buscamos responder son si los cambios ocurridos en la economía (o cuáles de ellos) han logrado solucionar, o generar soluciones a, los problemas de los prestatarios (selección de prestatarios, incentivos, coacción o *enforcement*) y con ello consolidar un sistema estable y sostenible de intermediación financiera para el caso específico de las actividades agropecuarias. En el mismo sentido verificar si este nuevo arreglo institucional es sostenible y si permite ampliar la cobertura del sistema de intermediación financiera en el sector agropecuario.

Los objetivos específicos que se busca cumplir en este documento tienen que ver con distintos aspectos del nuevo sistema financiero relevante para el sector agropecuario. Estos objetivos, en su mayoría, buscan también poner en evidencia la validez o pertinencia de los argumentos teóricos discutidos en esta sección como categorías de análisis en el contexto actual.

El primer objetivo específico es identificar a los oferentes de crédito para las actividades agropecuarias. Como se discute en la siguiente sección el programa de ajuste estructural emprendido por el gobierno a inicios de los años 90 llevó a una recomposición del sector de oferentes, sobre todo en lo referido a la oferta formal de créditos. Se requiere identificar a los oferentes analizando las características de cada uno de ellos en cuanto a cobertura, estrategia de colocaciones y especialmente en cuanto al procedimiento y determinación del tipo de prestatario con que desean trabajar. Este análisis nos permitirá determinar que tipo de problemas enfrenta cada tipo de oferente (incentivos, selección o *enforcement*) y cómo estos son salvados.

Este objetivo nos permitirá además definir si los actuales oferentes de crédito para el sector agropecuario han logrado una ampliación en la cobertura y/o se ha incrementado el volumen de colocaciones destinadas al sector agropecuario con miras a incrementar el nivel de actividad del sector. Es decir, revisaremos la respuesta institucional del sector privado ante el nuevo contexto (eliminación de la banca de fomento estatal y liberalización financiera) para el caso de la intermediación financiera para el sector agropecuario.

El segundo objetivo específico es verificar si, tal como señala la teoría, las instituciones con mejor información ofrecen mejores condiciones a los prestatarios que atienden, o si aquellas instituciones oferentes con más información o con información sobre nuevos prestatarios logran ampliar la cobertura del sistema de intermediación. Este último punto resulta especialmente relevante en el caso del recompuesto sector formal, vía por la cual se han canalizado la mayor parte de las políticas públicas en el tema.

Dentro de este objetivo será importante analizar también si las instituciones han generado mecanismos de integración como estrategia para operar en un mercado imperfecto que tiende a ser segmentado. De verificarse la existencia de experiencias de integración, horizontal o vertical, analizaremos sus logros. En las áreas en las que no se detecte integración buscaremos determinar las causas, es decir analizar si existen problemas en la regulación, altos costos de integrarse o si simplemente la integración no resulta necesaria.

Finalmente el tercer objetivo específico es definir que medidas podrían ser adoptadas con miras a consolidar el funcionamiento eficiente y sostenido de este mercado, tanto al nivel gubernamental como dentro del sector privado.

10

### 3. LOS CAMBIOS EN EL SECTOR FORMAL

El programa de ajuste estructural iniciado en 1990 por el gobierno del Perú afectó prácticamente a todos los sectores de la economía peruana<sup>2</sup>. En el caso del sistema financiero relevante para la agricultura los cambios y ajustes se dieron a partir de dos hechos claves, la reforma financiera con la promulgación de una nueva Ley de instituciones financieras en 1991 y el cierre del Banco Agrario (BA)<sup>3</sup>. Como veremos, la intención tras las reformas ha sido lograr la formación y posterior consolidación de un sistema financiero capaz de abastecer de créditos a los distintos sectores poblacionales y económicos (incluyendo al agropecuario) a través de mecanismos de mercado, minimizando la intervención del estado.

Desde el punto de vista de la formación de un mercado financiero competitivo y con posibilidades de expansión capaz de servir al sector agropecuario sin por ello dejar de atender a otros sectores, se pueden dividir las medidas adoptadas por el gobierno en dos grandes grupos; las orientadas a la consolidación de instituciones competitivas y la generación de un marco regulatorio adecuado que permita a las instituciones aprovechar al máximo sus potencialidades sin comprometer por ello la sostenibilidad ni la estabilidad del sistema financiero.

2. Detalles sobre el Programa de Ajuste y sus impactos sectoriales pueden hallarse en Gonzales de Olarte (1997), Escobal y Valdivia (1993), Velarde y Rodríguez (1996).

3. La Ley de Bancos aprobada en 1991 deroga 78 dispositivos legales vigentes. Entre estos 78 dispositivos habían algunos que datan de 1895 (Tovar 1993).

Claramente el primer grupo de medidas, busca fomentar la competencia entre instituciones ya sea con miras a reducir costos o para que, a través de mecanismos de mercado, se definan segmentos de acción para cada tipo de institución. El segundo grupo está dirigido, más bien, a mantener el sistema operando en un ambiente estable para reducir la desconfianza en el sistema y para evitar una posible crisis financiera. Este segundo grupo de medidas incorpora regulaciones orientadas a la reducción de la morosidad, específicamente la morosidad de aquellos en capacidad de cubrir sus deudas (es decir aquellos que no pagan por decisión, no por necesidad).

Dentro del nuevo esquema las agencias gubernamentales o entidades públicas deben dejar paso a entidades privadas no sólo por la mayor eficiencia demostrada por el sector privado en la administración de fondos sino por el pobre desempeño reciente del sector público en las tareas de la intermediación. Una de las razones más importantes tras el fracaso del BA y de otros intentos gubernamentales por colocar fondos "pro-desarrollo" vía créditos ha sido la baja capacidad de recuperación de los créditos, no sólo por problemas administrativos o de gestión o por problemas de insolvencia en el sector receptor de los créditos, sino por la alta tasa de morosidad de prestatarios solventes que dados los bajos costos de no honrar las deudas con el estado tomaron estos préstamos, generalmente preferenciales, como regalo. Barrantes y Trivelli (1994) entre otros documentan como agricultores relativamente exitosos consideran que los préstamos recibidos del estado no son tan serios como los del sector privado (en palabras de agricultores: al estado es fácil "cabecearlo"). Este tipo de comentarios se reafirma ante la existencia de programas de crédito sin ningún compromiso o regulación (como muchos de los créditos otorgados por los Fondeagros regionales o los fondos rotatorios del Ministerio de Agricultura, MINAG) o la colocación de fondos en sectores específicos durante campañas electorales. La otra razón de fondo tras el fracaso de estas experiencias ha sido la escasa capacidad de lograr que el grupo objetivo de la medida sea el verdadero beneficiario de ella 4.

11

Adicionalmente a la reforma del sistema financiero se dieron una serie de medidas en otros mercados (distintos del mercado de capitales) y en distintos sectores para complementar o apoyar la reforma del sistema financiero. En el caso específico del sector agropecuario estas medidas se han orientado a la liberalización de precios de productos y factores, así como la eliminación de monopolios y reducción al mínimo de la presencia del estado (como oferente de fondos) en el sector con miras a fomentar el libre mercado. La liberalización de los mercados de factores, básicamente el de tierras, ha sido una de las medidas más difundidas como pieza fundamental de las reformas orientadas a activar el mercado de créditos en el campo. El objetivo tras todas estas medidas complementarias, en el caso de agricultura, es reducir el riesgo de insolvencia por un lado (vía mercados más competitivos y completos) y en caso de darse la insolvencia, contar con mecanismos para que los agentes financieros puedan, mediante la ejecución de garantías, mantenerse operando en el sector.

Se puede decir que las reformas se dieron buscando afectar uno de los problemas planteados en el marco conceptual, tal es el problema de la selección de prestatarios, a través de la generación de sistemas de información y de la regularización de los sistemas de tenencia para aumentar las garantías en manos de los prestatarios. Los otros dos problemas, coacción e incentivos, fueron afectados de manera

4. Otras razones tras el fracaso de este tipo de programas pueden hallarse en el pionero artículo de D. Adams (1971).

indirecta o menos agresiva. El tema de hacer cumplir los contratos se abordó a través de ciertas regulaciones en el tipo de contratos, pero a pesar de los esfuerzos gubernamentales, esto no ha tenido un correlato en la reforma y agilización del poder judicial. En el tema de los incentivos hay medidas más bien confusas, por un lado se busca hacer del sector agropecuario más competitivo (y por ende más atractivo) pero, por otro lado, se le desprotege en extremo haciéndolo más riesgos o se generaran sobrecostos que reducen o eliminan su rentabilidad.

Como veremos a continuación, las medidas adoptadas en los primeros años de la década de 1990 marcaron un cambio en el sector de oferentes de crédito gracias a la combinación de medidas en distintos sectores. Revisaremos primero las medidas que afectaron directamente al sistema financiero en general y luego aquellas más medidas más bien sectoriales.

### 3.1. Las reformas y la oferta formal de crédito para la agricultura

La reforma del sistema financiero fue una de las primeras reformas que se implementó dentro del Programa de Ajuste Estructural. Gonzales de Olarte (1997), señala lo novedoso del caso peruano pues en los programas de ajuste estructural la reforma financiera tiende a esperar hasta que las reformas en otros sectores se consoliden (reforma comercial, por ejemplo).

A partir de agosto de 1990 se inició la reforma financiera en el Perú con la liberalización de las tasas de interés, luego se eliminó la obligación de entregar al Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) las divisas obtenidas por exportaciones y se garantizó la libre tenencia de moneda extranjera. A fines de 1991 se promulgó una nueva Ley de bancos, instituciones financieras y seguros con la que se redefinió el, hasta entonces, sistema bancario comercial. Los bancos comerciales pasaron a ser parte de la banca múltiple. Este cambio les permitió realizar actividades que antes no les eran permitidas (actuar banca de inversiones, por ejemplo) (Velarde y Rodríguez 1996). Con la introducción de esta nueva Ley se reforzó el rol de la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) como ente supervisor del sistema financiero con miras a reducir la fragilidad del sistema.

En 1992 se liquidó definitivamente la banca de fomento, se iniciaron las ventas (privatizaciones) de los paquetes accionarios del estado en la banca múltiple, se liquidaron las mutuales de vivienda y la banca paralela (Rojas 1996). Estas medidas unidas a la reestructuración de las financieras y cooperativas de ahorro y crédito y al ingreso de nuevos bancos (con capital extranjero), permitieron delinear las características del actual sistema financiero. En el actual esquema el principal intermediario financiero lo constituye la banca múltiple y donde el rol del sector público se restringe a las actividades de agencias como COFIDE, SBS, Banco de la Nación.

Las medidas anteriormente señaladas unidas a la liberalización del mercado de capitales (apertura de la cuenta corriente) y a la privarización de la Bolsa de Valores, han inducido mayor competencia en el sistema financiero, así como mayores niveles de intermediación (Velarde y Rodríguez 1996).

En octubre de 1993 se aprobó el DL 770 (Nueva Ley General de Instituciones Bancarias, Financieras y de Seguros) que modificaba sustancialmente el DL 637. Finalmente, en 1996, se dio una nueva Ley para el sistema financiero que

5. En 1990 los bancos comerciales representaban el 50% de la actividad del sistema financiero, en 1994, representaban el 80% (Rojas 1996).

modificaba las norma vigentes (Ley 26702). En esta nueva ley se enfatiza el rol de las provisiones como mecanismo para reducir el riesgo de quiebra en las instituciones financieras y se plantea un esquema escalonado en el cual se ubican las distintas instituciones financieras. Este tipo de esquema escalonado permite a aquellas instituciones con buen desempeño ampliar sus actividades a medida que logran ciertas metas establecidas por la Ley y supervisadas por la SBS. Asimismo se crea la figura de la EDPYME (Entidad de Desarrollo de la Pequeña y Micro Empresa), que como discutiremos más adelante, resulta una alternativa para que los intermediarios financieros informales especializados se formalicen.

Sin embargo, es casi un consenso la necesidad de resolver algunos problemas persistentes en nuestro sistema financiero. Los créditos de capitalización y los créditos a sectores específicos (como la pequeña agricultura) son parte de la agenda pendiente en el tema de la intermediación financiera formal (Velarde y Rodríguez 1996; Rojas 1996).

#### *Cierre del Banco Agrario (BA)*

Como parte del programa de ajuste estructural, y específicamente de la reforma financiera, se desactivó la Banca de Fomento. En el caso relevante para agricultura (cierre del BA), primero se eliminaron las tasa de interés preferenciales que el BA utilizaba y la exclusividad en el uso de la prenda agrícola como garantía (Escoba1 y Valdivia 1993), para luego, en 1992, anunciar el cierre definitivo de esta institución. El cierre del BA constituye el reconocimiento de la quiebra operativa de la banca de fomento, que a 1990 tenía pérdidas acumuladas mayores a su patrimonio, por lo que dependía del crédito que le otorgase el BCR, ya que desde que el BCR elimina el crédito al gobierno, la banca de fomento operaba en una escala mínima (Velarde y Rodríguez 1996, Valdivia 1995).

13

El BA, que operó desde los años treinta, coexistió con los bancos privados hasta fines de los años sesenta, para luego ir desplazándolos. Desde inicios de los años setenta el BA no tuvo una política de suplir las deficiencias de crédito en zonas desatendidas, sino más bien de operar (con montos significativos) en las zonas con más posibilidades de articularse con fuentes alternativas de fondos (Salaverry 1983). Los más afectados con el cierre del BA fueron los productores de la costa, donde el BA colocaba la mayor parte de sus recursos<sup>6</sup>. Asimismo, tres cultivos (algodón, papa y arroz) concentraron entre el 65 y 75% de los créditos otorgados por esta institución.

Con el cierre del BA se dejó un gran vacío en el financiamiento de la producción agropecuaria. Con miras a mitigar el impacto de la desaparición del BA, el MINAG transitoriamente dispuso que los Fondeagros regionales actuarían como prestamistas hasta que la situación se recompusiera. Los Fondeagros no tenían ninguna experiencia ni infraestructura para colocar fondos ni para monitorear los créditos. Si el BA tenía problemas en estos puntos, los Fondeagros los tenían peores. Esto justifica la pésima gestión que se dio en esta tarea, generando que el grueso de las colocaciones fuese incobrables. Sin embargo, la peor consecuencia de la actuación de los Fondeagros como prestamistas ha sido la agudización de la mala imagen del estado como prestamista, especialmente su incapacidad para cobrar los créditos otorgados. Luego de esta experiencia cualquier tipo de financiamiento que

6. Salvo durante el gobierno de Alan García donde se priorizaron los créditos en el Trapecio Andino, tal como reporta Valdivia (1995).

viniera del sector público estaría marcado por esta mala imagen o condenado a la quiebra por los bajos niveles de recuperación de los montos prestados.

### *Creación de las Cajas Rurales de Ahorro y Crédito (CRAC)*

Las Cajas Rurales de Ahorro y Crédito (CRAC) son reconocidas como instituciones financieras en el DL 637 de 1991 (Ley General de Instituciones Bancarias, Financieras y de Seguros), pero recién en agosto de 1992 se reglamentó su formación. Mediante DL 25612 se definió el proceso por el cual se constituían las CRAC, su ámbito de acción y el sistema de regulación al que estarían sujetas. Este DL 25612 fue modificado en 1993 con la promulgación del DL 770 y fue totalmente derogado con la promulgación de la nueva Ley para el sector en 1996 (Ley 26702).

Las CRAC al formarse deben definir el ámbito geográfico en el cual operarían, no pudiendo realizar operaciones fuera de éste. En el mismo sentido, en la propuesta inicial se exigía que el monto de patrimonio fuera reunido en base a capitales locales. En la nueva Ley (de 1996) esto se ha flexibilizado permitiéndose que accionistas de otros ámbitos geográficos puedan invertir en las CRAC.

Otra característica que deben tener las CRAC, por Ley, es que ningún accionista puede poseer más del 15% de las acciones. Esta restricción, si bien busca eliminar la posibilidad de que un solo accionista tenga el control total de la institución, limita seriamente el atractivo de estas instituciones como inversión y a la vez afecta seriamente la capacidad de gestión, organización y manejo de este tipo de instituciones, poniendo en riesgo así la consolidación de las mismas como institución financiera. Como veremos más adelante, esta restricción impuesta al régimen de propiedad de las CRAC ha generado serias limitaciones a su desarrollo y consolidación institucional.

14

El proceso de formación de las CRAC ha sido bastante lento por varias razones. Una de ellas ha sido la falta de una definición clara de potestades entre los entes que debían aprobar su formación (SBS, MINAG y BCRP). El Ministerio de Agricultura fue el agente que impulsaba con mayor interés la rápida formación de las CRAC, que permitirían el cierre de los Fondeagros Regionales que habían asumido la tarea de colocar fondos ante el cierre del BA. La SBS y BCRP examinaron detalladamente los expedientes de las CRAC propuestas y exigieron que estas propuestas se revisaran en varias ocasiones hasta contar con propuestas sólidas y confiables. En palabras de personal de la SBS éste fue un cuello de botella complicado porque las propuestas era poco realistas y ellos no podían asumir el riesgo de avalar la formación de instituciones, que serían parte del sistema financiero, sin un mínimo de respaldo y responsabilidad.

El patrimonio y el tipo de accionistas propuesto fue uno de los problemas que enfrentaron las CRAC para su formación. Si bien el patrimonio exigido por Ley - 678,000 nuevos soles (algo más de 250 mil dólares)- era bajo en relación al ámbito que esperaban abastecer de crédito, fue difícil para varias CRAC obtener dicho monto. En varios casos el propio MINAG gestionó recursos para que las CRAC lograrán formarse. En general, el MINAG tuvo gran importancia en la formación de este subsistema financiero, por ello sorprende su posterior distanciamiento de él.

De acuerdo a lo especificado en el DL 25612 los Fondeagros regionales dejarían de operar en diciembre de 1993 para dar paso a las CRAC. Sin embargo, recién en 1993 la primera CRAC inició sus operaciones por lo que se dio un decreto de urgencia que prorrogaba las operaciones de los Fondeagros hasta diciembre de

1994 (Lazarte 1996). La desaparición de los Fondeagros regionales implicaría el retiro del MINAG como prestamista en varias zonas del país, especialmente en las zonas más modernas para dejar paso a las CRAC y otros agentes formales. El MINAG, sin embargo, mantendría algunos fondos rotatorios y apoyos puntuales a través de sus programas especiales (PRONAA, PRONAMACH, etc.).<sup>7</sup>

A fines de 1994 sólo 9 CRAC contaban con autorización de funcionamiento. Hubo además un problema de difusión de las actividades de las CRAC. El Censo Agropecuario revela que en octubre de 1994 sólo el 12.7% de los productores agropecuarios del país tenía conocimiento de la existencia de las CRAC (INEI-MINAG 1995). En abril de 1997 se había autorizado el funcionamiento de 18 CRAC. Discutiremos en la siguiente sección el desempeño y situación de las mismas así como sus posibilidades de consolidarse dentro del reformado sistema financiero.

Una de las características más importantes de las CRAC, probablemente la que indujo su formación, fue su carácter regional. El que las CRAC fuesen regionales (que operasen en un ámbito regional definido) permite, por un lado, un trabajo descentralizado en términos espaciales y, por otro, aprovechar la información existente a nivel local.

El hecho de la ubicación geográfica resulta fundamental en un país altamente centralizado en términos espaciales, donde no sólo los servicios financieros se encuentran concentrados en las grandes ciudades y especialmente en Lima 8. En el caso de las fuentes de financiamiento para el sector agropecuario este aspecto resulta fundamental, pues la dispersión de los demandantes en el territorio impone un costo adicional para la gestión de los préstamos. Sólo para ilustrar este punto, el sistema financiero formal en el departamento de Lima cuenta con agencias de los 23 bancos existentes, 5 financieras, una Caja Municipal y una Caja Rural; el segundo departamento en importancia para el sistema financiero cuenta con agencias de 11 bancos, ninguna financiera, 1 Caja Municipal y 2 CRAC. Similar patrón se observa en el caso de las ONG que dan crédito: 65 ONG de las 154 que dan crédito se encuentran en Lima. Es más, de las 104 que ofrecen créditos para el sector agropecuario 33 se encuentran en Lima (ver cuadro anexo A).

15

Derivado del tema regional y de la necesidad de descentralizar las actividades económicas y financieras, la propuesta de las CRAC tienen como objetivo secundario permitir que capitales regionales inviertan en beneficio de su propia región. Como veremos al analizar el desempeño de las CRAC, el tipo de inversionista tras las CRAC juega un papel importante en la definición de su desempeño económico. Hay al menos dos tipos de grupos de capitalistas tras las CRAC. Por un lado, grupos pequeños de socios ligados a los grupos económicos más dinámicos de la zona (alrededor de 5 accionistas con alguna experiencia en el tema) y, por otro lado, grupos formados por un gran número de pequeños capitalistas que aportan una porción pequeña del capital necesario y que no están ligados directamente con actividades económicas dinámicas.

Otra característica clave de las CRAC es que su carácter regional permite, o

7. A partir de octubre de 1996 el PRONAA (Programa Nacional de Asistencia Alimentaria) dejó de ser parte del MINAG y pasó a ser parte del PROMUDEH (Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano), pero mantiene actividades coordinadas con el MINAG y sus proyectos. PRONAMACH (Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas) ofrece crédito en insumos sólo en zonas donde el trabajo del proyecto (protección de cuencas) actúa.

8. Ver Gonzales de Olarte *et al.* (1994).

debería permitirles, contar con sistemas de información más eficientes que los que poseen los bancos u otras entidades más bien de carácter nacional. Las CRAC, al operar en un ámbito geográfico restringido, podrían generar mecanismos para contar con flujos de información bastante más ágiles y confiables que otras instituciones y así reducir los problemas de selección adversa o riesgo moral.

Esta potencial mayor capacidad para la obtención de información sobre los prestatarios resulta clave en el medio donde operarían las CRAC. En este ámbito no todos los prestatarios potenciales poseen garantías adecuadas y los riesgos inherentes al negocio de la intermediación se ven agravados por las características propias de la actividad agropecuaria, que debía ser la principal actividad con la que trabajarían las CRAC. Estas se encontrarían en capacidad de aprovechar esta mejor información para ampliar el tipo de garantías que estarían dispuestas a aceptar. Este tipo de ventajas permitiría a las CRAC atender a prestatarios que no se encuentran cubiertos por otras instituciones formales, ya sea por su alto costo (escala) o por el tipo de garantías que poseen.

Si bien las CRAC debían orientarse a proveer créditos a las zonas rurales o a las actividades agropecuarias no existe en su concepción ninguna obligación hacia el sector (ni en montos ni en porcentaje de participación). Esto obedece claramente al objetivo de permitir que las actividades de las CRAC se determinen en función de las señales que les de el mercado, por un lado y por otro, reducir los riesgos derivados de trabajar con una Única actividad. Este Último plillto es cmcial en el caso de la actividad agro pecuaria donde existen por definición altos riesgos (*shocks* externos, clima, plagas, etc.). Como veremos más adelante, las CRAC en general vienen colocando un porcentaje importante de sus fondos en actividades agropecuarias, porcentaje que varía considerablemente de una CRAC a otra, a la vez que colocan fondos en otras actividades (comercio, créditos de consumo).

La aprobación de la nueva Ley de Instituciones Financieras (N° 26702) a fines de 1996, permite a las CRAC ampliar su ámbito de operaciones y ampliar los servicios y productos financieros a medida que vayan cumpliendo ciertas metas estipuladas en la Ley. Esta nueva reglamentación permitirá que aquellas CRAC exitosas puedan efectivamente convertirse en pequeños bancos regionales. Esta nueva Ley modifica la norma anterior que prohibía la venta de acciones de las CRAC a agentes que no pertenecían al ámbito de trabajo de las CRAC, con miras a facilitar la ampliación del patrimonio de las mismas.

A modo de resumen, las CRAC se crean buscando: a) generar instiruciones descentralizadas e independientes, b) movilizar capitales regionales, c) aprovechar los flujos de información existentes a nivel local para reducir riesgos de selección adversa y riesgo moral y para ampliar la cobertura del sistema financiero formal, d) combinar financiamiento a actividades agropecuarias con financiamiento a otras actividades para reducir riesgos.

### *Consolidación de las Cajas Municipales (CM)*

Si bien las Cajas Municipales (CM), que existen bajo el actual esquema desde 1980, no fueron parte afectada directamente por la reforma del sistema financiero, han pasado a ocupar un lugar importante dentro del sistema en los últimos años<sup>9</sup>.

9. La importancia de estas instituciones no se debe al volumen intermediado si no más bien al sector "lue abastecen de crédito.

A diferencia de las CRAC, las CM cuentan con un componente de capital (y gestión) del sector público pues son empresas creadas a partir de los concejos provinciales. El directorio de las CM consta de 7 miembros, 3 de los cuales son representantes del municipio provincial.

Las CM han contando con el apoyo, sobre todo en la fase de implementación, de la cooperación técnica alemana. Las 13 CM que operan en el país se encuentran distribuidas en todo el territorio nacional, siendo las más activas las que se encuentran ubicadas en ciudades con mayor dinamismo económico. Estas instituciones, al igual que las CRAC, requieren de un bajo nivel de capital social. Como veremos más adelante, sólo trabajaremos con 12 de las 13 CM actualmente en operación. La CM de Lima (Caja de Crédito Popular) tiene una lógica particular, distinta a la que poseen las otras 12 CM provinciales.

### *Redefinición del rol de la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE)*

Un aspecto que debe recalcar es que el gobierno redefine su rol en el sistema de intermediación, no sólo con el cierre de la banca de fomento y con la privatización de los bancos en los que el estado era accionista (salvo el Banco de la Nación), sino a través de la redefinición del rol que debe cumplir COFIDE. Si bien el rol tradicional de COFIDE se mantiene -intermediar fondos del exterior hacia actividades internas-la manera como esta actividad se realiza cambia. En primer lugar se define una política de apoyo a sectores con alto efecto multiplicador y dentro de ellos a actividades claves, como las de agroexportación en el caso del sector agrario (actualmente este sector capta cerca del 10% de los recursos de COFIDE). Asimismo en la medida de lo posible, cubrir vacíos del sector financiero otorgando líneas de crédito con propósito definido para actividades específicas (plantaciones de bosques, recuperación de infraestructura turística, etc.). En tercer lugar, se da especial importancia al rol de COFIDE como banca de segundo piso, eliminándose sus actividades como banco de primer piso. En cuarto lugar, COFIDE asume un importante rol de capacitador y de impulsor de la modernización de los sistemas de información (capacitación de personal, software, sistemas de información, etc.) con miras a la consolidación del sistema financiero, especialmente a través del fortalecimiento de los subsistemas pequeños (CRAC, CM, EDPYME).

17

En el caso el sector agropecuario específicamente, COFIDE junto con otras instituciones han acompañado y apoyado la formación de las CRAC y la consolidación de las CRAC y las CM. Asimismo, la formación de las EDPYME de las que hablaremos más adelante. COFIDE actúa como banca de segundo piso canalizando diversas líneas de crédito a las instituciones financieras formales (Bancos, CRAC y CM, básicamente) con tasas por debajo de las tasas vigentes en el mercado interno pero suficientemente altas para cubrir sus obligaciones con el exterior y sus costos operativos. COFIDE actualmente coloca en el sector agropecuario cerca del 9% del total de sus colocaciones (COFIDE 1997). Al primer trimestre de 1997, por ejemplo, COFIDE había otorgado recursos a las CRAC por cerca de 27 millones de dólares.

Adicionalmente, COFIDE viene realizando un programa de fortalecimiento patrimonial con las CRAC utilizando para ello los -escasos- fondos recuperados de los Fondeagros Regionales (que permitieron la formación del FRASA) 10. El

10. El FRASA es el Fondo Revolvente de Apoyo al Sector Agrario, que canalizó al primer trimestre de 1997 cerca de 11 millones de dólares.

objetivo de este programa es la consolidación y ampliación de las CRAC con miras a que poco a poco éstas se vayan independizando de COFIDE.

#### *Redefinición del rol de la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS)*

La Ley de Instituciones Bancarias, Financieras y de Seguros de 1991 (DL 637) Y la nueva Ley (N°26702) vigente desde diciembre de 1996 reconocen y determinan las actividades de la SBS como ente regulador del sistema financiero. Esta entidad tiene por objetivo regular y supervisar a los intermediarios financieros y a las agencias de seguros para evitar que estos tomen acciones que pongan en riesgo la seguridad del sistema y que se respeten los derechos de los ahorristas. El énfasis de las acciones de la SBS es evitar una crisis financiera y proteger a los ahorristas, que no pueden enfrentar a los intermediarios financieros de manera conjunta por los altos costos de coordinación y organización entre un número tan grande, diverso y disperso de agentes.

El esquema legal aprobado en 1991 incluyó de manera conjunta varios aspectos de la supervisión: la organización, funcionamiento, regulación y supervisión de los intermediarios financieros. En este sentido, se da mayor peso a las medidas que buscan evitar la quiebra de las instituciones, descuidando, en alguna medida, acciones orientadas a evitar la propagación de una quiebra en el sistema (Romero 1996).

Recientemente, la SBS ha iniciado acciones para mejorar el sistema de información sobre los prestatarios como medio para apoyar a los prestamistas a seleccionar a los prestatarios en base a un mejor manejo de la información. La reacción de la SBS en este tema se da no sólo por los evidentes beneficios de iniciar actividades con miras a mejorar los sistemas de información necesarios para asignar los créditos de manera óptima, sino también ante el significativo aumento en la cartera morosa de los llamados créditos de consumo registrado en los primeros meses de este año.

#### *Formalización de ONG y otros prestamistas informales institucionales*

Un tema que es más bien fruto de como se ha venido implementando la reforma financiera y como el sistema ha reaccionado (sobre todo como no ha reaccionado en determinados aspectos) ha llevado a que se preste especial atención al tema del crédito informal institucional hacia sectores claves. El gran número de experiencias exitosas de ONG y empresas comerciales en la recuperación de créditos y en el alcance de sus colocaciones a sectores claves o grupos objetivos (pequeña y micro empresa, agro, mujeres, jóvenes, etc.) y la imposibilidad de agencias como COFIDE de trabajar con ellas o de la SBS de resguardar su solvencia han llevado a la reciente creación de la figura de las EDPYME<sup>11</sup>.

Las EDPYME, que están bajo la supervisión de la SBS, requieren de un capital mínimo de 678 mil soles (cerca de 250 mil dólares). Estas instituciones pueden colocar fondos de corto, mediano y largo plazo, otorgar avales y fianzas, recibir líneas de crédito de las cooperaciones internacionales, entidades financieras, COFIDE y de empresas privadas, descontar letras y negociar facturas, pero no pueden captar ahorros del público.

Aún no se cuentan con alguna EDPYME especializada en el sector agropecuario, pero varias ONG que ya tienen experiencia trabajando con colocaciones financieras

11. Las EDPYME se crean con la Resolución de la SBS N° 897, del 23.12.1994.

(generalmente las que han alcanzado o están muy cerca de alcanzar la sostenibilidad de sus sistema sin recurrir a sus fondos propios) vienen considerando la posibilidad de convertirse en EDPYME con miras a poder obtener fondos de COFIDE. Hay que recordar que las empresas no financieras no pueden recibir créditos de las empresas financieras con el fin de colocarlos entre el público.

Desde el punto de vista de COFIDE, las EDPYME resultan importantes sobre todo por su capacidad de innovación en los sistemas de colocación. El trabajo previo de las instituciones convertidas en EDPYME es una fuente de conocimientos importantes, el trabajo con grupos solidarios, con créditos utilizando garantías "morales" o las experiencias tipo "panderos" permiten incorporar al sistema de intermediación formal a grupos que no poseen garantías reales, a pesar de estar en capacidad de trabajar con el sistema.

### 3.2 Reformas en otros sectores

Complementariamente a las medidas al interior del sistema financiero, en el sector agropecuario se dieron una serie de medidas necesarias para impulsar la participación del sistema financiero formal en el agro, por un lado, y para ampliar las posibilidades de los productores clientes del BA, de acceder a fuentes intermediarias formales. Las medidas sectoriales se centraron en la liberalización de los mercados de productos e insumos.

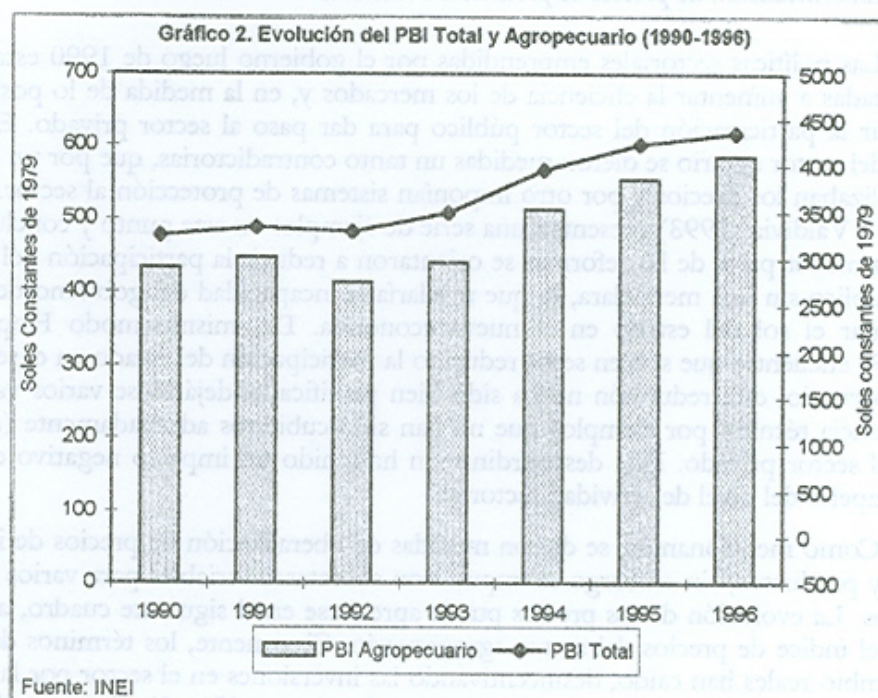
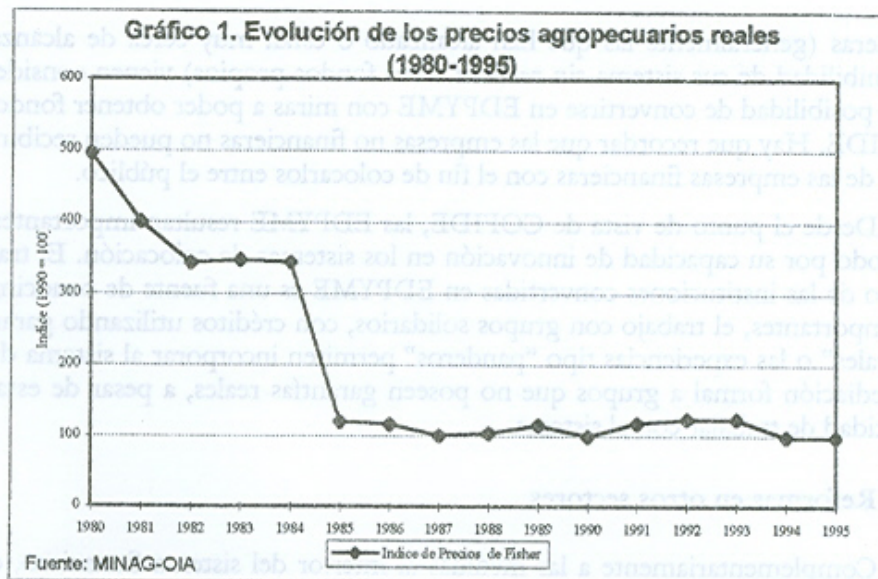
#### *Liberalización de precios de productos e insumos*

Las políticas sectoriales emprendidas por el gobierno luego de 1990 estaban orientadas a aumentar la eficiencia de los mercados y, en la medida de lo posible, reducir la participación del sector público para dar paso al sector privado. En el caso del sector agrario se dieron medidas un tanto contradictorias, que por un lado liberalizaban los precios y por otro imponían sistemas de protección al sector. Escabal y Valdivia (1993) presentan una serie de ejemplos en este punto y concluyen que la mayor parte de las reformas se orientaron a reducir la participación del sector público sin una meta clara, lo que revelaría la incapacidad del gobierno de determinar el rol del estado en la nueva economía. Del mismo modo Hopkins (1997) encuentra que si bien se ha reducido la participación del estado en el sector agro pecuario, esta reducción no ha sido bien planificada, dejándose varios vacíos (asistencia técnica, por ejemplo) que no han sido cubiertos adecuadamente (aun) por el sector privado. Esta descoordinación ha tenido un impacto negativo en el desempeño del nivel de actividad sectorial.

19

Como mencionamos, se dieron medidas de liberalización de precios de insumos y productos, sin embargo se impusieron sobretasas variables para varios productos. La evolución de los precios puede apreciarse en el siguiente cuadro, a través del índice de precios del sector agropecuario. Claramente, los términos de intercambio reales han caído, desincentivando las inversiones en el sector por la menor rentabilidad obtenible a los precios actuales (ver gráfico 1). Por otro lado, luego de la liberalización y del cierre de varias empresas del estado los precios de algunos insumos subieron considerablemente.

El PBI agropecuario ha crecido entre 1994 y 1996 en casi 30%, porcentaje ligeramente superior al crecimiento del PBI global para ese mismo periodo (24% como se observa en el gráfico 2). La diferencia entre el crecimiento del sector agropecuario y del PBI global puede explicarse principalmente por las excelentes condiciones



climáticas registradas en el periodo (disponibilidad de agua básicamente) y por variaciones positivas en los precios de un grupo determinado de productos (café, por ejemplo). Así mismo algunas mejoras en infraestructura y en el parque automotor y la mayor estabilidad de la economía del país, incentivaron el crecimiento del PBI del sector.

En general, y a pesar de los cambios en precios, vemos que el PBI agropecuario ha crecido, sin que ello se deba necesariamente o de manera exclusiva a las reformas, sino mas bien responda a bondades climáticas. Se puede concluir que el desempeño general del sector agropecuario después del ajuste es altamente dependiente del desempeño de la economía peruana en su conjunto (Hopkins 1997).

### *Liberalización de los mercados de tierra*

La liberalización del mercado de tierras y la puesta en marcha del programa de titulación de tierras fue una de las acciones más voceadas como claves para la consolidación de la participación del sistema financiero formal en el sector agropecuario. El entonces Ministro de Agricultura y su equipo de asesores, basándose en una impecable causalidad teórica redujeron el problema del acceso al crédito a la falta de regularización en el sistema de tenencia de la tierra, que impedía a los agricultores contar con garantías reales atractivas para el sistema financiero<sup>12</sup>. Salvado este problema, básicamente de titulación, el mercado de tierras se activaría y los pequeños propietarios no tendrían trabas para obtener créditos del sistema financiero formal (Vásquez 1993, 1994).

El programa de liberalización del mercado de tierras se inició en 1991 con la promulgación del Decreto Legislativo 653 (Ley de promoción de la inversión en el agro) y se consolidó con el inicio de las operaciones del Programa Especial de Titulación de Tierras (PETT) encargado de titular los predios rurales y la promulgación de la Ley de Tierras (Ley 26505). Numerosos estudios de caso han documentado el impacto de estas medidas en la actividad agropecuaria y mayor dinamismo del mercado de tierras, sobre todo en las zonas de agricultura más moderna (Alvarado 1996; Ugaz 1995).

21

Respecto al acceso a crédito, la desregulación del mercado de tierras ha sido importante, en tanto es una condición necesaria para obtener un crédito, sin embargo está lejos de ser una condición suficiente. Una serie de estudios realizados en el Perú, en zonas donde el mercado de tierras no es activo o donde la posesión del título de propiedad no garantiza la seguridad en la tenencia de la tierra, muestran que la relación entre tenencia de la tierra y acceso al crédito se ve truncada (Barrantes y Trivelli 1994; Alvarado 1994; Valdivia 1995). Si no existe un mercado de tierras activo o si existen altos costos para realizar las garantías, la tierra se vuelve un activo de lenta realización por lo que pierde atractivo como garantía para los prestamistas. En estos casos los prestamistas exigen la posesión de otras garantías para otorgar créditos.

12. En la literatura, numerosos estudios han relacionado el acceso al crédito con el régimen de tenencia de la tierra (Feder y Feeny 1991; Hoff y Stiglitz 1993). Casi consensualmente la seguridad en la tenencia de la tierra resulta garantía ideal para obtener créditos en el medio rural, no sólo por las propiedades de la tierra como bien inmueble y durable, sino también por la existencia de una asociación positiva entre inversión en el predio y seguridad en la tenencia (Hoff *et al.* 1993; Feder *et al.* 1988). Sin embargo, se ha comprobado que ante fallas en el funcionamiento del mercado de tierras esta impecable causalidad pierde fuerza, disminuyendo considerablemente la eficacia de la seguridad en la tenencia como mecanismos para acceder a crédito.

La importancia de esta medida depende del tipo de agricultura existente. En las zonas con agricultura más moderna y con mayor articulación a mercados de productos internos o externos, el rol del título tiende a ser más importante. En zonas más tradicionales, el título resulta siendo un requisito más formal que práctico ya que no logra constituir una garantía deseable por los intermediarios debido a los problemas que estos tendrían que enfrentar en caso de tener que realizar estas garantías. En el mismo sentido, el tamaño del predio afecta el grado de interés de los prestamistas en aceptar (o exigir) este tipo de garantías.

A modo de recapitulación, las reformas emprendidas luego de 1990 buscaban la eliminación de la intervención estatal directa (en la medida de lo posible) en las actividades de intermediación financiera con el sector agropecuario. Estas medidas respondían, por un lado, a los altos costos y mal desempeño del BA y, por otro lado, a la necesidad de consolidar un sistema financiero sólido y estable basado en mecanismos de mercado para inducir mejoras en los niveles de competitividad de la intermediación y de la producción agropecuaria.

Estas medidas buscaban atacar los problemas de selección de prestatarios, a través de la mejora en los sistemas de información y de los programas de titulación, por ejemplo, que permitieran a los intermediarios reducir riesgos de seleccionar prestatarios que podrían resultar insolventes o que no honrarían sus deudas aun a pesar de ser solventes. Los problemas de incentivos y coacción (*enforcement*) recibieron mucha menor atención, al menos en esta etapa de las reformas. En el caso del problema de coacción (o *enforcement*), aun a pesar de varias reformas y procesos de ajuste, persiste un cuello de botella para los intermediarios pues el sistema judicial no ha logrado hacer más eficientes (menos costosos y más rápidos) los procedimientos para la ejecución de garantías. En el caso del problema de incentivos el tema parece ser aún más complejo pues si bien algunos intermediarios atacan el problema a través de la supervisión de los créditos o de la formulación de contratos de crédito encadenados con otros mercados (básicamente con el mercado de productos o insumos agropecuarios), estas medidas resultan costosas e insuficientes, sobre todo en el caso de los prestamistas especializados sin interés particular en actividades en otros mercados distintos del de crédito. La implementación por parte del gobierno de varias medidas con miras a consolidar el modelo económico vigente, asumido de una manera absurda en algunos aspectos, parece confundir libre mercado con ausencia del estado, lo que se observa claramente en el caso del sector agropecuario y del problema de incentivos, específicamente. La ausencia de programas de modernización de las actividades productivas (asistencia técnica, capacitación, etc.) va en sentido opuesto al resto de medidas orientadas a la consolidación del sistema de intermediación formal para la agricultura.

22

#### 4. EVOLUCIÓN DEL CRÉDITO PARA EL SECTOR AGROPECUARIO: 1994-1997<sup>13</sup>

Luego de la desaparición del BA y del inicio de las actividades de las primeras CRAC, el sistema financiero formal relevante para las actividades agropecuarias pasó a estar formado por los bancos comerciales (ahora banca múltiple), las CRAC

13. La información utilizada en esta sección ha sido obtenida de las publicaciones de la SBS, los informes de la Asociación de CRAC y de las entrevistas que hemos realizado.

y las CM. En un principio varias de estas instituciones operaban en pequeña escala o simplemente no tenían interés en trabajar con el sector agropecuario.

Las colocaciones totales del sistema financiero han crecido considerablemente en los últimos años debido al incremento en los llamados créditos de consumo y los mayores recursos disponibles (capital extranjero y mayores depósitos). En 1997, el monto colocado por el sistema financiero fue 70% mayor que el promedio colocado en 1995. Este aumento en el nivel de colocaciones del sistema financiero se reflejó en un aumento del monto colocado en el sector agropecuario, que creció en 58% respecto al promedio de 1995<sup>14</sup>, sin que ello implicara un aumento en la participación del sector agropecuario en el total de colocaciones. Entre 1994 y 1997, las colocaciones totales del sistema financiero en el sector agropecuario se mantuvieron en alrededor del 3.5% de las colocaciones totales (SBS, varios años).

Existe una diferencia significativa entre la contribución del sector agropecuario al PBI y la porción de las colocaciones totales que este sector absorbe del sistema financiero formal (ver cuadro 1). Si comparamos la situación actual con la de la década pasada se observa que las colocaciones totales del sector formal en el sector agropecuario se han reducido. El ratio colocaciones en el sector agropecuario sobre PEI sectorial, ha pasado de 20% durante los años ochenta (Valdivia 1995) a menos del 5% en 1996<sup>15</sup>. Si asumiéramos que debería mantenerse el nivel de las colocaciones agropecuarias respecto al PBI del sector en un nivel similar al promedio de la década pasada, estaríamos hablando de necesidades de financiamiento que bordean los 1200 millones de dólares<sup>16</sup>.

De acuerdo a los resultados de las encuestas de niveles de vida (ENNIV) para 1994 y 1996, se registra un incremento significativo en el porcentaje de hogares en el ámbito rural que obtuvieron crédito: en 1994, 16.7% de los hogares rurales obtuvo crédito mientras que en 1996 cerca del 30% de los hogares rurales dijo haber obtenido algún crédito para su hogar o empresa. En ambos años la principal fuente de crédito fue el sector informal. El 55% de los hogares rurales con crédito en 1996, señaló como fuente principal a los comercios (tiendas y bodegas) y menos del 3% de los hogares a bancos, cooperativas y financieras.

23

**Cuadro 1. Relaciones entre el PBI y colocaciones formales en el sector agropecuario**

|                                                                                                   | 1994  | 1995  | 1996  |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|-------|-------|
| a) PSI agropecuario como porcentaje del PBI total                                                 | 12.84 | 12.90 | 13.25 |
| b) Colocaciones formales en el sector agropecuario<br>como porcentaje de las colocaciones totales | 3.75  | 3.86  | 3.61  |
| c) Colocaciones formales en el sector agropecuario<br>como porcentaje del PBI agropecuario        | 2.90  | 3.60  | 4.50  |

Fuente: INEI (varios años) y SBS (varios años).

Elaboración: IEP.

14. Estos porcentajes de crecimiento corresponden a la variación de las colocaciones respecto al promedio colocado durante 1995. Se utilizó el monto de colocaciones expresado en dólares corrientes.

15. Desgraciadamente el indicador no es muy preciso debido a las graves distorsiones en los cálculos del PBI causado por la hiperinflación de fines de los años ochenta.

16. Este es un apenas un ejercicio simple para ubicarnos en lo que las cifras indicarían. Hay que recordar que el grueso de las colocaciones del BA se concentraron en la costa y en tres cultivos (algodón, arroz y papa).

Para el caso específico del sector agropecuario, la información recogida por el CENAGRO muestra que apenas el 6.2% de las unidades agropecuarias del país obtuvo un crédito (formal o informal) durante 1994. Sorprende, más que el bajo porcentaje de unidades con crédito, el bajo nivel de unidades que solicitaron algún crédito. Sólo 8% de los productores reportó haber solicitado crédito. Queda pendiente la pregunta de si aquellos que no solicitaron un crédito lo hicieron porque no lo necesitaban o porque pensaban que no lo obtendrían o que de obtenerlo no podrían pagarlo<sup>17</sup>. Ante la pregunta sobre las razones para no haber obtenido o no haber aceptado un crédito la respuesta mayoritaria fue la falta de garantías reales (44%) (INEI-MINAG 1995).

En resumen, el volumen intermediado por el sector formal hacia el sector agropecuario ha crecido en los últimos años, básicamente debido al incremento en las colocaciones en general. Del mismo modo, el crédito informal o el crédito no especializado (tiendas) se ha expandido de manera considerable. Sin embargo, es evidente que los niveles intermediados no son suficientes para las actividades agropecuarias, pues el incremento en el nivel de acceso a crédito en el ámbito rural responde más a cambios en la oferta de créditos de corte más urbano y de consumo que al incremento en el acceso a créditos con fines específicamente productivos.

#### 4.1. Composición del sector de oferentes formales

Actualmente existen más de 50 instituciones financieras formales, muchas de las cuales colocan fondos en el sector agropecuario (bancos, CRAC, CM y EDPYME). De este conjunto de instituciones los bancos son los únicos que operan tanto directa como indirectamente (como banca de segundo piso), mientras que las demás instituciones operan sólo directamente. COFIDE, como explicamos, viene consolidando su posición como prestamista de segundo piso. Existe también un número importante de ONG que se han especializado en la intermediación de fondos.

24

En términos de distribución en el territorio, el cuadro 2 muestra la distribución de las instituciones financieras en el territorio nacional. Obviamente hay una gran concentración en Lima que responde a la mayor concentración poblacional y de actividades económicas en esta ciudad<sup>18</sup>. En general, existe una relación directa entre la presencia de intermediarios y la actividad económica de los departamentos, en especial en las ciudades capitales de departamento. La mayor parte de los intermediarios formales se ubican en departamentos de costa. En el caso de las ONG si bien hay una presencia en las zonas de costa, existe un número significativo de ONG en departamentos de sierra (básicamente Cusco, Cajamarca y Puno), muchas de las cuales trabajan intermediando fondos para la agricultura<sup>19</sup>.

A continuación, analizaremos la evolución y principales características de cada una de estas instituciones. Conviene, sin embargo, revisar antes la evolución de la participación de cada tipo de institución en el sector de oferentes formales. Tomaremos

17. Los datos del CENAGRO en el caso del acceso a crédito presentan algunas debilidades. En primer lugar el hecho de preguntar por "créditos" focaliza la pregunta demasiado y elimina una serie de transacciones crediticias que para muchos agricultores no son propiamente créditos, más bien se conocen como préstamos, apoyos o ayudas. En segundo lugar sólo se pregunta por un crédito cuando es conocido el manejo de un portafolio variado de créditos.

18. Para mayor información sobre el centralismo de la economía peruana ver Gonzales de Olarte *et al.* (1994).

19. En el caso de Cusco, 10 de las 13 ONG que trabajan en ese departamento tienen programas de crédito agropecuario, en Cajamarca y Puna prácticamente todas trabajan con este sector,

**Cuadro 2. Número de instituciones financieras por departamento**

| Departamento   | Banca comercial | Financieras | Cajas Municipales | Cajas Rurales | ONG |
|----------------|-----------------|-------------|-------------------|---------------|-----|
| Apurímac       | 1               |             |                   |               | 3   |
| Ancash         | 9               |             | 1                 | 1             | 7   |
| Arequipa       | 11              |             | 1                 | 2             | 5   |
| Ayacucho       | 3               |             | 1                 | 2             | 4   |
| Cajamarca      | 6               |             |                   | 1             | 9   |
| Amazonas       | 2               |             |                   |               | 1   |
| Cerro de Paseo | 2               |             |                   |               |     |
| Cusco          | 8               |             | 1                 | 1             | 13  |
| Huancavelica   | 2               |             |                   |               | 3   |
| Huánuco        | 4               |             |                   | 1             | 2   |
| Ica            | 8               |             | 1                 | 1             | 4   |
| Junín          | 6               |             | 1                 | 2             | 5   |
| Lambayeque     | 10              |             |                   | 1             | 3   |
| La Libertad    | 10              |             | 1                 | 1             | 9   |
| Lima y Callao  | 23              | 5           | 1                 | 1             | 65  |
| Loreto         | 7               |             | 1                 |               | 3   |
| Madre de Dios  | 1               |             |                   |               | 1   |
| Moquegua       | 6               |             |                   |               |     |
| Piura          | 9               |             | 3                 | 1             | 2   |
| Puno           | 6               |             |                   |               | 8   |
| San Martín     | 4               |             |                   | 1             | 6   |
| Tacna          | 9               |             | 1                 |               | 1   |
| Tumbes         | 5               |             |                   |               |     |
| Ucayali        | 4               |             |                   |               |     |

Fuente: Informes de la Superintendencia de Banca y Seguros (1997).

Directorio de Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo, ONGD-PERU (1996).

Ministerio de la Presidencia (1996).

Elaboración: IEP.

como periodo inicial el mes de diciembre de 1994, fecha donde las primeras CRAC ya se encontraban en operación. Como se puede apreciar en el cuadro 3 las colocaciones formales en el sector agropecuario crecieron en casi 60% entre diciembre de 1994 y abril de 1997 (medido en dólares corrientes). Como se muestra en el cuadro, las colocaciones formales totales en abril de 1997 superan los 400 millones de dólares, cifra ya no tan alejada de los cerca de 500 millones de dólares (en términos corrientes) que colocaba el BA en los años ochenta reportado por Valdivia (1995), pero que sin embargo alcanza sólo a 1/3 de lo colocado en términos reales.

Las colocaciones de las CRAC fueron las que más crecieron durante el periodo, aun a pesar de seguir intermediando volúmenes relativamente pequeños frente a las colocaciones de los bancos. En segundo lugar crecieron las colocaciones agropecuarias de las CM y finalmente las de los bancos. Las colocaciones agropecuarias de las financieras fueron las únicas que redujeron el volumen de sus colocaciones en el sector agropecuario, intermediando en abril de 1997 menos de dos millones de dólares.

Resulta interesante, a pesar del pequeño volumen intermediado por las CRAC y las CM, el cambio en la composición de los oferentes formales registrado en el periodo bajo análisis. Como se muestra en el cuadro 4, a fines de 1994 los

**Cuadro 3. Colocaciones en el sector agropecuario**  
(Millones de dólares)

| Periodo | Bancos | Financieras | CM  | CRAC | Total sistema |
|---------|--------|-------------|-----|------|---------------|
| 94.12   | 207.4  | 2.0         | 0.8 | 2.6  | 212.8         |
| 95.12   | 256.0  | 2.9         | 3.1 | 10.9 | 273.0         |
| 96.12   | 354.2  | 1.7         | 6.5 | 23.9 | 397.3         |
| 97.1    | 356.0  | 1.7         | 6.0 | 24.9 | 388.6         |
| 97.2    | 354.7  | 1.7         | 6.1 | 25.2 | 387.8         |
| 97.3    | 363.9  | 1.6         | 8.5 | 27.0 | 401.0         |
| 97.4    | 372.7  | 1.6         | 9.6 | 25.7 | 409.6         |

Fuente: SBS (varios años).

Elaboración: propia.

**Cuadro 4. Colocaciones en el sector agropecuario**  
(Estructura porcentual)

| Periodo | Bancos | Financieras | CM   | CRAC |
|---------|--------|-------------|------|------|
| 94.12   | 97.46  | 0.94        | 0.38 | 1.22 |
| 95.12   | 93.81  | 1.06        | 1.14 | 3.99 |
| 96.12   | 91.69  | 0.44        | 1.68 | 6.19 |
| 97.1    | 91.61  | 0.44        | 1.54 | 6.41 |
| 97.2    | 91.49  | 0.44        | 1.57 | 6.50 |
| 97.4    | 90.75  | 0.40        | 2.12 | 6.73 |
| 97.4    | 90.99  | 0.39        | 2.34 | 6.27 |

Fuente: SBS (varios años).

Elaboración: IEP.

26

bancos eran responsables de más del 97% del total de colocaciones formales en el sector agropecuario. En abril de 1997, los bancos representaban el 91 % del total de colocaciones formales, debido al crecimiento de las colocaciones de las CRAC en primer lugar y de las CM en segundo lugar. El aumento en la participación relativa de las CRAC se explica por el incremento en el número de CRAC operativas (en diciembre de 1994 sólo 8 CRAC habían comenzado sus operaciones, dos de ellas tenían un par de meses funcionando) y por el mayor flujo de fondos que vienen obteniendo de COFIDE<sup>20</sup>.

La consolidación de este sistema responde no sólo a la recomposición institucional descrita sino al conjunto de normas y regulaciones que han permitido dicha recomposición y al clima de relativa estabilidad económica que vive el país. Claro está que estas normas aún no son suficientes o no han logrado implementarse por completo. Una de las limitaciones más serias que enfrenta este sistema de intermediación en el caso del sector agropecuario es su poco atractivo por sus altos niveles riesgo y su baja rentabilidad promedio. La consolidación y expansión de este sistema dependerá a futuro de cómo estas instituciones logren mejorar su desempeño como agentes intermediarios de fondos para el sector y que tan sostenibles sean sus prácticas, desempeño que estará ligado a la evolución del mismo sector agropecuario (consolidación de inversiones agroindustriales, dinamismo en el mercado de

20. Ya sea de las líneas de crédito que canaliza COFIDE o del FRASA. Los fondos colocados a través de las CRAC y las CM sin embargo, representan menos del 5% de los fondos intermediados por COFIDE (Valderrama 1997).

tierras, etc.) y al desarrollo de un sistema regulatorio que permita que las transacciones crediticias en el medio rural sean más seguras (Fleisig y de la Peña 1996).

### ***Bancos y financieras***

Los bancos son la principal fuente de fondos del sector formal para la agricultura, canalizando cerca de 370 millones de dólares, que como vimos representan el 91% del total de colocaciones formales para el sector agropecuario y menos del 3.5% del total de colocaciones totales de los bancos<sup>21</sup>. Al analizar la tendencia seguida por las colocaciones bancarias en el sector agropecuario entre diciembre de 1994 y abril de 1997, encontramos que éstas (colocaciones en agro como porcentaje de las colocaciones totales) presentan una tendencia ligeramente decreciente<sup>22</sup>. Las financieras, por su parte, colocan en el sector menos de 2 millones de dólares que representan menos del 0.5% del total de crédito al sector agropecuario y menos del 1.5% de las colocaciones totales de las financieras. Resulta evidente que para los bancos y financieras el sector agropecuario no es muy importante como cliente.

Actualmente, luego de las reformas descritas, 23 bancos forman la denominada banca múltiple. De estos 23 bancos, cerca de la mitad son bancos de reciente creación o que han iniciado recientemente sus operaciones en nuestro país. Las características de la banca múltiple y los impactos de la reforma financiera en su desempeño y composición han sido documentadas y comentadas en numerosos trabajos<sup>23</sup>).

La banca múltiple ha registrado un importante crecimiento en los años posteriores al ajuste estructural, Rojas (1997) encuentra que la concentración ha aumentado. Al revisar la evolución del Índice de Herfindah<sup>1</sup> se encuentra que si bien el Índice aumentó durante 1994 y 1995, en 1997 se ha reducido ligeramente como consecuencia de las privatizaciones y consolidación de las operaciones de bancos extranjeros<sup>24</sup>.

27

Los bancos líderes en el sistema bancario han mantenido su participación relativa dentro del sistema. Los bancos de Crédito, Continental, Wiese e Interbank son responsables de casi el 70% del total de colocaciones y del 75% de los depósitos, tal como se puede ver en los siguientes cuadros. En el caso de las colocaciones, del 30% restante de las colocaciones, los bancos Latino y Santander (este último ha entrado con fuerza en una serie de segmentos: crédito hipotecario, consumo, etc.) cubren una tercera parte, quedando un 20% de las colocaciones totales para ser cubierto por los 17 bancos restantes (ver cuadro 8).

Los bancos se encuentran concentrados en la ciudad de Lima: el 64% de las agencias bancarias y el 100% de las oficinas principales están en ella. Asimismo, el mayor volumen de colocaciones (88%) y depósitos (78%) corresponden a Lima. Diez de veintitrés bancos cuentan sólo con agencias en Lima.

La cartera pesada de la banca múltiple en promedio para los últimos doce meses (mayo 1996-abril 1997) fue de 6.1%, porcentaje menor al registrado en 1994 (6.3% a diciembre de 1994). Recientemente, sin embargo, se ha registrado un

21. Cifra a abril de 1997 (SBS 1997).

22. Al realizar una estimación simple de las colocaciones bancarias en el agro respecto a las colocaciones totales de los bancos contra el "tiempo", observamos una tendencia ligeramente decreciente (-0.0055), pero significativa al 95% de confianza.

23. Para un análisis sobre los impactos de las reformas o sobre la actual situación de la banca, ver Romero (1996); Velarde y Rodríguez (1996), Segura (1996), entre otros.

24. Para mayor detalle sobre el punto, ver la información contenida en el Anexo B.

**Cuadro 5. Colocaciones de la banca múltiple**  
(Estructura porcentual)

| Periodo | Crédito<br>% | Wiese<br>% | Continental<br>% | Interbank<br>% | Los demás<br>% | Total<br>(Miles S/.) |
|---------|--------------|------------|------------------|----------------|----------------|----------------------|
| 94.12   | 26.00        | 20.92      | 14.21            | 8.03           | 30.83          | 11,593,885           |
| 95.12   | 27.23        | 21.17      | 13.94            | 8.56           | 29.09          | 16,907,212           |
| 96.12   | 27.58        | 19.71      | 13.59            | 7.80           | 31.31          | 25,931,782           |
| 97.1    | 27.55        | 20.02      | 13.18            | 7.96           | 31.29          | 26,371,718           |
| 97.2    | 26.90        | 20.27      | 13.28            | 8.00           | 31.54          | 27,190,047           |

Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros.  
Elaboración: IEP.

**Cuadro 6. Depósitos de la banca múltiple**  
(Estructura porcentual)

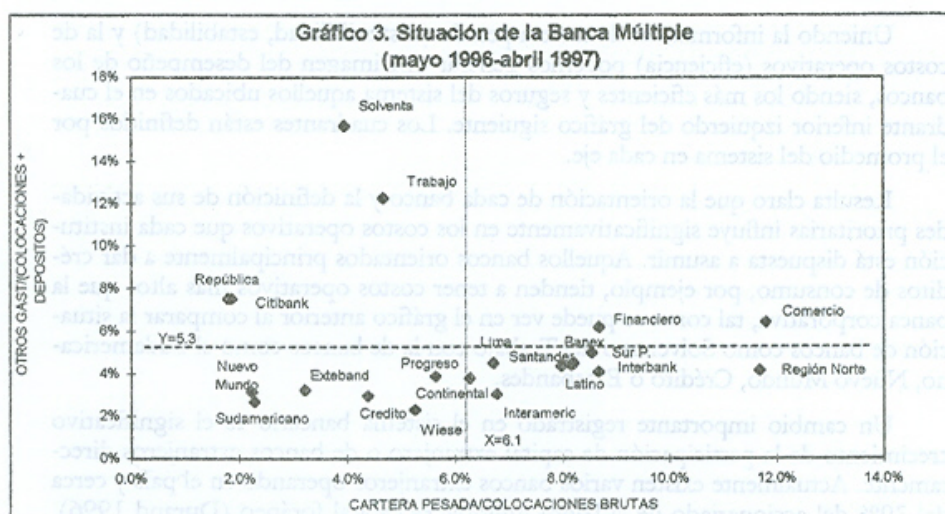
| Periodo | Continental<br>% | Interbank<br>% | Crédito<br>% | Wiese<br>% | Los demás<br>% | Total<br>(Miles SI.) |
|---------|------------------|----------------|--------------|------------|----------------|----------------------|
| 94.12   | 14.48            | 6.69           | 30.49        | 22.13      | 26.21          | 13,331,465           |
| 95.12   | 15.64            | 6.46           | 29.14        | 23.28      | 25.49          | 17,444,962           |
| 96.12   | 17.32            | 6.65           | 29.21        | 20.32      | 26.49          | 23,669,392           |
| 97.1    | 17.85            | 6.66           | 29.26        | 19.62      | 26.61          | 24,101,145           |
| 97.2    | 17.79            | 6.83           | 29.26        | 19.56      | 26.56          | 24,360,700           |

Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros.  
Elaboración: IEP.

incremento significativo en la cartera pesada de los créditos de consumo (créditos personal, tarjetas de crédito, etc.), producto de la rápida expansión de este tipo de producto sobre todo en las ciudades más dinámicas. Asimismo, se ha observado un deterioro en el portafolio de varias empresas medianas y pequeñas a causa del menor dinamismo del mercado interno en dicho periodo. Una característica de este nuevo tipo de crédito es la exigencia de garantías mínimas o la ausencia de garantías ("créditos a sola firma") que no se condicen con la poca información disponible sobre la historia crediticia de los pequeños prestatarios. Como medida para evitar cambiar el sistema de asignación de estos créditos ya la vez reducir la cartera pesada, la SBS viene implementando una central de información sobre deudores de 500 soles o más.<sup>25</sup>

Los costos operativos de las entidades financieras suelen ser definidos como el rubro "otros gastos" sobre "activos totales", sin embargo, a partir de la recomendación de Desai y Mellor (1993) utilizaremos como medida de los costos operativos de cada entidad "otros gastos" sobre "colocaciones" más "depósitos" ya que estas actividades son las que requieren de personal, infraestructura, software, etc. Los costos operativos de los bancos son los más bajos del sistema financiero, tal como esperábamos, siendo en promedio 5.3% durante los últimos doce meses (mayo 96-abril 97). El banco con menores costos es el Wiese, seguido por el Sudamericano, tal como se aprecia en el gráfico 3 y en el cuadro 7. Este rubro es afectado directamente por el gasto en personal.

25. Hasta ahora sólo ha existido una central de información para deudores con créditos mayores a los 13 mil soles. Dentro del sector privado se han venido desarrollando algunas experiencias de centrales de riesgos.



**Cuadro 7. Calidad de cartera y costos operativos de la banca múltiple**

|                    | Cartera pesada/<br>colocaciones brutas | Otros gastos/<br>(colocaciones + depósitos) |
|--------------------|----------------------------------------|---------------------------------------------|
| Continental        | 6.3%                                   | 3.8%                                        |
| Interbank          | 8.7%                                   | 4.1%                                        |
| Credito            | 4.4%                                   | 3.0%                                        |
| Wiese              | 5.2%                                   | 2.3%                                        |
| Lima               | 6.7%                                   | 4.5%                                        |
| República          | 1.8%                                   | 7.5%                                        |
| Latino             | 8.2%                                   | 4.4%                                        |
| Regional del Norte | 11.7%                                  | 4.2%                                        |
| Sur del Perú       | 8.5%                                   | 5.0%                                        |
| Financiero         | 8.7%                                   | 6.2%                                        |
| Comercio           | 11.8%                                  | 6.4%                                        |
| Progreso           | 5.6%                                   | 3.9%                                        |
| Sudamericano       | 2.3%                                   | 2.7%                                        |
| Banex              | 8.2%                                   | 4.5%                                        |
| Trabajo            | 4.7%                                   | 12.3%                                       |
| Solventa           | 4.0%                                   | 15.7%                                       |
| Citibank           | 1.9%                                   | 7.5%                                        |
| Extebandes         | 3.2%                                   | 3.2%                                        |
| Santander          | 8.0%                                   | 4.4%                                        |
| Interamericano     | 6.8%                                   | 3.0%                                        |
| Nuevo Mundo        | 2.2%                                   | 3.2%                                        |
| Promedio           | 6.1%                                   | 5.3%                                        |

Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros.

Elaboración: IEP.

Uniendo la información de cartera pesada (sostenibilidad, estabilidad) y la de costos operativos (eficiencia) podemos generar una imagen del desempeño de los bancos, siendo los más eficientes y seguros del sistema aquellos ubicados en el cuadrante inferior izquierdo del gráfico siguiente. Los cuadrantes están definidos por el promedio del sistema en cada eje.

Resulta claro que la orientación de cada banco y la definición de sus actividades prioritarias influye significativamente en los costos operativos que cada institución está dispuesta a asumir. Aquellos bancos orientados principalmente a dar créditos de consumo, por ejemplo, tienden a tener costos operativos más altos que la banca corporativa, tal como se puede ver en el gráfico anterior al comparar la situación de bancos como Solventa o del Trabajo con la de bancos como el Sudamericano, Nuevo Mundo, Crédito o Extebandes.

Un cambio importante registrado en el sistema bancario es el significativo crecimiento de la participación de capital extranjero o de bancos extranjeros directamente. Actualmente existen varios bancos extranjeros operando en el país y cerca del 30% del accionariado de la banca múltiple es capital foráneo (Durand 1996). El incremento de la participación extranjera en la banca múltiple resulta importante en el análisis del crédito para el sector agropecuario ya que los bancos más ligados a esferas financieras internacionales tienen mayor capacidad para obtener líneas de crédito a bajo costo (bastante menores a los precios vigentes en el mercado interno) lo que les permite ampliar sus operaciones aún en sectores riesgosos como el agropecuario sin utilizar necesariamente los fondos que ofrece COFIDE. El uso de líneas de crédito internacionales ofrece varias ventajas a los bancos, pero sobre todo reduce los costos no sólo por el menor precio de este capital en el mercado internacional sino también porque se evita el encaje bancario (Romero 1996). En los últimos dos años las líneas financieras ofrecidas por COFIDE han dejado de ser la más atractivas para la mayoría de los bancos.

En general, como mencionamos, el sector agropecuario no es un sector prioritario para los bancos. Son los bancos más grandes los que destinan fondos a este sector y dos o tres bancos más pequeños que tienen un vínculo particular con el sector, como los bancos Latino y del Sur. El banco de Crédito tiene una participación importante (en 1997 cerca de US\$180 millones fueron al sector agrario), que representa casi la mitad del total del crédito bancario al sector.

Los bancos definen a su cliente (del sector agropecuario) ideal como a un mediano o gran productor con una explotación mayor a las 20 has. (con todos sus papeles en regla), con riego tecnificado, poseedores de maquinaria especializada, ubicado en algún valle de costa o en alguna zona de agricultura bajo riego en sierra con sistemas de comunicación adecuados (valle del Urubamba y del Mantaro, básicamente) y que trabaje con productos cuyo precio sea relativamente seguro en el mercado que abastecen. Adicionalmente, es ideal para el banco que este productor grande cuente con alguna garantía inmueble urbana. Algunos bancos trabajan con agricultores más pequeños, pero siempre por encima de las 10 has., sin embargo, estos casos son los menos. En este caso la exigencia de garantías distintas a los activos agropecuarios se vuelve imprescindible. Del mismo modo se exige a estos clientes ideales un proyecto especificado de la aplicación de los fondos. Se desprende claramente que los bancos aceptan otorgar créditos al sector agropecuario si estos se encuentran totalmente garantizados (por garantías reales). En algunos casos se conviene en una supervisión mínima del crédito, pero esto es cada vez menos importante para el banco pues los costos de supervisión son altos y no cuentan con personal especializado.

Para los agricultores medianos y grandes el banco se convierte en una opción atractiva pues si bien las tasas no son bajas (las definidas por el mercado) se pueden obtener montos importantes para financiar gastos varios derivados de la campaña. Sin embargo, además del problema de la exigencia de garantías colaterales persiste un problema serio de costos de transacción. Muchos de los agricultores a quienes hemos entrevistado encuentran ésta como la principal traba pues los bancos demoran hasta seis meses para realizar el primer desembolso, se deben realizar gestiones que sólo logran resolverse si se acude a la agencia principal en Lima; peor aún sólo se resuelven los *impasses* burocráticos cuando existe una relación personal entre el solicitante y el sectorista o alguno de sus superiores. Esta demora afecta negativamente las posibilidades de éxito de los proyectos pues el cronograma agropecuario no es flexible, actuando como un problema típico de desincentivos, contrario a las soluciones al problema de incentivos descrito en el marco conceptual. Una queja adicional es la poca experiencia de los sectoristas encargados de los temas de producción agropecuaria. Ante estas quejas los bancos han optado por iniciar programas de capacitación de sectoristas, pero señalan que el resto de quejas resultan naturales y se derivan del funcionamiento del propio banco.

Un tema que resulta clave es el de el uso de la tierra como garantía. Los bancos, a pesar de reconocer el mayor dinamismo del mercado de tierras, no confían en la capacidad que tiene este activo para ser realizado. Unido a los problemas en los sistemas de ejecución de garantías (tierra u otros, aún predios urbanos) se reduce la confianza de los bancos en este tipo de garantías, convirtiéndolas en condiciones necesarias mas no suficientes<sup>26</sup>.

Dentro de los bancos grandes no existe una voluntad por cambiar, al menos en el corto plazo, esta actitud frente a los créditos agropecuarios; no habría por qué, en palabras de varios representantes de bancos. En este sentido hay que reconocer que la situación de los bancos ha cambiado considerablemente en los últimos años y que para instituciones con más de 50 años operando bajo un esquema definido incorporar los cambios recientes en la economía peruana y en el marco regulatorio no resulta inmediato.

Sin embargo, al menos dentro de los bancos con participación relativamente activa en el financiamiento del sector agrario, ha surgido una estrategia alternativa para otorgar crédito a un grupo distinto de agricultores. Esta estrategia se viene aplicando en general como parte de la estrategia de colocar fondos a pequeñas y micro empresas en distintos sectores.

La estrategia consiste en gestionar créditos para pequeños agricultores (dentro de ciertos límites y con determinadas características) a través de una institución puente, que se encargue de seleccionar a los beneficiarios del crédito y que garantice, en la medida de lo posible, parte o la totalidad del monto otorgado. Esta estrategia responde, claramente, a lo que evidencian los párrafos anteriores, los bancos tienen serios problemas para obtener información de los prestatarios potenciales de este sector y para realizar las garantías que estos pueden ofrecer. Estos problemas se agravan al incorporar a prestatarios más pequeños que no cuentan siquiera con garantías reales aceptables (atractivas) para los bancos.

Para los bancos esta estrategia permite colocar fondos en grupos o sectores

26. En general, la ejecución de una garantía puede tomar un mínimo de 1 a 2 años, reduciéndose significativamente así la capacidad de garantizar los fondos prestados. Este plazo se explica por los problemas al interior del poder judicial y a las trabas burocráticas que subsisten.

antes desabastecidos por el sistema; para las instituciones puente permite ampliar su cobertura a través de estos recursos de los bancos (recursos por los que cobran un porcentaje). Las instituciones puente pueden ser de distinto tipo, pero preferentemente son instituciones que ya tienen experiencia probada en la intermediación de fondos a este sector de pequeños productores. En su mayoría estas instituciones son ONG. Discutiremos más adelante la relación de integración entre bancos y ONG con mayor detalle.

Este sistema es bastante nuevo pero ya se cuenta con una serie de experiencias exitosas. Desde el punto de vista teórico esta solución, la integración vertical entre una agencia con fondos y cartera diversificada (en actividades y regiones) y otra con información sobre los prestatarios y, en muchos casos, capacidad de supervisión resultaba obvia<sup>27</sup>, la implementación y el aprendizaje de este esquema se encuentra en etapa de consolidación. En el mismo sentido, tanto los bancos como las instituciones puente deben redefinir ciertos procedimientos para hacer sus sistemas de trabajo compatibles. Este tipo de experiencias demuestra cómo en un contexto de mercados segmentados surgen soluciones institucionales viables que permiten una solución conjunta a los problemas típicos de mercados de crédito (selección, incentivos y coacción). Sin embargo, se requiere de análisis más detallados y de evaluaciones de los costos y los beneficios de las experiencias concretas de este tipo de "integración" entre agentes, desde el punto de vista institucional y financiero, para completar el análisis y definir así el potencial de este sistema.

### CRAC

32

Actualmente operan 16 CRAC y 13 se encuentran en proceso de organización o solicitando la autorización de organización<sup>28</sup>. El proceso de creación de una CRAC torna en promedio, más de dos años. En este periodo las entidades supervisoras evalúan el proyecto y recomiendan modificaciones con miras a que el proyecto sea viable y cuente con un mínimo de seguridad y calidad en las proyecciones. Las CRAC, que en 1996 trabajaron con más 16 mil prestatarios, operan en distintas regiones del país, tal como se puede apreciar en el cuadro 8. En este mismo cuadro se detallan las zonas donde cada CRAC opera. Como se discutió, estas zonas son fijas y definidas por cada CRAC al momento de su creación.

Las 16 CRAC como subsistema financiero tienen colocaciones por US \$37 millones, cifra bastante modesta comparada con las colocaciones totales de los otros subsistemas de intermediación formal. Este monto total de colocaciones ha crecido significativamente en los últimos años, no sólo por el mayor número de CRAC sino por el mayor flujo de fondos de COFIDE canalizados a través de estas entidades (líneas internacionales y fondos del FRASA). En diciembre de 1994, el monto total intermediado por las CRAC bordeaba los US\$ 7.5 millones de dólares, en diciembre de 1995 alcanzaba los 24 millones y en diciembre de 1996 superaba los US\$ 35 millones.

El monto colocado por las CRAC en el sector agrario representa cerca del 6.5% del total de colocaciones formales en el sector. El sector agropecuario es el principal cliente de las CRAC, que si bien cuentan con plena libertad para prestar a

27. En la literatura hay extensas discusiones sobre este punto. Ver por ejemplo: Desai y Mellar (1993), Hoff *et al.* (1993), Stiglitz (1993), entre otros.

28. En realidad operan 18 CRAC, pero dos de ellas han iniciado sus operaciones en los últimos meses haciendo inútil su seguimiento (Selva Peruana y Ucayali).

**Cuadro 8. Cajas Rurales de Ahorro y Crédito**

| Nombre                       | Fecha inicio operaciones | Ambito geográfico                                                                                                                                                                                        | Ubicación             |                               |
|------------------------------|--------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|-------------------------------|
|                              |                          |                                                                                                                                                                                                          | Of. Principal         | Agencias                      |
| DEL SUR S.A.                 | 93.12.06                 | Dpto. Arequipa - Todas las provincias.                                                                                                                                                                   | Camaná                | Arequipa, Apíao, Mollendo     |
| TUMBAY S.A.                  | 94.03.01                 | Dpto. Huánuco - Prov. Huánuco, Ambo, Pachitea, Leoncio Prado, Dos de Mayo<br>Huacaybamba, Marañón y Puerto Inca.<br>Dpto. Pasco - Prov. Pasco, Oxapampa y Daniel A. Carrión.                             | Huánuco               |                               |
| SAN MARTIN                   | 94.03.20                 | Dpto. San Martín - Prov. Rioja, Lamas, Moyobamba, Tocache, Picota, San Martín, Huallaga, Bellavista, Mcal. Cáceres y El Dorado.                                                                          | Tarapoto              | Moyobamba, Bellavista         |
| LOS LIBERTADORES DE AYACUCHO | 94.05.04                 | Dpto. Ayacucho - Prov. Huamanga, Huanta, Cangallo, Víctor Fajardo y Vilcas Huamán.<br>Dpto. Huancavelica - Prov. Huancavelica, Acobamba y Churcampa.<br>Dpto. Apurímac - Prov. Chincheros y Andahuaylas. | Ayacucho              | Huancavelica, Andahuaylas     |
| SEÑOR DE LUREN               | 94.06.23                 | Dpto. Ica - Prov. Ica, Chincha, Pisco, Nazca y Palpa.                                                                                                                                                    | Ica                   | Chincha, Pisco, Nazca y Palpa |
| QUILLABAMBA                  | 94.11.02                 | Dpto. Cusco - Prov. La Convención y Calca. Dist. Laros y Yanatile.                                                                                                                                       | Quillabamba           | Cusco, Abancay                |
| SELVA CENTRAL S.A.           | 94.11.02                 | Dpto. Junín - Prov. Chanchamayo y Satipo.<br>Dpto. Pasco - Prov. Oxapampa.                                                                                                                               | La Merced             | Pangoa, Pichanaki, Satipo     |
| CHAVIN S.A.                  | 94.12.12                 | Dpto. Ancash - Todas las provincias.                                                                                                                                                                     | Huarez                | Chimbote, Casma               |
| LA LIBERTAD S.A.             | 95.03.06                 | Dpto. La Libertad - Prov. Trujillo, Otuzco, Pacasmayo, Ascope, Chepén, Jilicán, Patate, Sánchez Carrión, Bolívar y Santiago de Chuco.                                                                    | Trujillo              | Chepen                        |
| CAÑETE                       | 95.03.22                 | Dpto. Lima - Prov. Cañete.                                                                                                                                                                               | San Vicente de Cañete |                               |
| CRUZ DE CHALPON              | 95.03.27                 | Dpto. Lambayeque - Todas las provincias.<br>Dpto. La Libertad - Prov. Chepén y Pacasmayo                                                                                                                 | Chilayo               | Motupe, Chepen                |
| CAJAMARCA                    | 95.04.03                 | Dpto. Cajamarca - Prov. Cajamarca, Hualgayoc, San Marcos, Cajabamba, Celendín, San Miguel y San Pablo.                                                                                                   | Cajamarca             |                               |
| MIGUEL GRAU S.A.             | 95.04.10                 | Dpto. Piura y Tumbes - Todas las provincias.                                                                                                                                                             | Piura                 |                               |
| MANTARO S.A.                 | 96.06.02                 | Dpto. Junín - Prov. Huancayo y Concepción.<br>Dpto. Huancavelica - Prov. Tayacaja.                                                                                                                       | Huancayo              |                               |
| IRRIGACION MAJES             | 96.07.20                 | Dpto. Arequipa - Prov. Caylloma, Arequipa (Distrito de San de Sigas, Santa Isabel Sigas, Santa Rita de Sigas, Vitor y La Joya.                                                                           | Caylloma              |                               |

Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros.

cualquier sector han mantenido un creciente interés en colocar en el sector agropecuario<sup>29</sup>. Tal como se aprecia en el cuadro 9, las colocaciones de las CRAC en el sector agropecuario, en abril de 1997, equivalen a más de cinco veces el monto colocado en promedio durante 1995. Los montos colocados en el sector agropecuario representaban en promedio, durante 1995, el 40% de las colocaciones totales del sistema de CRAC, mientras que en abril de 1997, las colocaciones en este sector alcanzaron el 58.4% de las colocaciones totales de este subsistema.

**Cuadro 9. Colocaciones y depósitos en el subs**  
(Millones de dólares)

| Periodo | Colocaciones | Depósitos |
|---------|--------------|-----------|
| 94.12   | 8.0          | 2.3       |
| 95.12   | 26.5         | 7.1       |
| 96.12   | 39.6         | 9.5       |
| 97.1    | 41.9         | 9.5       |
| 97.2    | 40.5         | 9.5       |
| 97.3    | 42.5         | 10.0      |
| 97.4    | 42.3         | 10.6      |

Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros. Elaboración: IEP.

Como discutimos en la descripción de la propuesta de creación de las CRAC, estas instituciones han resultado altamente dependientes de los flujos de fondos que les otorga COFIDE. Estos fondos son la fuente principal de los fondos que colocan las CRAC, lo que refleja un alarmante nivel de dependencia entre las CRAC y COFIDE. Actualmente, la CRAC menos dependiente de COFIDE tiene acreencias con esta entidad equivalentes al 20% de su pasivo. En promedio, sin embargo, las deudas del subsistema con COFIDE representan entre el 40 y 45% de sus pasivos. Como mencionamos, las CRAC acceden a líneas de COFIDE hasta por tres veces su patrimonio, y acceden a fondos del FRASA manejados por COFIDE en función a su desempeño y a determinados criterios predefinidos por COFIDE que las CRAC no pueden afectar.

Este problema de dependencia de fondos de COFIDE debe tender a reducirse en la medida en que las CRAC se vayan consolidando como entidades financieras. Para ello requieren no sólo de ampliar su patrimonio, sino también acceder a fuentes alternativas de financiamiento en el país o en el extranjero.

Otro punto débil que afecta negativamente la capacidad de este subsistema de independizarse de COFIDE, es la política de captación de depósitos del público implementada por las CRAC. A diferencia de la agresiva y decidida política de colocaciones, las CRAC probablemente por el abastecimiento de fondos de COFIDE no han puesto como objetivo prioritario la captación de depósitos. Alvarado (1996) señala que las captaciones del público no cubren ni el 50% del total de colocaciones del subsistema de CRAC. Ante ello el tema habría cobrado mayor importancia. Algunas CRAC habrían iniciado acciones para revertir esta situación a través de nuevas estrategias que les permitan obtener fondos para ampliar las colocaciones o como medio para establecer relaciones (que son fuente potencial de

29. En este tema ha habido gran debate en los medios pues muchos investigadores y políticos han cuestionado la validez y utilidad de las CRAC si éstas no se dedican prioritariamente al agro. Discusión, por lo demás, infundada luego de que se ha alcanzado prácticamente un consenso respecto a que las instituciones no deben concentrarse en un único sector para reducir riesgos.

información) con un público mayor y legitimarse como institución financiera ante la comunidad local. Como ejemplos podemos mencionar a las CRAC de La Libertad y Crediselva (Selva Central) que vienen promocionando concursos y sorteos ligados a la captación de depósitos y a la relación entre la CRAC y la población.

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, el total de depósitos captados por el sistema es reducido, aún a pesar de los incrementos registrados en los últimos meses. Las cinco CRAC más activas en la captación de fondos del público concentran el 65% del total de depósitos del sistema, lo que se refleja en una mayor concentración en depósitos que en colocaciones (ver Anexo B). Los depósitos que vienen captando las CRAC son por montos pequeños. En total hay más de 55 mil cuentas de ahorro con depósitos promedio de 510 soles (190 dólares), además la mayor parte de los ahorristas poseen ahorros de corto plazo (sólo el 11.7% de los fondos corresponden a ahorros a plazo).

El problema de la captación de depósitos del público está directamente ligado a los problemas de gestión y administración de las CRAC. En muchos casos estos problemas de gestión se ven agravados por la dispersión y heterogeneidad de los accionistas, que impiden el desarrollo fluido de las instancias de decisión.

El desempeño del sistema de CRAC ha sido afectado dramáticamente por la evolución reciente de su cartera pesada. En diciembre de 1994 la cartera pesada del sistema era 4.4%, en diciembre de 1995 era 12.8% y en abril de 1997 bordeaba el 15%<sup>30</sup>. Este rápido incremento de la cartera pesada del subsistema ha causado más de una crítica al sistema y a sus posibilidades de lograr un mínimo de sostenibilidad financiera. Sin embargo, el incremento en la cartera se explica en gran medida por dos factores: el desempeño desigual de las CRAC y ciertas presiones que recibieron las CRAC para colocar fondos en plazos bastante cortos como medio para asegurar fondos adicionales, lo que los indujo a incurrir en colocaciones riesgosas.

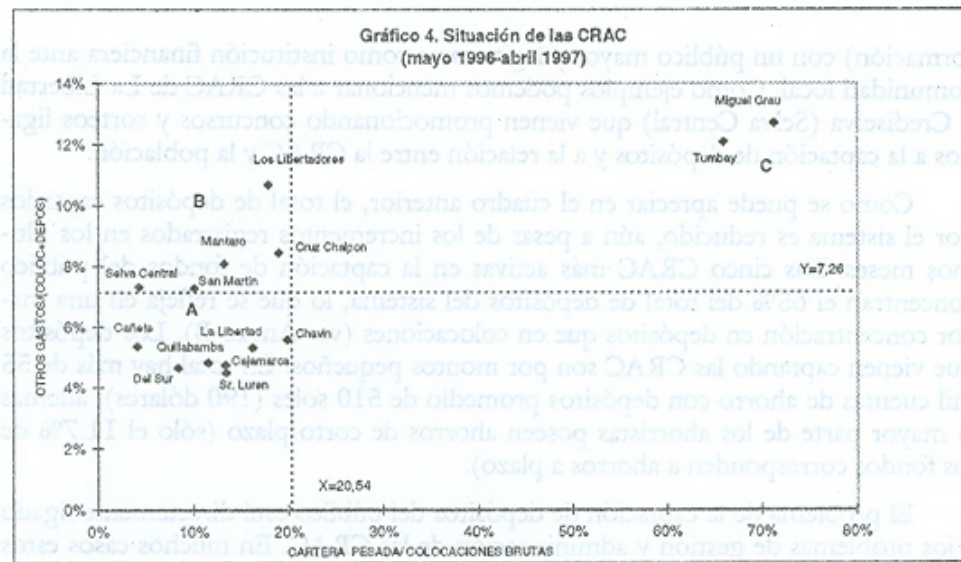
35

Por el lado de los costos operativos, el desigual desempeño de las CRAC se refleja en un nivel promedio de costos que no necesariamente refleja su situación real. En promedio para las 16 CRAC, entre mayo de 1996 y abril de 1997, los costos operativos del subsistema fueron de 7.45%.

Respecto al desempeño desigual de las CRAC es necesario señalar que una CRAC se encuentra en liquidación, dos CRAC se encuentran en "observación" por los serios problemas que tienen en la recuperación de sus créditos, mientras otras CRAC alcanzan niveles de eficiencia comparables con los de otros subsistemas financieros. finalizaremos estos casos en detalle más adelante. Hemos excluido la CRAC Irrigación de Majes pues no se ha publicado información sobre su desempeño.

Tal como se puede apreciar en el gráfico 4, existen tres grupos de CRAC claramente definidos. Los grupos quedan definidos a partir de los promedios de cartera pesada y costos operativos. Las CRAC ubicadas en el cuadrante A son las relativamente más eficientes (menores costos y menor cartera pesada); las ubicadas en el cuadrante B, son aquellas que si bien tienen un nivel de cartera pesada similar al de las CRAC en A (o menores, en varios casos), tienen mayores costos operativos;

30. Excluyendo del cálculo a tres CRAC que han presentado serios problemas. Analizaremos estos casos más adelante. De incluirse todas las CRAC la cartera pesada promedio para los últimos doce meses alcanza un 23.09%.



finalmente en el cuadrante C, se ubican dos CRAC que poseen problemas por excesivos niveles de cartera pesada y altos costos operativos.

Las CRAC en C deberían incluir la CRAC Valle del Río Apurímac que por los serios problemas que ha enfrentado en la recuperación de los créditos se encuentra en liquidación. Las dos CRAC restantes incluidas en este grupo, presentan también serios problemas de gestión. Tumbay, ubicada en la provincia de Huánuco, presentaba problemas en la recuperación de sus créditos desde el inicio de sus operaciones. En marzo de 1995, al cumplir un año de funcionamiento, su cartera pesada alcanzaba el 32%. Sin embargo, lejos de mejorar su situación, sus problemas de gestión se agravaron significativamente durante su segundo año de operación cuando la cartera atrasada se duplicó. Este resultado se explica por la caída en los precios de la papa, principal cultivo beneficiado por los créditos agropecuarios de esta CRAC (que representaban cerca del 50% de las colocaciones totales de la CRAC) y por su imposibilidad de recuperar la cartera atrasada del primer año (que en el segundo año se encontraba en proceso de cobranza judicial). La situación actual de la CRAC Tumbay es poco alentadora: cartera pesada cercana al 70% de sus colocaciones y adeudados y otras obligaciones por tres veces el monto de su patrimonio.

La otra CRAC en situación delicada es la CRAC Miguel Grau, ubicada en Piura y que sólo lleva operando 2 años. Esta CRAC tiene actualmente una cartera pesada que equivale al 63% de sus colocaciones totales. La CRAC Miguel Grau tiene como principal componente de su cartera de colocaciones en el sector agropecuario. Esta CRAC, que coloca en el sector agropecuario cerca del 80% de sus colocaciones totales, no ha logrado recuperar sus créditos, lo que trasluce un serio problema en la manera en que estos créditos fueron asignados pues, por un lado, Piura es uno de los departamentos con agricultura más atractiva y, por otro lado, otras instituciones ubicadas en la región (las CM y algunos bancos) han logrado recuperar exitosamente sus créditos agropecuarios.

La conclusión que podemos sacar de la actual situación de la CRAC Miguel Grau, luego de analizar su desempeño, es que los problemas recuperación de créditos agropecuarios se explican al menos por tres razones. En primer lugar, la CRAC enfrenta la competencia de varias otras agencias formales de intermediación (en Piura operan 9 bancos y 3 CM). Como veremos en la sección siguiente, dos de las

CM que operan en la región son sumamente activas y representan competencia directa para la CRAC (tanto en colocaciones como en captación de depósitos). En segundo lugar, la estrategia de colocación utilizada ha sido similar a la usada en las experiencias de crédito estatal en Piura. Cabe recordar que Piura fue uno de los principales departamentos beneficiados con créditos del BA y de los Fondeagros. La experiencia de Fondeagro en Piura fue poco alentadora, con tasas de recuperación de los créditos muy bajas. La adopción de la estrategia de asignación de créditos puede estar ligada al capital humano con que cuenta esta CRAC, buena parte del cual se formó en las agencias del BA. En tercer lugar, la imagen de la CRAC en la zona está ligada a la imagen del BA o del Fondeagro, es decir, con el estado, un estado que condona deudas.

En resumen, las experiencias menos exitosas del sistema de CRAC obedecen a factores distintos, pero tienen como factor común un problema de gestión y de falta de conocimiento real del medio en que se desempeñan, sus riesgos y las características de los prestatarios con quienes trabajan.

Las CRAC ubicadas en el grupo B son aquellas que, si bien poseen niveles de cartera pesada por debajo del promedio del sistema (que es alto de por sí), presentan altos costos operativos<sup>31</sup>. Como señalamos, los costos operativos se relacionan con los costos en personal e infraestructura e inversamente con el volumen de operaciones de cada entidad. Las cinco CRAC incluidas en este grupo deben reducir sus costos o ampliar su escala para ser competitivas pero sin descuidar por ello su cartera. Este grupo es sumamente variado: dos de las cinco CRAC están en la sierra, una en la costa y dos en la ceja de selva. Los Libertadores de Ayacucho y San Martín prestan principalmente al sector comercio, mientras Cruz de Chalpón y Selva Central colocan en el sector agropecuario. Mantaro resulta un tanto enigmática pues coloca en el sector de administración pública y en "otros". Detalles de la situación de cada una de las CRAC en este grupo puede verse en el cuadro 10.

37

**Cuadro 10. Indicadores de las CRAC (Grupo B)**

| CRAC             | Cartera pesada / Colocaciones<br>% | Otros gastos / (Colocaciones+Depósitos)<br>% |
|------------------|------------------------------------|----------------------------------------------|
| San Martín       | 9.96                               | 7.28                                         |
| Selva Central    | 4.20                               | 7.33                                         |
| Los Libertadores | 17.78                              | 10.69                                        |
| Cruz de Chalpón  | 18.87                              | 8.45                                         |
| Mantaro          | 13.10                              | 8.11                                         |
| Promedio         | 12.78                              | 8.37                                         |

Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros.

Elaboración: IEP.

A partir de la información presentada en el cuadro anterior, resulta claro que Selva Central, que tiene una cartera pesada baja (por debajo inclusive de la cartera de muchos bancos) y San Martín, cuya cartera pesada es comparable con las CRAC en mejor situación, enfrentan un problema -menor- de eficiencia. Este problema no parece estar asociado con la escala de sus operaciones, pero quizá con un crecimiento apresurado de sus agencias. Cada una de estas CRAC capta cerca

31. Costos operativos "altos" se refiere a costos por encima del promedio del subsistema.

del 18% de los depósitos totales del subsistema y coloca entre 8 y 10% del total de colocaciones del sistema a través de cinco oficinas en el caso de Selva Central y cuatro en el caso de San Martín. En el mismo sentido, las colocaciones de estas dos CRAC son bastante atomizadas, 10 que eleva sus costos, ya que cada CRAC tiene más de 1,800 prestatarios. Desgraciadamente no contamos con información a nivel de agencia para verificar esta hipótesis.

Las otras tres CRAC en este grupo también tienen problemas de costos por el gran número de prestatarios que atiende ya que cada una coloca un porcentaje que representa entre 4 y 7% del total de colocaciones del subsistema. A diferencia de Selva Central y San Martín, estas tres CRAC juntas captan apenas el 12% del total de depósitos del sistema. Es decir, estas tres CRAC, además de tener mayores niveles de cartera pesada tienen un problema de escala.

Las siete CRAC en el grupo A representan las entidades que si bien aún presentan algunos problemas financieros, la magnitud de los mismos hace que tengan buenas posibilidades de consolidarse como entidades financieras. Como discutiremos luego, esta afirmación ha de ser condicionada por la capacidad que demuestren estas instituciones de generar cierta independencia de COFIDE, principal acreedor de todas las CRAC.

Tal como se ve en el cuadro 11, de las siete CRAC incluidas en este grupo, Cañete es la que tiene menor cartera pesada, alcanzando un nivel que resulta bajo aún en comparación con la cartera de los bancos más eficientes. Esta CRAC, coincidentemente, coloca principalmente en el sector agropecuario (cerca del 80% de sus colocaciones totales). Le sigue Del Sur que también coloca principalmente en el agro (cerca de 75% de sus colocaciones totales). Las otras CRAC de este grupo, tienen carteras que oscilan entre el 11 y el 16%, que es bastante alto considerando el volumen de sus operaciones y el corto tiempo que llevan operando. Sin embargo, la situación no parece ser irreversible, sobre todo luego del buen desempeño de este grupo en el último año. En opinión de varios gerentes de CRAC es posible ampliar el nivel de colocaciones sin aumentar la cartera, pero esta expansión debe hacerse pausadamente consolidando las actividades en el nivel actual primero. Estas siete CRAC trabajan con cerca más de 10 mil prestatarios.

De estas siete CRAC sólo cinco de ellas contestaron un breve cuestionario que les hicimos llegar (ver Anexo C). De las cinco que contestaron, tres señalaron que el sector más seguro (el que tenía menos cartera pesada) era el sector agropecuario y las otras dos que era el sector comercio. Todas señalaron que podrían colocar más del doble de fondos sin aumentar su cartera morosa y que verificaban la

**Cuadro 11. Indicadores de las CRAC (Grupo A)**

| CRAC           | Cartera pesada / Colocaciones<br>% | Otros gastos / (Colocaciones+Depósitos)<br>% |
|----------------|------------------------------------|----------------------------------------------|
| Del Sur        | 8.31                               | 4.66                                         |
| Quillabamba    | 11.44                              | 4.84                                         |
| Chavín         | 19.81                              | 5.59                                         |
| Señor de Luren | 13.35                              | 4.49                                         |
| La Libertad    | 16.17                              | 5.33                                         |
| Cañete         | 4.03                               | 5.36                                         |
| Cajamarca      | 13.24                              | 4.76                                         |
| Promedio       | 12.34                              | 5.00                                         |

Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros.

Elaboración: IEP

historia crediticia de sus dientes antes de otorgar un préstamo<sup>32</sup>. Sin embargo, reclamaron la falta de sistemas consolidados de información sobre el tema y rechazaron la política del gobierno de condonación de deudas con el sector público que tendía a limpiar la historia de malos pagadores, sobre todo de aquellos que siendo solventes no cumplían sus compromisos de pago.

Por el lado de los gastos, las CRAC de este grupo continúan en una etapa de consolidación y/o expansión lo que implica asumir determinados gastos de manera temporal. En el mismo sentido, estas CRAC recién han iniciado activas campañas con miras a captar depósitos del público. Del cuestionario que realizamos las cinco CRAC que respondieron señalaron la importancia de la captación de depósitos. La principal razón fue obtener recursos más baratos para intermediar (en 4 de los 5 casos), sólo en un caso la principal razón fue obtener mayor independencia respecto a COFIDE.

La CRAC Señor de Luren es la que ha puesto en evidencia las ventajas de tener depósitos del público no sólo como mayores fondos sino como formación de una cartera de dientes. Actualmente, esta CRAC capta más del 20% del total de depósitos del sistema. La CRAC de La Libertad viene realizando campañas similares a las de los bancos (sorteos, promociones, regalos) y planea ampliar su cobertura geográfica más que para ampliar el ámbito de sus colocaciones para abrir agencias en zonas comercialmente dinámicas donde no hay agencias bancarias o CM y así captar mayores depósitos.

Obviamente, las CRAC de este grupo son las que tienen mayor patrimonio y en buena parte de los casos están respaldadas por medianos y grandes capitales locales. El reto para ellas es lograr ampliar su patrimonio sin perder la cohesión existente en sus accionistas. En el mismo sentido, estas CRAC (y algunas de las del grupo B) son las que cuentan con personal más preparado y activo.

39

El tema del capital humano con el que cuentan las CRAC en su equipo gerencial es importante para analizar las posibilidades de desarrollo futuro, la visión empresarial y la capacidad del equipo gerencial de entender las peculiaridades del medio en que se desenvuelve la CRAC marcan la diferencia entre una CRAC y otra. De las entrevistas y cuestionarios que hicimos a las CRAC se desprende claramente la relación existente entre el capital humano y el desarrollo y solidez de cada CRAC.

Las colocaciones de estas siete CRAC (grupo A) en el sector agropecuario alcanzan cerca de 14 millones de dólares, que representan el 57% del total de las colocaciones de estas CRAC. Sorprende que estas CRAC con mejor desempeño financiero sean justamente las más estrechamente vinculadas al sector agropecuario. Existe una vinculación clara entre la ubicación de estas CRAC y la importancia del sector agropecuario, pues en todos estos casos éstas se encuentran situadas en mercados agropecuarios dinámicos y bastante bien integrados a circuitos comerciales mayores.

Del cuestionario que realizamos se desprende que el prestatario del sector agropecuario típico para las CRAC (hablaremos sólo de las que están en los grupos A y B) es un productor con más de 3 has.<sup>33</sup> (es óptimo si tiene entre 6 y 10 has.) y menos de 15 has. (por el monto de los créditos que otorgan), con título de propiedad inscrito en los registros públicos, cuenta con riego y/o utiliza fertilizantes

32. Las principales fuentes de información consultadas en el caso de los créditos agropecuarios son los registros del BA y de los Fondeagros.

33. Cerca del 10% de las colocaciones agropecuarias en promedio recaen en agricultores con menos de 3 has.

químicos, de ser posible utiliza la cosecha como prenda agrícola y no tiene deudas vencidas con otras instituciones crediticias. El grueso de los créditos se otorga por un plazo de 6 a 8 meses, es decir, créditos de campaña. A modo ilustrativo, el cuadro 12 presenta la distribución de frecuencias de las respuestas de diez CRAC sobre el tema de las garantías deseables e imprescindibles para obtener un crédito agropecuario.

Los cultivos que las CRAC prefieren aviar, que dependen de la ubicación de cada CRAC, no son necesariamente cultivos de consumo industrial o de exportación, sino una canasta de productos que abastecen un grupo de mercados como estrategia para reducir riesgos, aunque algunas CRAC han tendido a especializarse en dos o tres cultivos principales (sobre todo café, arroz, algodón y maíz).

Es decir, las CRAC no están interesadas en prestarle a los agricultores "grandes" pues no cuentan con montos suficientes para otorgar este tipo de crédito. Tal como ellos mismos señalan, para eso están los bancos comerciales. Tampoco están interesados en prestar a los agricultores muy pequeños por el alto costo de supervisión. Su público objetivo son los agricultores medianos que poseen título de propiedad y utilizan un nivel mínimo de tecnología moderna en su proceso productivo. Es en ese grupo que las CRAC buscan especializarse. En el futuro, luego de consolidarse en este segmento, podrían crecer y tratar de competir con los bancos por prestatarios más grandes.

#### **Cuadro 12. Garantías exigidas por las CRAC**

(Distribución de frecuencias)

40

| Tipo de garantías |                                                                                                            | Indispensables | Deseables |
|-------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|-----------|
| a                 | Poseer título de propiedad de la tierra inscrita en Registros Públicos                                     | 9              | 1         |
| b                 | Poseer título de propiedad de la tierra, sin necesidad de que este esté inscrito en los Registros Públicos |                | 1         |
| c                 | Poseer garantías inmuebles (distintas de la tierra)                                                        | 2              | 7         |
| d                 | Contar con maquinaria u otros activos como garantía (tractores, corrales, etc.)                            |                | 9         |
| e                 | Tener riego                                                                                                | 7              | 2         |
| f                 | Tener riego tecnificado                                                                                    |                | 10        |
| g                 | Ser parte de un grupo solidarios                                                                           |                | 6         |
| h                 | Presentar un flujo de caja                                                                                 |                | 7         |
| i                 | Utilizar semilla mejorada                                                                                  | 6              | 4         |
| j                 | Utilizar fertilizantes químicos                                                                            | 5              | 4         |
| k                 | Utilizar pesticidas químicos                                                                               | 4              | 5         |
| l                 | Producir cultivos de agroexportación                                                                       |                | 10        |
| m                 | Producir cultivos para consumo industrial                                                                  |                | 10        |
|                   | Tener ganado                                                                                               |                | 8         |
| n                 | Otorgar la cosecha en prenda                                                                               | 6              | 3         |
| o                 | Rendimiento del cultivo sea mayor al rendimiento promedio de la región                                     | 1              | 7         |
| p                 | Saber leer y escribir                                                                                      |                | 9         |
| q                 | Pertenecer alguna asociación de productores                                                                |                | 7         |
| r                 | Ser cliente de la CRAC                                                                                     | 4              | 5         |
| s                 | Ser cliente de la CRAC desde hace más de un año                                                            |                | 6         |
| t                 | No tener deudas vencidas con otras instituciones financieras                                               | 10             | 1         |

Fuente: Cuestionario a CRAC-IEP (En base a 10 cuestionarios debidamente contestados). Elaboración: IEP.

Las CRAC buscan solucionar el problema de selección a través de la exigencia de garantías de diverso tipo (reales) y exigencias de tipo tecnológico por ejemplo.

Las CRAC han formado una Asociación de CRAC, luego de cierta presión ejercida por COFIDE, con miras a inducir la integración horizontal entre estas entidades. Si bien la Asociación no ha logrado cumplir los objetivos propuestos por COFIDE (bastante ambiciosos, pues pretendían la formación de complejas estrategias de seguro contra riesgos) ha iniciado una activa campaña de capacitación y ha logrado la elaboración de un *software* común y especialmente diseñado para el trabajo de las CRAC. Por otro lado, ha firmado algunos convenios de apoyo con instituciones nacionales y extranjeras y viene buscando legitimarse como institución. Las posibilidades de que esta Asociación se constituya en una forma de integración horizontal entre las CRAC no se debe descartar, pero es claro que ésta no puede darse de manera eficiente entre un grupo tan heterogéneo de entidades, probablemente más adelante cuando el sistema se consolide podrá retomarse esta iniciativa.

Finalmente, es necesario discutir tres temas sobre los cuales se ha cuestionado a las CRAC. En primer lugar, respecto a su cobertura y su capacidad de convertirse en la solución al problema del financiamiento rural. Es obvio que en un país tan heterogéneo, aún al interior del medio rural no existe una solución única al problema del financiamiento. La segmentación parece ser una característica que nos acompañará por varias décadas más, por lo que tendremos que manejar soluciones menos generales y probablemente más costosas, pero no por ello inalcanzables. En el mismo sentido, es claro que hablar del desempeño del subsistema de CRAC es ya un error, por el desempeño desigual de sus componentes y por las distintas condiciones en las que operan.

41

En segundo lugar, la asociación directa de las CRAC con el sector público se mantiene, aún a pesar de la claridad con que las CRAC se han proclamado como entidades privadas<sup>34</sup>. Esta asociación tiene una connotación importante en el tema de la recuperación de los créditos dado el pésimo desempeño de las agencias estatales en esa actividad. Las CRAC ponen en juego su futuro al no evidenciar que su relación con el estado es meramente comercial y financiera y tanto las CRAC de manera individual, la Asociación de CRAC y el propio COFIDE deberían iniciar una campaña para aclarar este punto con miras a reducir la morosidad de los prestatarios solventes que esperan una nueva condonación.

En tercer lugar, está un tema que fue una de las razones para la creación de las CRAC: el acceso a mejor información. Tal como discutiremos, las CRAC por su carácter local tendrían acceso a mejores flujos de información, lo que les permitiría otorgar créditos con garantías más flexibles o aprovechar esta información para discriminar entre los prestatarios potenciales. Actualmente, las CRAC no vienen haciendo esto, más bien actúan y operan como pequeños bancos. Entonces queda la pregunta de ¿por qué no tisan la información a la que podrían acceder? Nuestra respuesta a esa pregunta sería rotunda: porque no la necesitan. Los montos que intermedian las CRAC son reducidos, con lo que cada CRAC se ve obligada a racionar crédito ante la falta de fondos para prestar. Este racionamiento "forzoso" permite seleccionar a los mejores prestatarios, en este caso a los que poseen más y mejores garantías, primero. Dado que el actual nivel de colocaciones es bastante menor que el grupo con garantías colaterales típicas (tierra, inmuebles urbanos)

34. Incluso Agreda (1997) señala a las CRAC entre las entidades a través de las cuales el estado interviene en la actividad agropecuaria, junto con el MINAG, PRONAA, PRONAMACH, etc.

que no logra acceder a crédito bancario, entonces las CRAC racionan entre miembros de este grupo, sin necesidad de incurrir en sistemas más novedosos y sofisticados de selección de prestatarios. Evidentemente ésta no es una situación estática y si los bancos amplían su cobertura a agricultores medianos o si las CRAC cuentan con más fondos para prestar las cosas podrán moverse en el sentido esperado, pero mientras eso sucede las CRAC no tienen incentivos para incurrir en sistemas alternativos de asignación de sus créditos, los convencionales les bastan.

### CM

El sistema de Cestá fprmnado está formado por trece cajas, que son instituciones pequeñas. que intermedian en conjunto alrededor de 80 millones de dólares. De este total, 12% corresponde a colocaciones en el sector agropecuario.<sup>35</sup> Si bien muchas de las CM tienen un reducido interés en trabajar con el sector agropecuario, básicamente por su definición como instituciones más urbanas a partir de su relación con los municipios provinciales, existen, algunas experiencias de CM con importante participación en el sector agropecuario. Sin embargo, tal como se vio en el cuadro 7, el porcentaje de colocaciones de las CM en el sector agro pecuario ha crecido considerablemente desde 1994. Las colocaciones agropecuarias representaban en 1994 el 4.4% de las colocaciones totales de las CM, mientras que en 1997 éstas bordeaban el 9%.. Si bien hay trece CM, el análisis que sigue se basa sólo en la información de doce de ellas pues la CM de Lima cuenta con características que la hacen un caso especial que no corresponde con los objetivos ni sistema de trabajo de las demás<sup>36</sup>. De las 12 CM fundadas luego de 1980, las más antiguas son las de Piura, Trujillo, Del Santa y Arequipa. Todas las CM comienzan sus operaciones con créditos seguros , poco costosos y rápidos: créditos pignoratícios. Luego, a medida que van consolidándose, inician otras operaciones hasta completar el abanico de servicios que hoy ofrecen. Estas doce CM trabajan con cerca de 80 mil prestatarios y captan recursos del público por más de US\$ 50 millones, como se aprecia en el cuadro 13.

El sistema de CM está mucho más desarrollado como sistema que las CRAC, lo que se debería no sólo al mayor tiempo de funcionamiento de las. CM sino al importante apoyo que éstas recibieron de las cooperación técnica alemana durante

(Millones de dólares)

| Periodo | Colocaciones | Depósitos |
|---------|--------------|-----------|
| 94.12   | 48.5         | 47.4      |
| 95.12   | 55.9         | 41.2      |
| 96.12   | 71.8         | 48.7      |
| 97.1    | 70.9         | 48.7      |
| 97.2    | 72.2         | 51.5      |
| 97.3    | 73.6         | 54.6      |
| 97.4    | 75.0         | 54.9      |

Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros. Elaboración: IEP.

35. Información a abril de 1997 (SBS, 1997).

36. La CM de Lima es la más antigua y en su fundación (en los años 40) se llamaba Caja de Crédito Popular (Ley N° 10769) y era básicamente una casa de empeño. Las otras 12 CM fueron fundadas a partir de 1980 (D.L. N° 23039) bajo un esquema similar al que se encuentra vigente hoy.

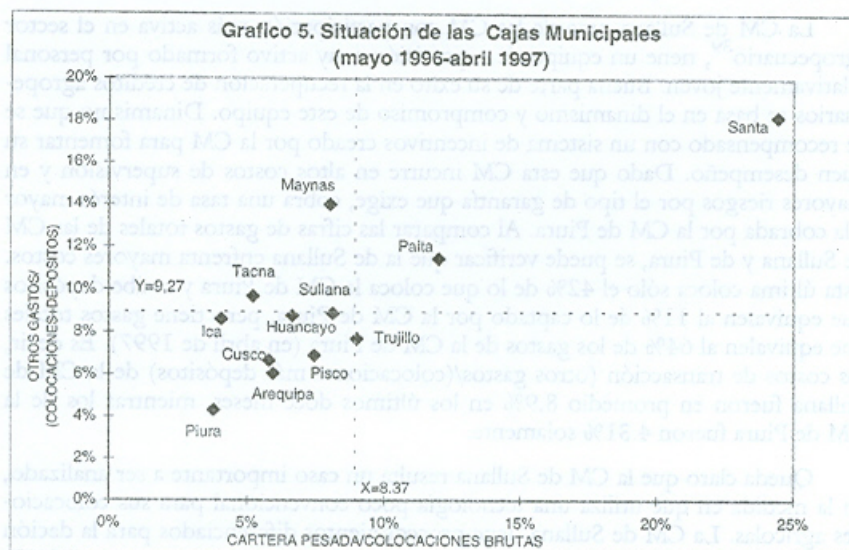
varios años. Uno de los resultados más importantes de este apoyo fue la formación de la Federación de CM (FEPCMAC). La FEPCMAC brinda asistencia técnica a cada CM y supervisa (por Ley) sus operaciones con lo cual se constituye en un órgano de control y soporte ante situaciones de crisis, vital para cada una de las CM.

La cartera pesada del sistema de CM (en abril de 1997), se encuentra en alrededor de 7.4%, ligeramente por debajo del promedio de los últimos doce meses (8.4%). La tercera parte del monto de la cartera pesada del sistema corresponde a créditos que se encuentran en la etapa de cobranza judicial. En comparación con el resultado del sistema bancario, la cartera pesada de las CM es mayor pero como se muestra en el gráfico, no todas las CM están en la misma situación. El caso de la CM del Santa afecta directamente al subsistema. Esta CM tiene una cartera pesada cercana al 25% de sus colocaciones, que se explicaría por problemas en la asignación de los créditos ante presiones por colocar montos mayores a los convenientes. Las CM más exitosas resultan ser la de Piura y la de Ica, con niveles de cartera pesada similares a los registrados en los bancos en mejor situación.

Los costos operativos de las CM, definidos al igual que en los casos anteriores, alcanzan un promedio de 9.27% en los últimos doce meses (mayo 96-abril 97). Siendo la CM de Piura la con menores costos, lo que se explica por el importante volumen de depósitos que esta CM capta. La situación de las doce CM se muestran en el gráfico 5.

A diferencia de las CRAC, las CM captan un volumen importante de depósitos del público. Actualmente el sistema de CM cuenta con cerca de 88 mil libretas de ahorro, con un promedio de 1,661 soles por libreta (624 dólares), promedio equivalente a más de tres veces el promedio de las CRAC. Además, la composición de los depósitos es también distinta, pues más del 50% de los depósitos de las CM

43



37, De incluir la CM de Lima estos indicadores varían considerablemente, la cartera pesada promedio de las 13 CM es 9% y la porción de esta cartera que está en etapa de cobranza judicial alcanza a casi 50%. Evidentemente la CM de Lima tiene problemas serios en su cartera pesada, tanto por la magnitud de esta como por la composición de la misma.

son a plazo. Las CM representan una opción más segura para los ahorristas que las CRAC, no sólo por la trayectoria más larga de las CM, sino también por su asociación con el gobierno municipal (que probablemente actuaría en favor de los ahorristas en última instancia). Este último argumento podría revertirse en los casos en los que la gestión del municipio provincial estuviera asociado con corrupción o malos manejos.

En zonas donde operan CM y CRAC, las CRAC tienen una terrible competencia que enfrentar en este rubro. Es más, en zonas donde coexisten ambas instituciones (que buscan operar con el mismo público), generalmente las CM logran mejor desempeño.

Al igual que las CRAC, las CM presentan algunas ventajas para abastecer de créditos a pequeños productores, entre las que destaca la rapidez con la que pueden desembolsar un crédito (de dos a cuatro días) y la flexibilidad en el tipo de garantías que exigen. En el mismo sentido, mantienen la característica de instituciones locales que aumenta sus posibilidades de obtener información sobre los prestatarios y/o supervisarlos. Obviamente, las CM enfrentan varias de las mismas limitaciones que las CRAC (altos costos operativos, dependencia de fuentes externas de financiamiento, etc.).

En el caso de las CM que tienen interés en el sector agropecuario se observan distintas estrategias. En el caso del departamento de Piura, por ejemplo, donde operan dos CM (Pima y Sullana) con resultados bastante buenos, se observan dos estrategias de colocaciones en el agro<sup>38</sup>. Por un lado, la CM de Piura exige garantías reales que incluyen el título de propiedad de la tierra, mientras, por otro lado, la CM de Sullana exige sólo garantías hipotecarias a partir de cierto monto. Como contraparte de estas políticas de exigencia de garantías, estas CM tienen políticas de supervisión y fijación de tasas de interés diferenciadas.

44

La CM de Sullana, una de las CM con participación más activa en el sector agropecuario<sup>39</sup>, tiene un equipo de supervisión muy activo formado por personal relativamente joven. Buena parte de su éxito en la recuperación de créditos agropecuarios se basa en el dinamismo y compromiso de este equipo. Dinamismo que se ve recompensado con un sistema de incentivos creado por la CM para fomentar su buen desempeño. Dado que esta CM incurre en altos costos de supervisión y en mayores riesgos por el tipo de garantía que exige, cobra una tasa de interés mayor a la cobrada por la CM de Piura. Al comparar las cifras de gastos totales de las CM de Sullana y de Piura, se puede verificar que la de Sullana enfrenta mayores costos. Esta última coloca sólo el 42% de lo que coloca la CM de Piura y recibe depósitos que equivalen al 11 % de lo captado por la CM de Piura, pero tiene gastos totales que equivalen al 64% de los gastos de la CM de Pima (en abril de 1997). Es decir, los costos de transacción (otros gastos /colocaciones más depósitos) de la CM de Sullana fueron en promedio 8.9% en los últimos doce meses, mientras los de la CM de Piura fueron 4.31% solamente.

Queda claro que la CM de Sullana resulta un caso importante a ser analizado, en la medida en que utiliza una tecnología poco convencional para sus colocaciones agrícolas. La CM de Sullana tiene procedimientos diferenciados para la dación de créditos dependiendo del monto de estos, es decir, a mayor monto solicitado

38. En el departamento de Piura opera además la CM de Paita.

39. De acuerdo a una fuente de información informal sabemos que las colocaciones agropecuarias de esta CM representan cerca de 33% de sus colocaciones totales.

más requisitos. Asimismo, se requiere que más personal de la CM apruebe el crédito a medida que aumenta el monto solicitado. El otro punto que debe recalcar es que el propio analista de crédito es el que se encargará del monitoreo del crédito, es decir la responsabilidad del analista no termina con la aprobación del crédito sino cuando el crédito ha sido devuelto por el prestatario a la CM.

Los bajos costos registrados en la CM de Piura se explican en buena cuenta por su éxito en la captación de depósitos. La mayor parte de estos (80%) corresponden a depósitos a plazo. Esta CM es un caso particular pues su nivel de captaciones representa cerca del 40% de las captaciones totales del sistema de CM. Esta situación se refleja en un mayor índice de concentración de las CM respecto a los depósitos que a las colocaciones (ver Anexo B).

Existen otras CM que tienen participación activa en el sector agropecuario, sin embargo no tenemos información detallada al respecto. En la mayor parte de estos casos la participación de la CM ha estado ligada a un cultivo específico, con lo que los resultados para la CM han estado estrechamente ligados a la rentabilidad del cultivo seleccionado en ese periodo. En general, los analistas de crédito evalúan el plan de riego, el flujo de caja y el plan de cultivo del agricultor solicitante.

Tal como hemos visto, las colocaciones de las CM han crecido significativamente en los últimos años y ello no se ha traducido en mayores costos o en un deterioro de la situación de su cartera pesada, lo que nos lleva a pensar en que estas instituciones tienen capacidad para ampliar sus operaciones sin sacrificar su solidez y eficiencia. Este resultado probablemente está relacionado con el tiempo que tienen las CM, que les ha permitido experimentar y alcanzar un sistema de operación satisfactorio que les ha permitido adaptarse a las condiciones vigentes en la economía. Por otro lado, resulta interesante analizar la flexibilidad con que las CM han definido su sistema de asignación de créditos y su nivel de supervisión en función de sus propias necesidades y objetivos.

45

El resultado económico de las CM pone en primer lugar a la CM de Sullana seguida por la de Arequipa, luego Piura y Trujillo. Salvando el caso de Sullana, las otras tres CM tienen en común el estar ubicadas en ciudades intermedias con un gran dinamismo económico.

Al igual que en el caso de las CRAC, las CM no buscan grandes clientes sino por el contrario clientes pequeños. Hay un fuerte componente de microempresarios como clientes de las CM. En el ámbito agro pecuario, el cliente de la CM tiende a ser mediano o pequeño (con título o con algún otro signo observable que de seguridad). Es decir, compite con las CRAC pero, probablemente dada la menor importancia del sector en el total de sus actividades, está dispuesto a asumir determinados clientes pequeños. Son pocos los lugares en los que coexisten CRAC y CM; el ejemplo inmediato es el caso de Piura, donde es claro que la CRAC no logró operar adecuadamente y las dos CM a partir de estrategias totalmente distintas vienen abasteciendo de crédito a un buen número de agricultores.

Las CM están formalmente integradas en la Federación de CM cuyo objetivo principal ha sido dar capacitación y asistencia técnica a las CM miembros. Inicialmente se esperaba que el trabajo de la Federación llevaría al establecimiento de mecanismos de integración real (transferencias de fondos, sistemas de seguros, etc.); sin embargo, eso no sólo no ha ocurrido sino que la Federación, a pesar de trabajar bastante activamente, ha tenido diferencias serias con las agencias de cooperación que la ayudaban que han derivado en problemas de legitimación de su rol.

A modo de resumen, el gráfico 6 presenta la posición relativa de los tres subsistemas: banca múltiple, CM y CRAC. Las CRAC se presentan como dos subgrupos, CRACA y CRACB que representan el desempeño de los grupos antes mencionados. Como era de esperarse los bancos aparecen como el subsistema más eficiente, pero debemos recordar el efecto escala que está oculto en el gráfico, las CRAC, pero sobre todo las CM siempre tendrán mayores costos por el reducido monto de sus operaciones. Las CRAC (de ambos grupos) tienen problemas de cartera, respecto a los otros dos subsistemas pero es claro que en cuanto a costos, el grupo A, presenta bajos costos, aún en comparación con los bancos. Es claro que en el caso de los bancos estamos haciendo referencia al promedio del subsistema, pues los bancos con menores costos tienen un nivel de costos operativos cercano al 3.5%, que es menor que el 5% reportado para el grupo A de las CRAG. Dentro del subsistema de CM, el principal problema es el de los costos operativos, sin embargo como discutimos anteriormente la CM de Piura presenta costos operativos comparables con los costos de los bancos y las CRAC en el grupo A. Por el lado de la cartera pesada, las diferencias son bastante más marcadas, las CRAC (en ambos grupos) presentan niveles de cartera pesada altos, que resultan siendo el ptillo más débil de su desempeño. Las CM en conjunto se encuentran en un punto intermedio entre los bancos y las CRAC, pero como vimos en el detalle, algunas de las CM tendrían resultados comparables con los bancos.

#### Otros

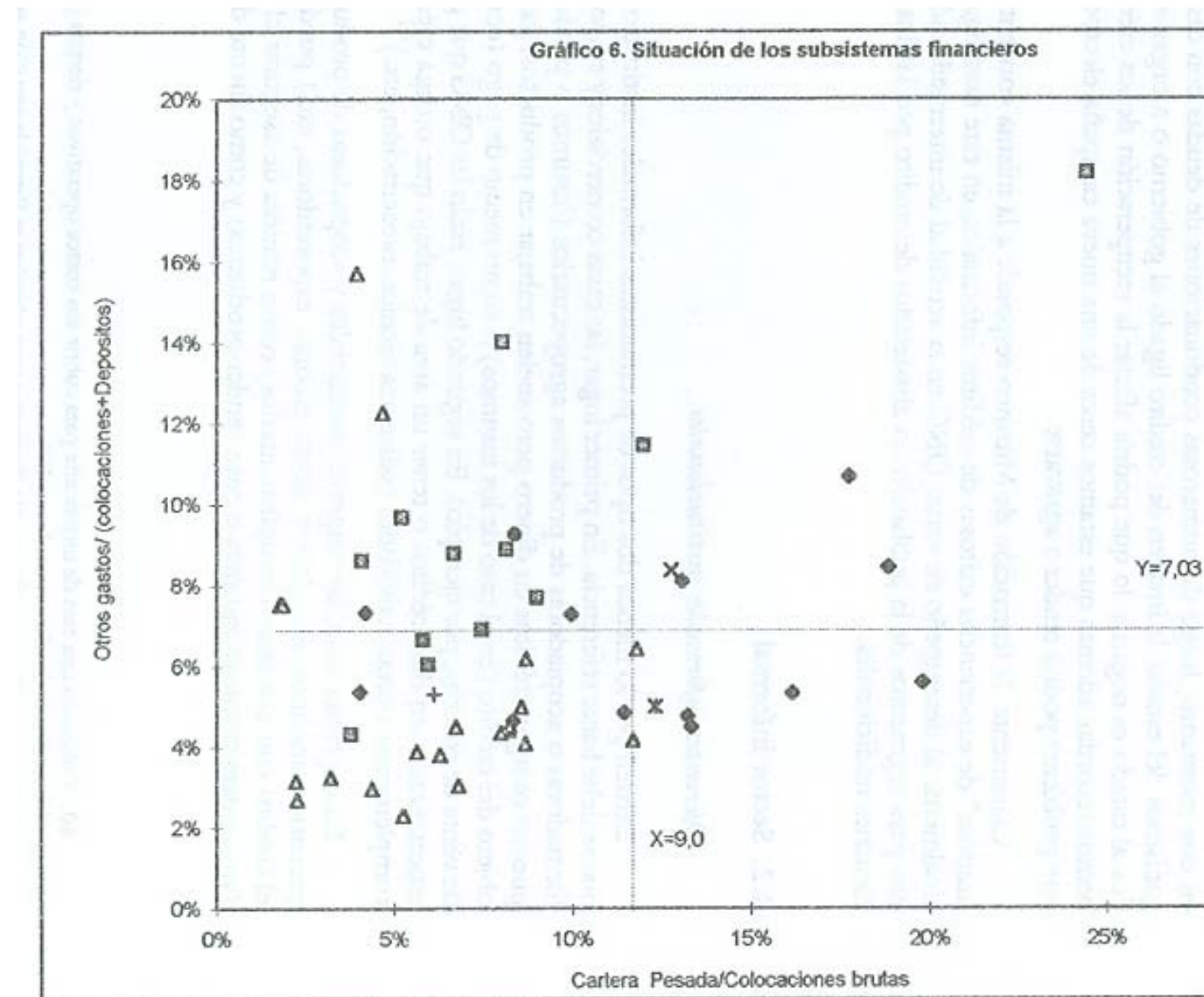
46

Finalmente, existe una modalidad de institución financiera formal de reciente creación, las EDPYME, desgraciadamente no contamos con información sobre su desempeño. La mayoría de las EDPYME tienen un sesgo urbano. No se pueden sacar aún conclusiones sobre el desempeño de estas organizaciones ni sobre los beneficios (o perjuicios) de su "formalización". Sin embargo, resulta importante no perder de vista las organizaciones que se encuentran en la etapa de organización. Muchas ONG se han agrupado en consorcios con miras a formar una EDPYME.

Desde enero de 1996 viene funcionando una EDPYME -Credinet- especializada en colocaciones en el sector de pequeña empresa, sobre todo confecciones y a actividades comerciales (Valderrama 1997). Existen otras 15 organizaciones gestionando su solicitud de funcionamiento, 9 de las cuales ya cuentan con la autorización de organización. Se espera que para 1998 ya puedan operar algunas EDPYME especializadas en actividades económicas en el medio rural como una vía para ampliar la cobertura del sector formal.

Además de las EDPYME, en julio de 1997 se formó oficialmente Mibanco, entidad privada de intermediación de fondos para la pequeña y microempresa. Mibanco es una iniciativa del gobierno para impulsar la colocación de fondos en segmento específico de la población buscando replicar experiencias exitosas de otros países (Bancosol, Grameen Bank, etc.) (Yaron 1992, Yaron *et al.* 1997). El financiamiento con que operará Mibanco es privado, siendo los bancos de Crédito y Wiese y un grupo de organismos nacionales y extranjeros los accionistas de esta nueva institución. Este banco será supervisado como cualquier otro banco por la SBS. El estado tendrá un rol únicamente de promotor. Mibanco deberá asegurar su sostenibilidad económica para la cual operará bajo las condiciones del mercado existentes, no se dará ningún sistema preferencial ni ningún tipo de subsidio.

Una característica de Mibanco es que trabajará con agentes formales e informales en base a la experiencia y tecnología que ya posee uno de los socios (Acción



Comunitaria). Este socio, una ONG con más de 15 años operando como intermediario, proporcionaría la tecnología crediticia. Es decir, se trabaja con la idea de otorgar créditos con garantías no convencionales 40.

Este concepto de banco para los pobres ha cobrado mucha fuerza en los últimos años gracias a las exitosas experiencias internacionales. En el caso peruano, este banco si bien cubrirá un segmento de prestatarios que no logran ser abastecidos por las CM, CRAC y los programas de crédito a la pequeña y micro empresa de los bancos, tiene una curiosa combinación entre el sector privado y el gobierno. Si bien se ha recalcado que la institución es privada (su capital es privado) el respaldo recibido del gobierno hace peligrar la percepción de esta institución como parte del sector privado. Este hecho no generaría problemas en otro contexto pero en este momento, luego de numerosas condonaciones de deudas con distintos organismos del estado, la imagen del crédito ligado al gobierno o a organismos ligados al estado es negativa lo que podría afectar la recuperación de los créditos. Debemos recordar además que estamos cerca de una nueva campaña electoral, donde este problema podría tender a agravarse.

Claramente, la formación de Mibanco responde a la misma corriente "formalizadora" de experiencias exitosas de créditos informales, en este caso ligados principalmente al desempeño de varias ONG en la actividad de intermediación de fondos para segmentos de la población no abastecidos de crédito por las instituciones formales tradicionales.

#### 4.2. Sector informal

##### *Oferentes informales institucionales*

48

Existen por lo menos dos tipos de prestamistas informales institucionales a los que se debe hacer referencia. En primer lugar, las casas comerciales y empresas transformadoras o acopiadoras de productos agropecuarios (insumos o productos) que pueden otorgar créditos en dinero pero suelen trabajar en productos, ya sea como objeto del crédito (en el caso de los insumos) o como medio de pago (compromiso de venta de cosecha, por ejemplo). En segundo lugar, están las ONG que pueden ser especializadas en dar créditos o tener un área de trabajo que otorga crédito como complemento a otras actividades (asistencia técnica, capacitación, etc.)<sup>41</sup>.

En el primer caso, las empresas comerciales y acopiadoras de productos agropecuarios (molinos, avicultores, desmotadoras, exportadoras, etc.) pueden utilizar el crédito con dos fines (complementarios) como manera de asegurar clientela fija (ya sea para comprar insumos o para vender productos) y como fuente de ingresos

40. Cobrando una tasa de interés alta para cubrir sus costos operativos y riesgos (se prevé que la tasa de interés será de 4% mensual en soles).

41. Esta sección pretende ser sólo ilustrativa y su objetivo es llamar la atención sobre las diferencias entre este sector y el del sector formal. El tema de los prestamistas informales en el medio rural viene siendo estudiado dentro de la corriente de las microfinanzas, para los créditos informales institucionales y numerosos autores han desarrollado estudios para el caso de los prestamistas informales no institucionales. Ver por ejemplo, Adams (1992), Floro y Yotopoulos (1991), Udry (1993), entre otros. Para el caso peruano, autores como Kervyn y Rojas (1995), Alvarado (1996) han trabajado distintos sectores de prestamistas informales.

financieros. En la mayor parte de los casos reportados (documentados)<sup>42</sup> y de las entrevistas realizadas, el primer caso constituye la regla. Es más, por ejemplo, en el caso de los vendedores de insumos muchas veces el crédito que se ofrece a los clientes depende del tipo de crédito que recibe el comerciante del mayorista que lo provee. Desgraciadamente la información existente sobre este tipo de oferente es muy pobre y dispersa, lo que se justifica por lo complejo y heterogéneo del sistema de préstamos otorgados por este tipo de empresas.

En el caso de las empresas, las tasas de interés cobradas suelen ser una combinación de tasas explícitas e implícitas, lo que dificulta aún más la obtención de información confiable. En las entrevistas que hemos realizado encontramos una amplia gama de estrategias de fijación del precio de los créditos. En algunos casos los créditos resultaron muy baratos (más que en otras alternativas) debido a la competencia entre este tipo de oferentes.

Este tipo de prestamista suele ser más importante en zonas con agricultura moderna, donde se registra un uso intensivo de insumos (pesticidas, fertilizantes, herramientas, vacunas, etc.) y mayor presencia de servicios de transformación de productos (molinos, avicultores, desmotadoras, agroindustriales, etc.). En zonas con agricultura tradicional la presencia de este tipo de prestamista es menos importante por un problema de escala (los campesinos compran relativamente menos insumos y venden menos productos) y por la mayor dispersión y desfavorable ubicación de los productores en el territorio (no sólo medido en distancia sino como condiciones y tiempo necesario para movilizarse).

En el segundo caso, las ONG, resultan un grupo sumamente interesante, aún a pesar de su reducido número. Como veremos, las ONG intermedian un volumen pequeño pero abastecen de crédito a un grupo desatendido expresamente por el sector formal. Al igual que en otros sectores de la economía, las ONG tienden a entregar préstamos pequeños a un número grande de personas (Kervyn y Rojas 1995; Valderrama 1997).

49

El mayor mérito de las ONG que intermedian fondos radica en que utilizan adecuadamente la información que poseen o que pueden adquirir de sus clientes, ya sea a través del trabajo previo (no necesariamente ligado a la intermediación) o del trabajo con las llamadas "garantías morales" (grupos solidarios, panderos, avales comunales, etc.). Este último tipo de garantías requiere de una relación cercana entre el prestamista y el prestatario y la convicción de que se trata de relaciones de largo plazo y no de una transacción comercial única.

Es importante recalcar que las ONG no cobran tasas de interés subsidiadas (en su mayoría por lo menos). De las entrevistas que hemos realizado y de las sistematizaciones existentes en la literatura se desprende que la política de fijación de tasas de interés es similar a la de las instituciones formales, con un énfasis importante en la cobertura de los costos operativos totales de las ONG, tanto para asegurar la sostenibilidad de las actividades, como para cumplir con lo que se viene definiendo como una condición imprescindible para las financieras internacionales (para mantener el *stock* de recursos).

Desde el punto de vista teórico el trabajo de las ONG como prestatario es sumamente interesante ya que suele basarse sólo en la existencia de mejores flujos de

42. Ver por ejemplo: Kervyn y Rojas (1995); Chaparro (1995) y documentos no publicados de las principales ONG especializadas en crédito (Yanapay, IFFOC, Fondesurco, entre otras).

información, sin embargo, tiende a ser un método sumamente limitado sobre todo por los escasos fondos disponibles por estas instituciones, básicamente provenientes de la cooperación internacional y por la necesidad de una relación previa (y sólida) con el grupo receptor de los créditos. Asimismo, estas instituciones enfrentan el problema del riesgo derivado de las limitadas posibilidades de diversificación entre actividades y zonas distintas.

Ante estas limitaciones, ha surgido un esquema que permite salvar los problemas mencionados sin sacrificar por ello las ventajas que poseen las ONG como agentes con capacidad de seleccionar y supervisar a los prestatarios: la integración vertical con agentes formales. Este tipo de integración permite a las ONG ampliar los recursos disponibles para prestar y por otro lado permite a los bancos, por ejemplo, llegar a prestatarios que de otra manera no podrían alcanzar por el tipo de garantías que estos poseen (básicamente morales o sólo con valor local) y por los altos costos de supervisión. Existe sin embargo una traba legal que impide a los bancos prestar a las ONG para que estas a su vez coloquen los tondos entre los prestatarios, es por ello que los bancos prestan directamente a los prestatarios utilizando la selección realizada por la ONG. En muchos casos los bancos logran obtener algunas garantías de la ONG, acordándose generalmente la formación de un fondo de garantía por los recursos del banco.

50

La principal limitación de este esquema es su escala. Existe prácticamente consenso entre los funcionarios de bancos sobre la limitada capacidad existente para generar este tipo de procesos de integración debido a las exigencias intrínsecas del sistema. El número de ONG que existen en el país con la experiencia, solidez y tamaño necesario para participar de un sistema como éste es limitado. En primer lugar, los bancos buscan integrarse con ONG sólidas (que han demostrado un trabajo serio durante por lo menos diez años), con experiencia previa en intermediación de fondos o recursos (créditos, fondos rotatorios) etc.) y que tengan una escala suficientemente grande como para realizar operaciones mínimamente interesantes para los bancos. Estos requisitos reducen el grupo de ONG con posibilidades de integrarse con los bancos de manera significativa (ver Anexo A, donde apenas el 50% de las ONG especializadas en dar crédito para el agro vienen operando desde antes de 1990).

Un tema que se desprende de la experiencia de integración vertical entre los bancos y las ONG se refiere al papel que juega la ONG no sólo como institución capaz de articular los requisitos de los bancos con las posibilidades de los prestatarios, sino también hay un rol que tiene que ver más con el mediano plazo. Estas experiencias de integración permiten a los bancos aprender cómo trabaja la ONG y al mismo tiempo permite a los agricultores ir acercándose a un sistema de crédito como el de los bancos. El rol de capacitador (del personal de los bancos y de los prestatarios) que cumple la ONG resulta fundamental como estrategia de desarrollo del sistema formal de intermediación financiera en el ámbito rural. Si bien es claro que esta capacitación no va a eliminar algunos de los problemas que limitan la participación de los bancos en este sector, sí permitirá que a medida que los prestatarios generen una capacidad de endeudamiento y una historia crediticia se abra la posibilidad de que trabajen directamente con instituciones formales (de ser conveniente, por supuesto), dejando así la posibilidad de que otros prestatarios potenciales comiencen a trabajar con las ONG y así reproducir este sistema.

Sin embargo, si bien el tema de la integración de las ONG con los bancos es de la mayor importancia exige, como discutimos, cierta experiencia en el negocio de intermediar fondos. Muchas ONG de reciente creación o que han cambiado su

modalidad de trabajo han iniciado interesantes experiencias de crédito recientemente. Dada la heterogeneidad de este tipo de instituciones seleccionamos tres casos ubicados en el departamento de Cusco para analizar. La colaboración e interés de sus directivos resulta un indicio de su voluntad por la innovación. Las tres instituciones seleccionadas cuentan con experiencias exitosas de intermediación y enfrentan problemas similares para la expansión y consolidación de sus actividades.

Las tres ONG que entrevistamos operan en la ciudad del Cusco (IFFOC, Yanapay e Imagen). Para las tres instituciones las condiciones indispensables que deben cumplirse para ser cliente son: a) que el cliente se encuentre dentro del ámbito de trabajo de la ONG, b) que estén adecuadamente integrados con algún mercado dinámico, c) que pertenezcan a alguna organización comunal y, d) que no tengan deudas vencidas (reconocidas) con otras instituciones o con el BA.

Las tres instituciones analizadas vienen operando desde hace relativamente poco tiempo en un ámbito regional similar y prestan básicamente a los sectores agricultura, comercio y artesanía por plazos entre 6 y 9 meses. Ellas abastecen de créditos a casi 3,000 prestatarios con un fondo (total de las tres instituciones) que bordea los 2.5 millones de dólares. Los fondos con los que estas ONG operan proviene principalmente de la cooperación técnica internacional; sólo en el caso de Yanapay hay un aporte local, gracias a la monetización del fondo rotatorio de semillas que tenían las comunidades. Estas tres instituciones trabajan con bajísimos niveles de cartera pesada. En opinión de nuestros entrevistados esto se explica por el compromiso de mantener relaciones de largo plazo y por el uso de sistemas de selección basados no sólo en información sino también avalados por alguna de las organizaciones comunales en las que trabajan.

En el caso de Yanapay, es interesante reportar que esta entidad surge luego de una larga experiencia de trabajo con fondos rotatorios de semillas. Esta experiencia previa alcanzó impresionantes niveles de eficiencia, tal como lo destacan Kervyn y Rojas (1995), pero en el nuevo contexto se tomó la decisión de monetizar el fondo rotatorio y generar un nuevo esquema de financiamiento, más moderno y de propósito múltiple (en oposición al financiamiento exclusivo de producción agrícola con semillas). Los resultados han sido muy buenos, además se comprobó la necesidad de este cambio al verificar que el crédito era utilizado para actividades no agrícolas principalmente.

51

Estas instituciones basan su éxito en la posesión de flujos de información casi perfectos, no sólo por su propia experiencia sino porque involucran a organizaciones locales en los procesos de selección y supervisión que no sólo poseen mejores condiciones para cumplir estas tareas sino que permite abaratar costos de manera significativa. En el tema de los costos, estas instituciones enfrentan algunas limitaciones, su escala, la falta de infraestructura pública (vías de comunicación, seguridad para el traslado de dinero, etc.) y la falta de información sobre prestatarios sin relación de trabajo previa con la ONG encarece las actividades de intermediación y sobre todo limitan sus posibilidades de expansión.

Claramente, estas tres experiencias se basan en el trabajo previo en la zona y el conocimiento de la población con que trabajan. Estas experiencias tienden a no poder expandirse rápidamente más allá de los límites de su ámbito de trabajo previo. Sin embargo, existe la posibilidad de ampliar este ámbito a través de procesos graduales.

La principal limitación que enfrentan las tres ONG analizadas es la falta de recursos para colocar. La actual estrategia de colocaciones permitiría ampliar signifi-

significativamente las colocaciones sin poner en riesgo la cartera pesada. Estas instituciones vienen explorando la posibilidad de trabajar con bancos. Actualmente sus fondos provienen de la cooperación internacional o de fondos propios (que representan un porcentaje pequeño). En este sentido, varias ONG (incluyendo una de los casos aquí mencionado) estarían considerando la opción de convertirse en EDPYME con miras a captar recursos de COFIDE.

El mayor mérito de estas ONG es que han permitido demostrar que aún trabajando con campesinos y pequeños productores de escasos recursos y sin garantías reales, es posible recuperar los créditos (cobrando tasas de interés de mercado o ligeramente superiores a las del mercado) a través de la utilización de una tecnología apropiada. Asimismo, demostrar que existen instituciones de distinto tamaño y origen que logran especializarse en la actividad de intermediación con éxito, a través de un complejo proceso de conversión o definición institucional a partir de las necesidades del grupo objetivo con el que trabajan. Es imprescindible por ello mantener actividades que permitan conocer a fondo las estrategias de los hogares rurales, sus necesidades y capacidades para poder ampliar la cobertura del sistema de intermediación, sino formal al menos institucional. Un punto adicional, que caracteriza este tipo de sistemas de crédito, es la flexibilidad en el uso de los fondos colocados. Estas instituciones tienden a fomentar la existencia de créditos de libre disponibilidad, en oposición a los tradicionales créditos sectoriales.

Sin embargo, éste se mantiene como un tema de discusión abierto que debe ser investigado en profundidad. Se requiere no sólo de una sistematización de experiencias, sino de la elaboración de un análisis financiero detallado para determinar las limitaciones y la viabilidad de estas instituciones como solución a los problemas de financiamiento de un segmento particular de los demandantes de crédito.

52

#### *Oferentes informales no institucionales*

Además de los prestamistas informales institucionales existe un número importante de prestamistas informales no institucionales, básicamente amigos y parientes y prestamistas locales (transportistas, pequeños comerciantes o usureros). Desgraciadamente, las características propias de este grupo lo hacen sumamente difícil de cuantificar y caracterizar. Sin embargo, este tipo de prestamistas es sumamente importante tanto para los pequeños productores que no pueden acceder a otros créditos como para medianos productores que utilizan este tipo de crédito como complemento a otros o en situaciones de emergencia (dado que se obtienen en plazos muy cortos). De acuerdo a la información de ENNIV 94, al menos el 39% de los créditos informales obtenidos por los hogares rurales vinieron de prestamistas no institucionales (Trivelli 1997), cifra que se reduce a 26.4% en la información recogida por ENNIV 96.

En general, los prestamistas informales tienen como clientes a agricultores de todo tipo (y tamaño), sin embargo, tienden a ser prestamistas exclusivos de aquellos con menos recursos (garantías). El caso de los prestamistas informales no institucionales es el más difícil de precisar por su heterogeneidad. Las ONG tienden a cumplir un rol especial con grupos desatendidos por todas las demás fuentes de créditos y son los que más exitosamente han logrado operar en base a garantías morales o sociales; en este sentido las ONG tienden a trabajar con grupos localizados o ligados a través de puntos comunes (una zona, una actividad, una comunidad, un interés) más que con clientes individuales. Las empresas operan más bien con clientes individuales que si, además, poseen garantías sociales o morales es mejor,

pero no es imprescindible. En cualquiera de estos tres casos, la existencia de relaciones de mediano o largo plazo entre el prestatario y el prestamista se convierte en pieza clave de la relación crediticia, al igual que la expectativa de repetir la experiencia de trabajo conjunto a futuro. La historia crediticia aquí juega un papel central, pero no es una historia crediticia pública ni general sino más bien una relación bilateral (que difícilmente puede intercambiarse o compartirse con otros agentes).

## 5. DEMANDA

Uno de los temas más difíciles de abordar al analizar los mercados de créditos es el de la demanda. La escasa literatura sobre el punto no resulta casual. El problema de determinar la demanda de crédito resulta complejo por varias razones, principalmente porque no es fácil discriminar las razones tras la decisión o la opción de no pedir un crédito. Como se discutió en el marco conceptual, los mercados de crédito tienden a equilibrarse sin alcanzar niveles de precios que "limpien" el mercado sino, más bien, con racionamiento en cantidades, pues los altos precios incrementan los riesgos de selección adversa de prestatarios (Stiglitz y Weiss 1981).

Definir el grupo que podría demandar crédito permite establecer un primer conjunto, de demandantes potenciales. En el caso de los demandantes de crédito agropecuario podemos definir a los demandantes potenciales como todos aquellos que poseen o trabajan alguna explotación agropecuaria. Por la propia naturaleza de la producción agropecuaria es fácil asociar el proceso productivo con la necesidad de créditos, ya sea como medio para financiar la campaña de producción que generará ingresos sólo al final de un periodo de varios meses, permitiendo se repague la deuda, o por la fuerte presión de gasto en las etapas iniciales del proceso productivo, altamente estacional.

53

Conocer cuántos de estos demandantes potenciales realmente demandan crédito resulta complicado. Podemos saber cuántos de estos prestatarios potenciales solicitaron un crédito (no siempre es fácil, pero es factible). Del grupo de los que solicitaron un crédito, un grupo obtendrá el crédito solicitado (demanda satisfecha) aunque no necesariamente en el monto solicitado, sobre todo si hay racionamiento por cantidades. El resto, que no recibió crédito, constituirá la demanda insatisfecha (observable).

Sin embargo, dentro del grupo de demandantes potenciales que no solicitó crédito no es claro que no haya demanda. Es factible que un grupo de ellos efectivamente no necesite crédito (autoabastecimiento de fondos o no tenga intenciones de producir en ese periodo), pero también debe existir un grupo que necesitando crédito (para realizar su producción de manera eficiente) no lo solicite. Varias razones pueden estar tras el hecho que este último grupo no haga efectiva su demanda: a) que piensen que no obtendrán el crédito solicitado (por falta de garantías, por ejemplo); b) porque las condiciones de los créditos ofrecidos en el mercado no son adecuadas (altos precios, poca coordinación entre desembolsos y necesidades, altos costos de solicitar el crédito, mucha inseguridad en capacidad de repago); y c) desconocimiento de las fuentes de crédito y de sus condiciones para otorgar créditos.

Las razones tras la decisión de un productor agropecuario de no solicitar crédito responden a situaciones distintas. Aquellos que no solicitan crédito porque no lo necesitan no serán demandantes de crédito, pero aquellos que no lo hacen por los otros dos grupos de razones sí lo son. El problema es cómo distinguir a estos productores del resto.

Es por ello que determinar las características de cada grupo de demandantes potenciales resulta complejo, mucho más si se desea hacer a partir de información secundaria. Con la información disponible (ENNIV y CENAGRO) es posible identificar al grupo total (demandantes potenciales), al grupo que efectivamente pidió crédito y a los que obtuvieron crédito. Por supuesto, hay que mantener en mente las limitaciones de estas fuentes de información sobre el tema crédito, tal como se ha discutido anteriormente (ver nota 12).

En base a la información del CENAGRO, en el Perú hay alrededor de 1'750,000 productores agropecuarios, 70% de los cuales poseen o trabajan menos de 5 has. (INEI-MINAG 1994). Para el análisis de la demanda de crédito resulta útil agrupar a los productores agropecuarios (demandantes potenciales de crédito agropecuario) en función a la extensión de sus explotaciones. El tamaño de la explotación no es necesariamente lo que caracteriza el tipo de demandante de crédito que sea su conductor, pero permite una entrada interesante al tema. Valdivia y Silva (1997) encuentran que esta variable (tierra) no sólo puede constituir una garantía colateral sino que puede ser un indicador de la capacidad de los prestatarios potenciales.

Si agrupamos a los agricultores, demandantes potenciales, de acuerdo al tamaño de la explotación que trabajan o poseen, tenemos en primer lugar, aquellos agricultores "grandes", que tienen más de 20 has., que si bien no implica necesariamente una gran explotación, permite agrupar a los que de una u otra manera tienen una actividad productiva ligada al mercado de productos y al mercado de factores (sobre todo laboral y financiero) por las demandas inherentes de la conducción de extensiones grandes de tierra.

54

Como se puede ver en el cuadro 14, los agricultores "grandes" representan sólo el 8% del total de productores agropecuarios, pero conducen el 84.5% de las tierras agropecuarias del país. Este grupo (cerca de 137 mil productores a nivel nacional), conduce 304 mil unidades agropecuarias (parcelas), de las cuales el 31.2% cuentan con título de propiedad (inscritos en registros públicos) y 23 mil de estas unidades poseen riego (lo que representa cerca del 10%). El número de unidades agropecuarias con riego es bajo básicamente por la superioridad numérica de unidades agropecuarias grandes ubicadas en la selva y en la sierra.

Los agricultores "grandes" que cuentan con riego y tienen título de propiedad tienden a ser los productores más dinámicos comercialmente y por ello suelen ser demandantes de crédito con fines productivos y/o para inversiones en la mejora de sus explotaciones. Los agricultores que poseen tierras irrigadas pero que no cuentan con el título de su propiedad saneado no pueden acceder a fuentes formales de crédito a menos que cuenten con garantías adicionales (bienes inmuebles, maquinaria, etc.) que los respalden, pero suelen ser dientes importantes de los créditos informales que ofrecen las casas comerciales de insumos agrícolas, dado el volumen de su producción. Finalmente, los agricultores "grandes" que no tienen riego

**Cuadro 14. Productores agropecuarios según tamaño de la explotación**

|          | Hectáreas  | %      | # Productores | %     |
|----------|------------|--------|---------------|-------|
| Pequeños | 2,068,659  | 5.86%  | 1224691       | 70.3% |
| Medianos | 3,397,325  | 9.62%  | 380288        | 21.8% |
| Grandes  | 29,861,253 | 84.53% | 137288        | 7.9%  |

Fuente: III Censo Nacional Agropecuario-1994.  
Elaboración: IEP.

demandarán crédito en función al tipo de actividad que realicen; si son ganaderos (en el caso de la selva, por ejemplo) y no tienen título, nuevamente las casas comerciales o los comerciantes de ganado serán su fuente principal de crédito; o si son productores de la sierra y poseen pastos no demandarán crédito o demandarán relativamente menos crédito.

Estos agricultores serán demandantes de crédito formal en función de las garantías que posean y, de crédito informal (de los comerciantes de insumos o productos) en función de su capacidad productiva (definida por la ubicación geográfica, la tenencia de riego y el grado de integración con mercados). El tipo de oferente presente en cada región o el tipo de oferente relevante para cada agricultor "grande" afecta significativamente la decisión de solicitar o no crédito. Es útil recordar que este tipo de agricultor fue un cliente importante del desaparecido EA. En base a la información recogida por la ENNIV en el año 85/86, época en la que aún operaba activamente el BA, Valdivia y Silva (1997) reportan que el 34.3% de los agricultores con más de 20 has. obtuvo algún crédito durante ese periodo. La mayor parte de estos créditos vinieron de alguna fuente formal (principalmente el BA). Por el contrario, en base a la información de ENNIV para 1994, cuando el BA ya no operaba, Trivelli (1997) encuentra que sólo el 8.1% de los agricultores "grandes" obtuvo algún crédito y la mayor parte vino del sector informal. Claramente, el cierre del BA afectó las opciones de estos agricultores de acceder a créditos formales. Sin embargo es claro que estos agricultores son los clientes más atractivos para los buenos comerciantes que trabajan en este sector.

En segundo lugar, se encuentran los agricultores "medianos", definidos como aquellos que tienen entre 5 y 20 has. Estos productores resultan el grupo más heterogéneo frente al tipo de crédito que demandan pues sus estrategias empresariales y productivas varían considerablemente dependiendo de su ubicación geográfica, el tipo de conducción de la explotación (individual o colectiva), la dotación de recursos productivos (agua, herramientas, etc.), el tipo de cultivo con el que trabajan y las posibilidades de acceso a mercados competitivos de factores. Como se puede ver en el cuadro 14, los agricultores medianos representan el 21.7% de los productores agropecuarios que conducen cerca de 1'316,944 unidades agropecuarias que ocupan el 10% de las tierras. En este segmento, el 8.1 % de las unidades agropecuarias cuenta con título de propiedad adecuadamente registrado y 29% tienen riego.

55

Los agricultores "medianos" tienden a tener estrategias de demanda de crédito bastante complejas. Por un lado, tienden a la diversificación entre fuentes formales e informales y, por otro lado, a la diversificación al interior de ambos sectores. Son importantes clientes de los comerciantes y las empresas acopiadoras de productos agropecuarios dentro del sector informal y los más atractivos para las CRAC y CM dentro del sector formal.

En tercer lugar, los agricultores "pequeños" son el grupo más numeroso. Agricultores pequeños definidos como aquellos que poseen o conducen 5 has. o menos. Este grupo representa el 70% de los productores, que conducen más de 4 millones de parcelas que ocupan apenas el 6% de las tierras. De los 4 millones de parcelas trabajadas por agricultores pequeños, sólo 16.3% están debidamente tituladas y 30% poseen riego.

El tipo de crédito que demanda el pequeño agricultor depende de una condición que difícilmente se logra ver reflejada en cifras como las del cuadro anterior. Los pequeños agricultores pueden ser lo que llamaremos pequeños productores, aquellos que poseen una visión empresarial de la producción agropecuaria y por

ende lo asumen como un negocio y los campesinos que poseen estrategias de uso de la tierra con fines distintos a la maximización de beneficios. Cada uno de estos dos subgrupos representará un tipo de demandante de crédito distinto, no sólo por la lógica económica tras la demanda de crédito sino por el tipo de producto crediticio demandado 43.

Los campesinos tienden a reducir riesgos ya mantener una cartera de actividades múltiple entre las cuales es prácticamente imposible delimitar uso de recursos por actividad o distribución de las ganancias, se trata de economías familiares. La unidad de análisis deja de ser la parcela o la tierra y pasa a ser el hogar. Este tipo de demandante requiere crédito de libre disponibilidad, del cual una porción (de tamaño variable) se dedicará a la producción agropecuaria de manera directa o indirecta. En este grupo, el capital social, definido como las redes sociales en las que está inmerso el hogar campesino (comunidad, junta de regantes, grupo solidario, asociación de comerciantes, etc.), puede ser la variable clave en la determinación de sus posibilidades de acceder o no a créditos.

Los pequeños productores por su parte, son demandantes de crédito similares a los medianos y grandes productores (crédito productivo o de capitalización), pero marcados por la reducida escala de explotación lo que tiende a encarecer determinados créditos o los hace poco atractivos para determinados oferentes (formales e informales). En este grupo, la ubicación geográfica, el grado de integración con los mercados de productos e insumos y la dotación de infraestructura de comunicaciones resultan determinantes en la definición del tipo de crédito que pueden demandar.

56

Alternativamente al tamaño de la explotación, se puede clasificar a los demandantes de crédito en función de las garantías que cada uno posee. Como discutimos en la sección anterior, existe una relación entre la seguridad en la tenencia, a través de un título de propiedad, y el acceso al crédito formal. El título de propiedad (debidamente inscrito en registros públicos) resulta siendo condición necesaria para acceder a este tipo de crédito más no representa una condición suficiente (Barrantes y Trivelli 1995). Sin embargo, además de la propiedad de la tierra, resulta importante la tenencia de otros activos que puedan servir como garantías (Trivelli 1997). La definición de distintos tipos de demandantes a través del tipo de garantías que estos pueden ofrecer resultaría útil para entender cómo se articula la oferta y la demanda de crédito para la agricultura. A pesar de la falta de información resulta útil presentar, aunque sea en términos muy generales, las siguientes distinciones que pueden ser complementarias a la definición de demandantes a partir del tamaño del predio agropecuario.

En el cuadro 15 se separará a los demandantes de crédito de acuerdo a las garantías que poseen y que podrían utilizar para obtener créditos. El tipo de garantías ha sido jerarquizado de mayor a menor, en base a una definición arbitraria y no indica en ningún caso que aquellos que tienen garantías reales no tengan las garantías de menor jerarquía (garantías morales, por ejemplo). Esta propuesta se basa en un juego de condiciones mínimas, es decir, los que poseen garantías totales (grupo I) pueden tener además de garantías reales, otro tipo de garantías, mas lo contrario no sería cierto, es decir, los del grupo III no tienen garantías de mayor

43. Los primeros son los que Gonzales de Olarte (1994) considera han optado por la vía mercantil, los segundos los productores de subsistencia que tienden a buscar maximizar su ingreso medio dentro de una estrategia de reducción de riesgos.

**Cuadro 15. Grupos de demandantes por posesión de garantías**

| Grupo | Tipo                                                                    | Garantías que posee                                                                 | Relación con grupos según tamaño del predio                                                       |
|-------|-------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| I     | Totalmente garantizado                                                  | Título de la tierra, garantías inmuebles urbanas, maquinaria                        | Agricultores grandes y agricultores medianos de costa                                             |
| II    | Parcialmente garantizado                                                | Título de la tierra, maquinaria                                                     | Agricultores grandes y medianos de costa (donde existe mercado de tierras) con riego tecnificado. |
| III   | Sin garantías reales pero con prenda agraria atractiva                  | Prenda agrícola de productos de consumo industrial o para exportación               | Medianos y pequeños agricultores                                                                  |
| IV    | Sin garantías, sin prenda agropecuaria atractiva pero garantías morales | Grupos solidarios, créditos a asociaciones de productores, a comunidades campesinas | Medianos, pequeños agricultores (campesinos y empresarios)                                        |
| V     | Sin garantías, sin prenda, sin garantías morales                        | Ninguna                                                                             | Campesinos                                                                                        |

nivel (bienes inmuebles, por ejemplo). Quedan dudas, sin embargo, respecto a la jerarquía entre los grupos III y IV.

Desgraciadamente no contamos con información sobre la composición o las características de los agricultores que se encuentran en cada uno de estos grupos de demandantes.

### 5.1. Acceso a crédito

57

A partir de la información de las ENNIV se puede obtener una aproximación al acceso real al crédito en el ámbito rural. De acuerdo a la información recogida por esta encuesta en 1985-86, cuando aún operaba el BA, Valdivia y Silva (1997) reportan que el 16% de los hogares rurales obtuvo algún crédito. De acuerdo con ENNIV 1994, tal como ha sido reportado, el 16.7% de los hogares rurales obtuvo crédito, mayormente proveniente del sector informal (Trivelli 1997). Finalmente, según la información de ENNIV 1996, 29.5% de los hogares rurales obtuvieron algún crédito, cifra muy por encima de la registrada en los periodos anteriores.

En el cuadro 16, se presenta una comparación de los resultados obtenidos con ENNIV sobre una muestra de 451 hogares rurales que fueron encuestados en 1994 y 1996 (*panel data*). Se puede ver claramente que un porcentaje importante de hogares que en 1994 no obtuvo crédito sí lo hizo en 1996 (cerca de 15% de los hogares rurales). Al comparar las fuentes de los créditos encontramos que la principal fuente de crédito (tiendas y bodegas) ha ampliado su cobertura, tal como se aprecia en el gráfico 7. Cabe mencionar que los porcentajes pueden resultar engañosos, pues similar porcentaje hogares con crédito de una fuente determinada en ambos años, en realidad está implicando el doble de hogares atendidos por dicha fuente.

Es claro que algunos hogares rurales no se dedican a la actividad agropecuaria o que los créditos obtenidos no necesariamente se destinan a esta actividad productiva, por ello, por ejemplo, se observa una diferencia importante entre los resultados de ENNIV de 1994 y el CENAGRO que se realizó ese mismo año. El CENAGRO reporta que sólo 6.2% de los productores agropecuarios obtuvieron crédito. Los créditos recibidos por los hogares rurales incluirían los créditos agropecuarios

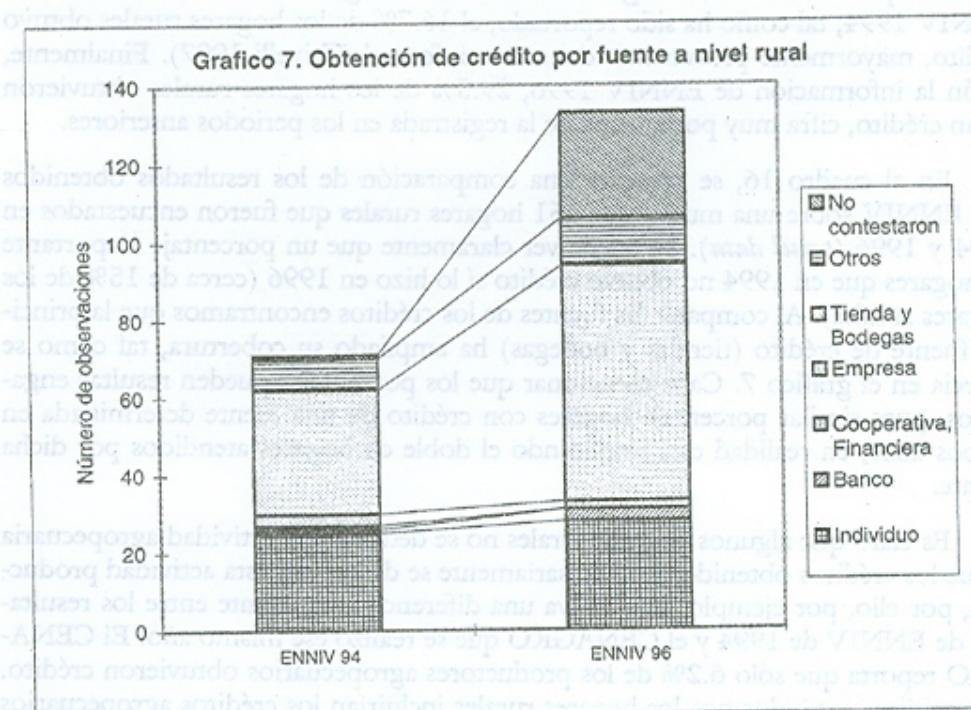
Cuadro 16. Comparación del acceso al crédito 1994-1996

| Porcentaje de hogares que obtuvieron algún crédito en el último año      |                         | ENNIV 1994 (Total) | ENNIV 1994 (Panel) | ENNIV 1996 (Panel) |
|--------------------------------------------------------------------------|-------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| TOTAL NACIONAL                                                           | SI                      | 16.6               | 12.9               | 40.0               |
|                                                                          | No                      | 83.3               | 85.6               | 60.0               |
|                                                                          | No contestaron          | 0.1                | 1.5                | 0.0                |
| AMBITO URBANO                                                            | SI                      | 16.7               | 12.0               | 44.5               |
|                                                                          | No                      | 83.2               | 87.8               | 55.5               |
|                                                                          | No contestaron          | 0.1                | 0.2                | 0.0                |
| AMBITO RURAL                                                             | SI                      | 16.4               | 15.6               | 29.5               |
|                                                                          | No                      | 83.5               | 84.2               | 70.5               |
|                                                                          | No contestaron          | 0.1                | 0.2                | 0.0                |
| Fuentes de financiamiento (como % de los hogares que obtuvieron crédito) |                         |                    |                    |                    |
| TOTAL NACIONAL                                                           | Individuo               | 33.1               | 30.3               | 15.3               |
|                                                                          | Banco                   | 7.0                | 8.7                | 18.4               |
|                                                                          | Cooperativa, financiera | 5.2                | 4.6                | 4.9                |
|                                                                          | Empresa                 | 12.5               | 9.7                | 13.6               |
|                                                                          | Tiendas y bodegas       | 28.0               | 32.3               | 39.8               |
|                                                                          | Otros                   | 14.3               | 14.4               | 8.0                |
| AMBITO URBANO                                                            | Individuo               | 29.8               | 27.2               | 11.9               |
|                                                                          | Banco                   | 10.2               | 12.8               | 23.2               |
|                                                                          | Cooperativa, financiera | 7.3                | 6.4                | 6.4                |
|                                                                          | Empresa                 | 16.2               | 12.8               | 17.2               |
|                                                                          | Tiendas y bodegas       | 20.9               | 24.8               | 34.3               |
|                                                                          | Otros                   | 15.4               | 16.0               | 7.0                |
| AMBITO RURAL                                                             | Individuo               | 38.8               | 35.7               | 26.4               |
|                                                                          | Banco                   | 1.4                | 1.4                | 2.8                |
|                                                                          | Cooperativa, financiera | 1.4                | 1.4                | 0.0                |
|                                                                          | Empresa                 | 5.9                | 4.3                | 1.9                |
|                                                                          | Tiendas y bodegas       | 40.2               | 45.7               | 57.5               |
|                                                                          | Otros                   | 12.3               | 11.4               | 11.3               |

Fuente: ENNIV 1994-1996.

\*Los porcentajes corresponden a los casos con respuestas válidas.

Elaboración: IEP.



pero también los llamados créditos de consumo o personales. En general, los créditos recibidos por los hogares son de libre disponibilidad (Trivelli 1997).

La importancia de estos créditos de libre disponibilidad se reafirma con la información recogida por ENNIV (1996), donde los comercios siguen siendo la principal fuente de financiamiento de los hogares rurales. Además, este tipo de créditos aumenta considerablemente entre 1994 y 1996, tanto en términos relativos como absolutos. Estos créditos de libre disponibilidad pueden estar actuando como un seguro, al distribuir riesgos, no entre distintos prestatarios sino entre distintos periodos de tiempo. El rol del crédito como seguro suele estar relacionado con la existencia de créditos para consumo que permiten "suavizar" el consumo (*consumption smoothing*) (Udry 1993; Eswaran y Kotwal 1986).

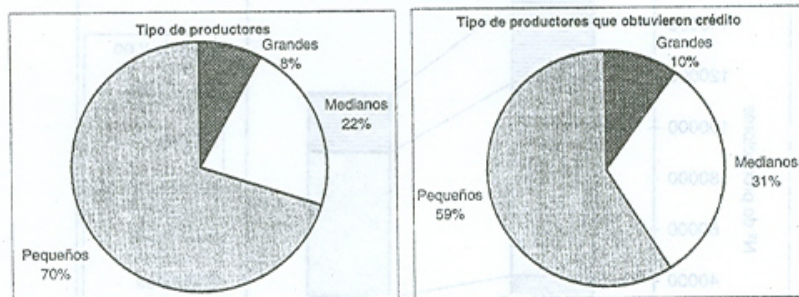
Para el caso que nos ocupa, los productores agropecuarios, la información del CENAGRO tiende ser la más apropiada, aún a pesar de los problemas metodológicos que pueda presentar. De acuerdo a esta fuente, el 6.2% de los productores obtuvo al menos un crédito en 1994 y 8% de los productores lo solicitó. De los agricultores que gestionaron crédito, 58% fueron pequeños productores, 31% medianos y 11 % grandes y tal caso se muestra en el gráfico 8. Estos porcentajes reflejan que al interior de los grupos de agricultores medianos y grandes el porcentaje de productores que solicitan crédito es relativamente mayor que en el grupo de pequeños productores. Del 6.2% de los productores que reportó haber obtenido algún crédito en 1994, el 58% son pequeños productores que representan apenas el 5.2% de los agricultores pequeños. Es importante recordar que no se cuenta con información sobre las características de las solicitudes o de los créditos obtenidos. Es probable que los créditos obtenidos por los productores no coincidan necesariamente con lo solicitado (ya sea en cantidad o en las características).

Respecto a la distribución por regiones, que tiende a ser relevante para explicar las estrategias particulares de oferentes y demandantes, encontramos que el 55% de las solicitudes de crédito corresponden a productores de la sierra, 35% a agricultores costeños y sólo 10% a los productores de la selva<sup>44</sup>. Sin embargo, al analizar la importancia relativa de estas solicitudes respecto a los productores de su propia región se observa que la región con mayor proporción de agricultores solicitando crédito es la costa, como era de esperarse al ser la región de agricultura más moderna <sup>45</sup>.

59

**Gráfico 8. Número de productores agropecuarios y acceso a crédito por tipo de productor**

Gráfico 8. Número de productores agropecuarios y acceso a crédito por tipo de productor



44. Trivelli (1997) encuentra que las estrategias de asignación de crédito y de selección de prestatarios varían significativamente de región a región.

45. En el caso de la costa 12.9% de los productores solicitaron crédito mientras que en la sierra sólo lo hizo el 6.6%.

Al revisar la distribución por regiones de los agricultores que efectivamente accedieron a algún crédito encontramos que el grueso de los productores con crédito está en la sierra, con el 52% (ver gráfico 9). Sin embargo, es necesario tomar con cuidado estos resultados pues este mayor número de productores con crédito en la sierra responde más a la superioridad numérica de los productores de esa región que a su mejor desempeño en la obtención de créditos. Si analizamos la relación entre los productores que solicitaron algún crédito y los que lo obtuvieron, encontramos que los productores de la costa fueron más "eficientes" en obtener créditos que los productores de las demás regiones, es decir el ratio entre agricultores que obtuvieron crédito sobre los agricultores que gestionaron algún crédito es mayor en la costa que en otras regiones.

Como se aprecia en el gráfico 10, las principales fuentes crediticias a las que los agricultores solicitaron crédito fueron (en orden de importancia): gobierno (Fondos rotatorios del MINAG, Fondeagros, Fonafo y Foncodes), bancos comerciales y empresas, ONG y CRAC. Las fuentes mantienen su posición relativa casi directamente al analizar los créditos aprobados.

Gráfico 9. Número de productores agropecuarios y acceso a crédito por regiones naturales

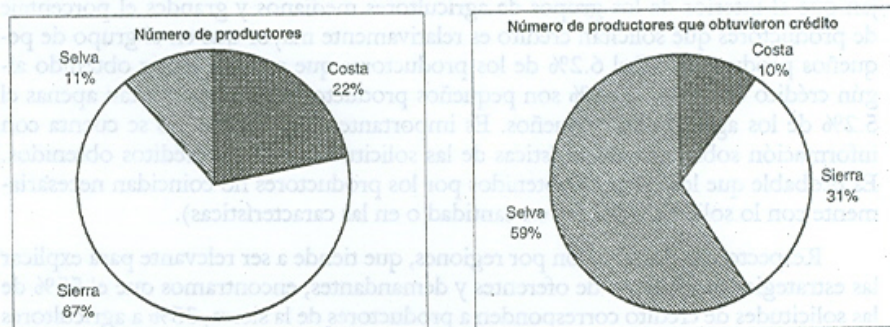
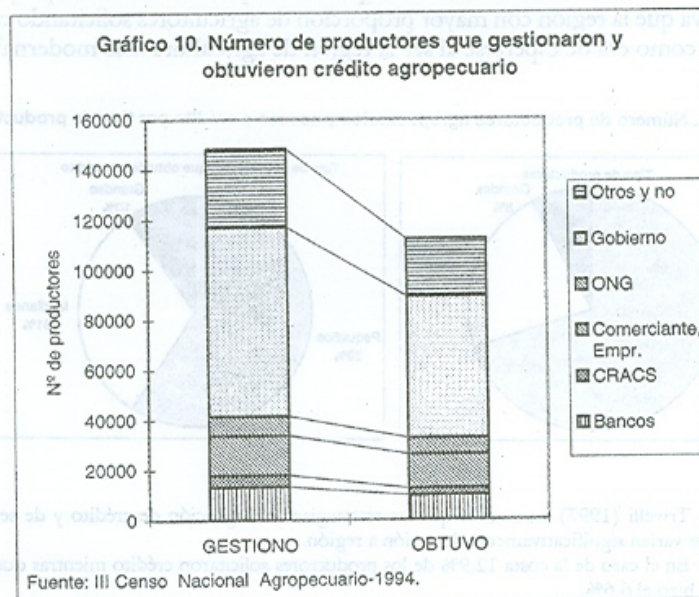


Gráfico 10. Número de productores que gestionaron y obtuvieron crédito agropecuario



Tal como era de esperarse, los bancos comerciales fueron más importantes como receptores de solicitudes de crédito a medida que el tamaño del predio crece (ver gráfico 11). Es por ello que entre los productores pequeños sólo el 7% solicitó crédito a algún banco comercial, mientras que en el caso de los agricultores grandes, el 14.4% hizo lo propio. Con la misma lógica, el 6.6% de los productores pequeños solicitó crédito a ONG mientras que sólo el 3.5% de los grandes hizo lo mismo. Las cifras del CENAGRO reflejan claramente las tendencias esperadas, los productores más grandes tienden a acudir más a los bancos como fuente de crédito que los pequeños productores y por el contrario los pequeños productores solicitan relativamente más crédito a las ONG que los productores más grandes comprobando que se cumple una diferencia en el acceso como resultado de la escala, directamente asociada a la tenencia de determinadas garantías.

Dejaremos de lado, en la medida de lo posible, los créditos otorgados por el gobierno, que si bien son muy importantes en número responden a una coyuntura especial y tienden a estar ligados a programas y lugares específicos.

Un caso interesante es el de los créditos otorgados por comerciantes y empresas, el grueso de las solicitudes recibidas por estas fuentes de financiamiento se concentró en la costa, sobre todo para el caso de los comerciantes (vendedores de insumos y habilitadores compradores de productos) y en los productores pequeños. Confirmando nuestra premisa sobre la naturaleza de este tipo de prestamista.

Tal como se muestra en el gráfico, relativamente los productores de la costa y los productores medianos y grandes tienden a obtener más crédito (respecto a su participación relativa en función al número de productores). Así, en la costa donde de ubican el 22% de los productores, se concentra el 39% de los créditos. Es en esta región además donde registran los mayores créditos de los bancos, de los comerciantes y de las empresas.

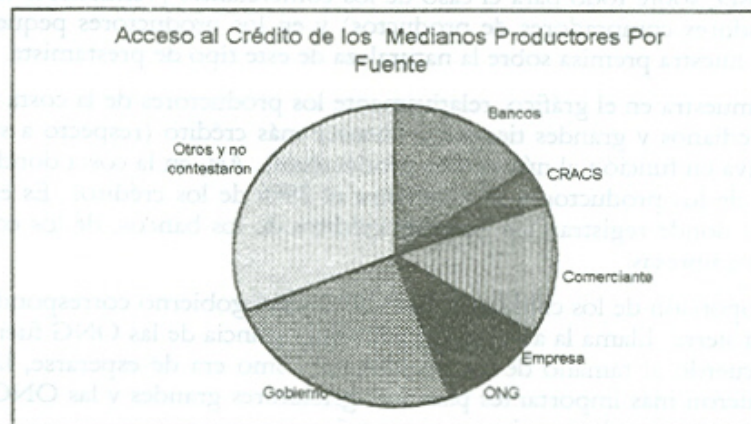
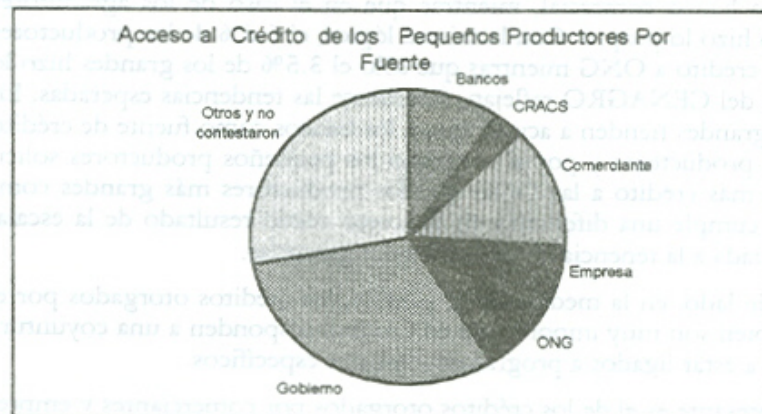
61

La mayor proporción de los créditos de las ONG y del gobierno corresponde a agricultores de la sierra. Llama la atención la poca importancia de las ONG fuera de la sierra. De acuerdo al tamaño de los predios, tal como era de esperarse, las fuentes formales fueron más importantes para los agricultores grandes y las ONG, comerciantes y empresas para los productores pequeños.

De los productores que obtuvieron crédito, el 43.5% tuvo que vender o entregar su cosecha como parte del contrato crediticio. Este porcentaje fue mayor en el caso de los productores pequeños (45.2%) y menor en el caso de los más grandes (35.9%), reflejando una relación inversa entre tamaño del predio y contratos que involucran la venta de la cosecha. En sentido opuesto, la exigencia de garantías fue la condición más importante a medida que aumentaba el tamaño del la explotación agraria, es así que entre los productores pequeños sólo el 25.3% dio la hipoteca de su tierra u otros bienes como garantía, mientras que el 43.1 % de los agricultores grandes sí lo hizo. Asimismo, el tema de las garantías hipotecarias fue más importante para los productores de la costa y sierra que para los de la selva (CENAGRO 1995).

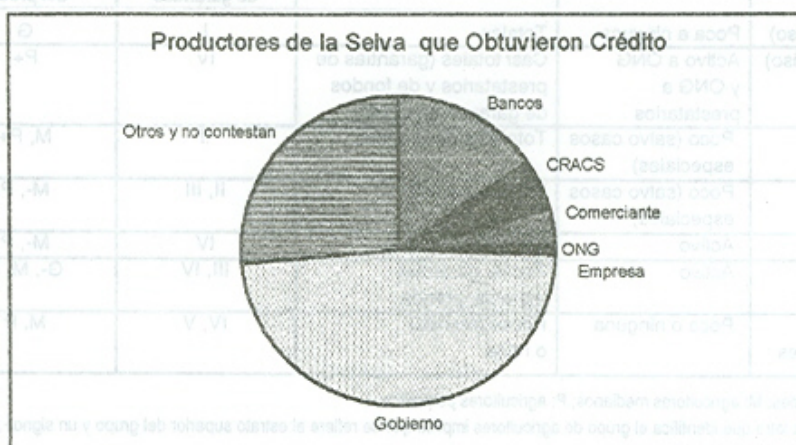
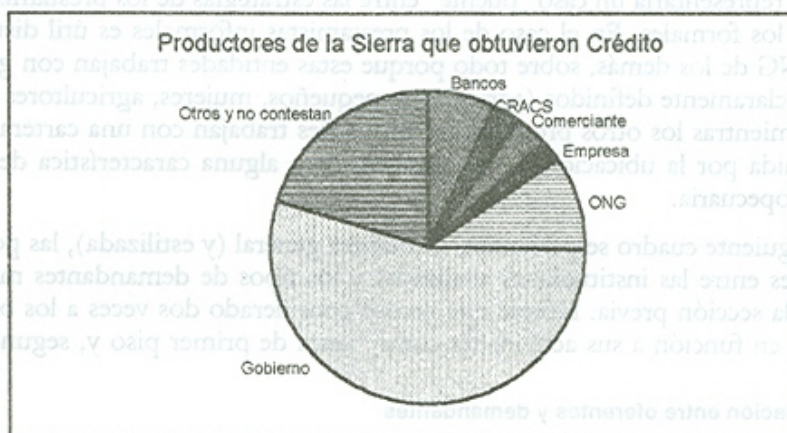
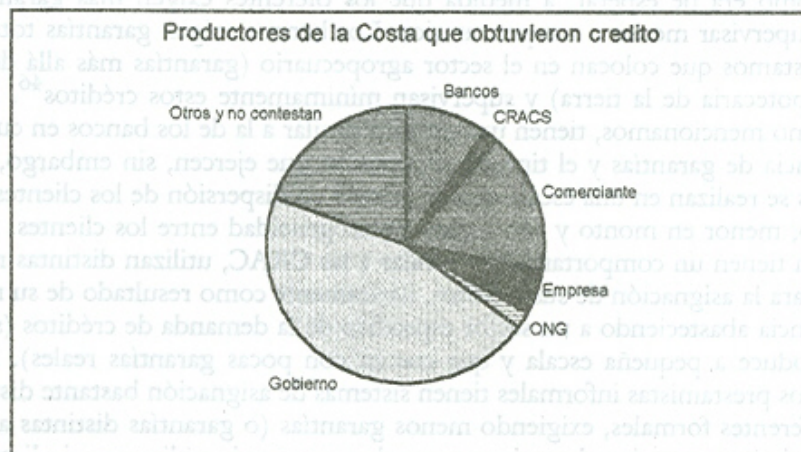
Si bien estos datos no son adecuados para un análisis detallado de la demanda, nos presenta un panorama general del grupo en el que están insertos los demandantes.

**Gráfico 11. Acceso al crédito por fuente y por tipo de Productor**



Fuente: III Censo Nacional Agropecuario-1994  
Elaboración: IEP

**Gráfico 12. Acceso al crédito por fuente y por región**



Fuente: III Censo Nacional Agropecuario-1994

Elaboración: IEP

## 5.2. Relaciones entre oferentes y demandantes: una propuesta para el análisis

Tal como era de esperar, a medida que los oferentes exigen más garantías tienden a supervisar menos a sus prestatarios. Los bancos exigen garantías totales por los préstamos que colocan en el sector agropecuario (garantías más allá de la garantía hipotecaria de la tierra) y supervisan mínimamente estos créditos 46. Las CRAC, como mencionamos, tienen una política similar a la de los bancos en cuanto la exigencia de garantías y el tipo de supervisión que ejercen, sin embargo, las operaciones se realizan en una escala menor, menor en dispersión de los clientes en el territorio, menor en monto y con menor heterogeneidad entre los clientes. Las CM, si bien tienen un comportamiento similar a las CRAC, utilizan distintas modalidades para la asignación de sus créditos, básicamente como resultado de su mayor experiencia abasteciendo a un sector específico de la demanda de créditos (sector que produce a pequeña escala y que cuenta con pocas garantías reales). Las ONG y otros prestamistas informales tienen sistemas de asignación bastante distintos a los oferentes formales, exigiendo menos garantías (o garantías distintas a las convencionales) y supervisando activamente a los prestatarios (directa o indirectamente). Tal como discutimos en la sección anterior el caso de la CM de Sullana, por ejemplo, representaría un caso "puente" entre las estrategias de los prestamistas informales y los formales. En el caso de los prestamistas informales es útil distinguir a las ONG de los demás, sobre todo porque estas entidades trabajan con grupos objetivo claramente definidos (agricultores pequeños, mujeres, agricultores sin tierra, etc.), mientras los otros prestamistas informales trabajan con una cartera de clientes definida por la ubicación de los prestatarios o alguna característica de su actividad agropecuaria.

En el siguiente cuadro se presentan, de manera general (y estilizada), las posibles relaciones entre las instituciones analizadas y los tipos de demandantes mencionados en la sección previa. Nótese que hemos considerado dos veces a los bancos, primero en función a sus actividades como banca de primer piso y, segundo,

como banco de segundo piso utilizando el caso de las experiencias de integración vertical con ONG. En las dos Últimas columnas hemos inducido el tipo de demandante que podría estar siendo atendido (en función al tamaño del predio {G,M,P} Y al tipo de garantías que posee {I,II,III,IV,V}).

Al cruzar la información que poseemos sobre el tipo de prestatario ideal (o factible) para cada institución podemos ligado con los tipos de demandantes que definimos anteriormente. Estilizando los hechos para poder trabajar con comportamientos "tipo", podemos plantear algunas relaciones generales, que tienden a ser sólidas en tanto reflejo de situaciones promedio y más débiles en casos límite, ya que los límites entre las categorías no son absolutos sino más bien relativos. Es claro que si bien, por ejemplo, tendemos a relacionar a los bancos con agricultores grandes, algunos agricultores medianos también obtienen crédito de los bancos, pero estos medianos tienden ubicarse en el estrato superior del grupo de medianos, por su superioridad en posesión de garantías, resultados económicos, capacidad de gestión, etc.

De modo general, los bancos prefieren atender a los agricultores grandes que poseen garantías totales (grupo I) y en algunos casos estarían dispuestos a prestar a agricultores grandes con garantías menos atractivas o parciales (parciales por su lenta realización) (grupo II). En sus actividades con banca de segundo piso, los bancos colocan sus fondos en asociación con ONG, a las que sí supervisan y a las que exigen garantías parciales (de parciales a totales) ya sean propias o directamente de los prestatarios por los fondos que colocan. Las ONG por su parte abastecen de crédito a agricultores pequeños que poseen al menos garantías morales y los supervisan activamente.

Las CRAC y CM otorgan créditos a agricultores medianos que poseen al menos garantías parciales. El rango de tamaño del predio no está claramente delimitado, pero el grueso de las colocaciones recae en los medianos. En el futuro, nos parece que de lograrse cierta especialización entre CRAC y CM, las CRAC tenderán a concentrar sus colocaciones en los medianos con miras a abastecer principalmente al estrato superior de los productores medianos, mientras las CM se concentrarían en el estrato inferior de los de medianos, por la magnitud de sus operaciones con el sector.

65

Los otros prestamistas informales (no ONG) institucionales, las empresas, prestan a medianos y pequeños (y en algunos casos agrandes) básicamente, exigiendo prenda agrícola u garantías parciales o morales. Los prestamistas informales no institucionales (parientes y amigos) son fuente de financiamiento para pequeños productores sin garantías.

Queda claro que mientras más grande el productor, y con más garantías, sus posibilidades de obtener crédito aumentan, pero también aumentan las posibles combinaciones de fuentes distintas para obtener crédito. Cada vez resulta más claro que ni los demandantes quieren endeudarse con una única institución (en la medida de sus posibilidades) ni las entidades que abastecen a los grandes o medianos, salvo casos excepcionales, buscan financiar sólo una parte de las actividades.

Tal como se aprecia en el cuadro 18, la principal razón para no haber obtenido o aceptado un crédito fue la falta de garantías reales.

De manera adicional es importante señalar que un grupo importante de agricultores, sobre todo pequeños y medianos, no quiere trabajar con crédito bancario por miedo a perder sus tierras. Existe un rechazo a la existencia de relaciones impersonales con el banco que ante un problema en la producción (clima) no permitiría

**Cuadro 18. Productores agropecuarios que gestionaron crédito, según razón principal por la que no obtuvieron o no aceptaron**

|                                                     | Productores | %      | Superficie | %      |
|-----------------------------------------------------|-------------|--------|------------|--------|
| Productores que gestionaron crédito                 | 140,807     | 100.00 | 4,746,024  | 100.00 |
| Productores que gestionaron y no obtuvieron crédito | 32,863      | 23.34  | 1,217,102  | 25.46  |
| Razones principales de la no aceptación:            |             |        |            |        |
| Falta de garantías                                  | 10,857      | 33.04  | 207,845    | 17.08  |
| Incumplimiento en pago de créditos anteriores       | 1,173       | 3.57   | 35,390     | 2.91   |
| No tener título de propiedad de la tierra           | 3,663       | 11.15  | 125,560    | 10.32  |
| No aceptó por interés elevados                      | 3,497       | 10.64  | 177,520    | 14.59  |
| No aceptó por corto plazo de devolución             | 2,018       | 6.14   | 143,212    | 11.77  |
| Otras                                               | 6,573       | 20.00  | 396,722    | 32.60  |
| No especificado                                     | 5,082       | 15.46  | 130,853    | 10.75  |
| Sí obtuvo crédito                                   | 107,944     | 76.66  | 3,528,922  | 74.36  |

Fuente: III Censo Nacional Agropecuario (1994).

Elaboración: IEP.

un programa de refinanciamiento. En general, hay gran desconocimiento de parte de los demandantes sobre cómo operan los bancos y cómo relacionarse con ellos, especialmente en situaciones de insolvencia, aun cuando ésta fuese involuntaria, lo que lleva a este rechazo *a priori*.

Como discutimos anteriormente, los mercados de crédito rural tienden a ser segmentados, no sólo por tipo de prestamista sino por regiones. Tal como discutimos en las secciones precedentes, oferentes y demandantes tienen estrategias distintas en cada región. La presencia de los oferentes no es homogénea entre regiones, ni el tipo de demandante es similar. Esta suerte de segmentación regional de los mercados de crédito lleva a que las opciones de financiamiento (el conjunto factible) no sean homogéneas en el país y por ello tampoco lo serán las estrategias de colocación, la relevancia de la posesión de garantías o el tamaño del predio.

Este tema es uno de los puntos más complejos a analizar, la diversidad dificulta el análisis ordenado y sobre todo tiende a hacer imprecisos los resultados, pues los casos de excepción terminan siendo más que los casos que se ajustan a las reglas generales. De manera adicional, lo reciente de los cambios en la economía y en las relaciones de crédito en el ámbito rural, no permiten hablar necesariamente de situaciones definitivas. En el caso de los bancos y CRAC las estrategias han venido ajustándose paulatinamente y, por lo menos las CRAC, tienen un largo camino de ajustes y consolidación por delante. Si bien la estrategia de integración vertical entre bancos y ONG abre una nueva dinámica, ésta se mantiene en etapa exploratoria y será necesario observar en detalle experiencias de esta naturaleza entre bancos y CRAC, bancos y CM, CRAC Y ONG, etc.

Finalmente, en el nuevo contexto económico del país, cinco factores resultarán claves en la definición de las relaciones entre oferentes y determinados grupos de demandante: 1) La agilización de las políticas de otorgamiento de derechos reales sobre activos que puedan convertirse en garantías atractivas y realizables. 2) La dinamización de los mercados de activos relevantes para el sector, como el de tierras, para hacer más atractivas las garantías que poseen los productores. Esto último sólo será posible en la medida en que el sistema judicial (imprescindible para el *enforcement* de los contratos crediticios) se modernice, agilice y no sea corrupto. 3) Que se establezcan definitivamente sistemas de acumulación de información que permitan generar historias crediticias verificables y completas (no sólo respecto a algunas instituciones). 4) La evolución de la rentabilidad en el sector hará por un

lado más atractivos algunos prestatarios (los más modernos, por ejemplo) y relegará más a otros (los menos integrados a los mercados), y esto definirá ámbitos de acción de cada entidad bastante específicos. En quinto lugar, que la comunicación y la intormación sea más fluida entre oferentes y demandantes. Esto requiere de una voluntad explícita, sobre todo de parte de los oferentes, de acercarse a grupos actualmente desatendidos o parcialmente atendidos, como parte de su política de expansión y de ingreso a nuevos mercados. Se ha avanzado poco en este campo, quizá las experiencias de ONG actuando como instituciones puente entre bancos y pequeños prestatarios sea uno de los pocos avances registrados en el tema.

## **6. CONCLUSIONES**

Las conclusiones que se desprenden del presente trabajo se presentan en tres partes. En primer lugar, las conclusiones generales que se derivan del análisis de la oferta formal de fondos para el sector agropecuario y conclusiones específicas respecto al desempeño y potencial de los distintos subsistemas formales que ofrecen crédito para el sector agrario. En segundo lugar, un conjunto de recomendaciones que permitirían mejorar el desempeño de los intermediarios con miras a ampliar su cobertura y consolidar su posición como intermediario financiero en un contexto de liberalización financiera. Finalmente, se presenta una serie de pistas para investigaciones futuras.

Con la reforma financiera de inicios de los años noventa se define el contexto y las nuevas reglas con las que los intermediarios financieros formales han de operar. Más allá de la liberalización financiera, este nuevo contexto se caracteriza por el repliegue del sector público de las actividades de intermediación directa. Éste pasará a actuar sólo como regulador, fuente de fondos para actividades específicas canalizados a través del sistema privado y como propulsor de acciones con miras a fortalecer, modernizar y expandir el sistema de intermediación.

67

En el tema específico de la intermediación financiera para el sector agrario, como parte del programa de reformas y ante el impacto del cierre del BA, principal fuente de crédito formal para este sector, se dio un conjunto de medidas complementarias. Entre estas medidas destacan la creación de las CRAC y un conjunto de medidas transitorias que permitieron al sector público, a través del MINAG, seguir abasteciendo de crédito a los sectores que venían operando con financiamiento del desaparecido BA. Es así que en 1994, cuando las CRAC iniciaban tímidamente sus operaciones, prácticamente todo el crédito para el sector agropecuario provino de fuentes informales o de los programas del MINAG (Fondeagros, Fondos Rotatorios, FONAFOG, etc.). Es a partir de 1995 que el sector público inició una reducción paulatina de su participación directa y centró sus esfuerzos en apoyar a las instituciones formales con una estrategia de banca de segundo piso a través de COFIDE. Sin embargo, de manera indirecta se mantiene una fuerte presencia estatal sobre todo en las zonas de menores recursos (vía proyectos especiales como el PRONAMACH y PRONAA básicamente).

En esta etapa se observa una expansión significativa en el monto destinado al sector agropecuario desde el sector formal, no sólo por la estrategia del sector público y el inicio de las operaciones de las CRAC sino también por el incremento en el nivel de colocaciones totales del sistema financiero. El incremento en el volumen intermediado para el sector se ha mantenido de manera sostenida en los dos últimos años. Las instituciones nuevas o más pequeñas han crecido más que el sistema

bancario, que si bien sigue siendo fuente principal de crédito formal para el sector ha visto reducida su participación relativa en las colocaciones agropecuarias. Las CRAC, en primer lugar, y las CM en segundo han incrementado significativamente su participación en el sector. En el caso particular de las CRAC, cerca del 60% de sus colocaciones totales van al sector agropecuario. Sin embargo, salvo honrosas excepciones, este aumento de colocaciones se ha dado utilizando canales tradicionales para la asignación de los créditos, utilizando sistemas de selección de prestatarios convencionales (similares a los usados por los bancos).

La importancia de las actividades de las CRAC y las CM no debe ser evaluada en función al volumen que intermedian, pues no es ahí donde radican sus mayores logros. Ambas instituciones tienden a atender a estratos de prestatarios que si bien cuentan con garantías reales han sido tradicionalmente desatendidos por los bancos. En el mismo, sentido, estas instituciones, por su carácter local y su menor escala, tienden a ser opciones viables para los pequeños ahorristas y prestatarios que no se sienten aptos para acudir a los bancos. Desgraciadamente, esta característica no ha sido aprovechada aun en todo su potencial por las CRAC y CM.

Las CRAC en su mayoría no han sido innovadoras en la tecnología utilizada para sus colocaciones, básicamente porque no han tenido incentivos suficientes para hacerlo ya que la mayoría de ellas operan en contextos donde la demanda por créditos supera largamente a la oferta de estas instituciones, permitiéndoles racionar el crédito entre aquellos solicitantes más seguros (con garantías reales). Sin embargo, tal como se ha documentado en este trabajo, existen algunas experiencias innovadoras en este campo que mostrarán las ventajas de incorporar nuevas tecnologías. Por su parte las CM, gracias al apoyo de la cooperación técnica internacional, han realizado innovaciones en su tecnología crediticia a lo largo de varios años. Estas innovaciones, por cierto, han sido adoptadas de manera desigual entre las CM.

El desempeño de las CM y las CRAC como intermediarios financieros ha sido desigual. Las CM que tienen una trayectoria más larga y por ende mayor experiencia, tienden a enfrentar problemas de altos costos operativos que se relacionan directamente con los bajos montos de sus colocaciones individuales o de los depósitos que captan. Su desempeño es afectado directamente por el dinamismo económico de la provincia en la cual se ubican y por la capacidad que cada CM posee para captar depósitos del público.

Las CRAC por su parte, son aún instituciones muy jóvenes y en algunos casos inexpertas en el negocio de la intermediación. Si bien cumplen un papel importante en el financiamiento del sector agropecuario lo hacen de manera desigual dependiendo de la situación, características y medio en el que cada CRAC opera. De las 16 CRAC que vienen operando, 12 de ellas presentan propuestas interesantes que pueden llegar a consolidarse en instituciones financieras en los próximos años, claro está, dependiendo de cómo manejen y controlen algunas variables que podrían poner en riesgo su desempeño, como la evolución de su cartera pesada.

El reto para las CRAC en los próximos años estará dado por la superación de varios problemas, siendo el principal la obtención de fondos para mantener y ampliar sus colocaciones de manera sostenida. Actualmente, las CRAC son altamente dependientes de los fondos de COFIDE lo que las hace sumamente vulnerables. Esta relación con COFIDE impide además que las CRAC sean percibidas como entidades privadas, lo que tiende a afectar negativamente la tasa de recuperación de sus colocaciones dada la mala imagen del sector público en la tarea de cobrar los préstamos otorgados. En este marco, las posibilidades de desarrollo de las CRAC

pasan por la ampliación de su patrimonio, para lo cual deben representar una opción de inversión atractiva para los inversionistas privados, y por la ampliación de su capacidad para captar ahorros del público. En este mismo sentido, las CRAC deben explorar sus posibilidades de integrarse verticalmente con otras fuentes de fondos o hacerla horizontalmente para constituir un subsistema atractivo para obtener fondos de otras fuentes.

Por otro lado, las CRAC deben continuar explorando nuevos productos financieros y estrategias de colocación con miras a reducir su cartera pesada y atraer a nuevos clientes. Ambas tareas están estrechamente ligadas al tipo de capital humano que maneje cada CRAC y al dinamismo y cohesión de su directorio. La composición del directorio de cada CRAC resulta variable fundamental en la determinación de las posibilidades de éxito de la gestión financiera, al menos hasta ahora existe una clara relación entre directorios cohesionados y pequeños y mayor eficiencia. Las CRAC con pocos accionistas tienden a obtener mejor desempeño financiero que aquellas con accionariado amplio.

Desde el punto de vista de los bancos resulta evidente que el sector agropecuario no es un sector demasiado atractivo, sin que ello implique que los bancos se nieguen a trabajar en este sector, especialmente en el contexto actual donde existe una gran expectativa por el desarrollo de la agroindustria y agroexportación en las zonas más modernas de la agricultura del país.

Los bancos tienen dos líneas de acción claramente definidas respecto a este sector. En primer lugar, los créditos directos totalmente garantizados por el prestatario destinados principalmente a agricultores medianos y grandes ubicados en las zonas más modernas del país. Estos créditos que tradicionalmente se otorgaban utilizando las líneas de COFIDE, cada vez más se hacen con recursos propios, sobre todo a medida que los bancos han comenzado a conseguir líneas de financiamiento en el exterior a menor costo que las que ofrece COFIDE. Este comportamiento ha permitido que COFIDE coloque sus líneas a través de los intermediarios más pequeños y con menos posibilidades de obtener recursos de otras fuentes (básicamente del exterior).

En segundo lugar, los bancos vienen colocando fondos en el sector agropecuario a través de instituciones "puentes", dentro de una suerte de estrategia de integración vertical con ONG y empresas que ya venían actuando como intermediarios financieros. Estas instituciones puente poseen tecnología, información y capacidad de supervisión de los créditos, y en muchos casos una cartera de clientes previamente identificada pero no cuentan con recursos suficientes para cubrir la demanda. Los bancos facilitan recursos (contra garantías específicas) y logran así colocar fondos en sectores tradicionalmente desatendidos por ellos. Estas experiencias de integración vertical son interesantes en cuanto permiten a ambas instituciones -bancos y ONG/empresas- ampliar sus operaciones financieras y abastecer de créditos a grupos de agricultores tradicionalmente desatendidos por los bancos. El principal cuello de botella, sin embargo, es la limitada experiencia de instituciones no financieras y/o su solvencia para iniciar este tipo de experiencias de integración con bancos. En el caso específico del sector agropecuario, existen algunas experiencias exitosas sobre todo entre bancos "grandes" y ONG con larga trayectoria en ámbitos rurales determinados. Estas experiencias han permitido que los bancos coloquen fondos en manos de pequeños agricultores lo que permite, además de la ampliación de la cobertura, un acercamiento y un aprendizaje para ambas partes, los bancos y los pequeños productores, respecto a las posibilidades de trabajar juntos.

En base al principio de integración de los bancos con prestamistas informales institucionales especializados, el gobierno incluyó en la Ley de Bancos de 1996 la definición de un nuevo esquema de institución intermediaria, las EDPYME, que son la figura formal de las ONG y otros prestamistas informales especializados. Esta "formalización" permitiría a instituciones informales acceder a líneas de crédito como las de COFIDE y permitiría a los órganos supervisores ampliar su cobertura. Aún no hay ninguna EDPYME operando en el medio rural pero se espera que un grupo importante de ONG se agrupe y forme una. Este tipo de estrategias tiene como objetivo último permitir a instituciones pequeñas pero con trayectoria como intermediarios utilizar líneas financieras que antes les estaban negadas y, por otro lado, ampliar la intermediación formal a sectores con menor capacidad de acceder a los intermediarios convencionales (básicamente por falta de garantías atractivas). Asimismo, la formalización de estos prestamistas especializados permitirá (y fomentará) la integración vertical entre bancos y EDPYME, ya que a diferencia del actual sistema de integración vertical (bancos-ONG) las EDPYME sí podrán recibir fondos para ellos mismo colocarlos.

Complementariamente al surgimiento de las EDPYME, el gobierno ha impulsado la creación de un nuevo banco, "Mibanco", que si bien es totalmente privado tiene una estrecha relación con el gobierno. Este banco será un banco para apoyar la micro y pequeña empresa y utilizará una tecnología innovadora para la asignación de los fondos en base a la experiencia de uno de sus socios (una ONG). Veremos en los próximos años los resultados de esta experiencia que busca imitar experiencias de "bancos de los pobres" que se vienen desarrollando en otros lugares del planeta.

70

Es claro que el sector de oferentes formales viene recomponiéndose, no sólo a partir de las nuevas opciones de definición institucional, sino también por la mayor amplitud de sectores abastecidos y por los distintos productos financieros que ofrecen estos intermediarios. Evidentemente, a pesar del incremento en el volumen intermediado, de la mayor flexibilidad en el uso de los créditos y de la incorporación de grupos tradicionalmente desatendidos por el sector formal, continuamos lejos de cubrir las necesidades de capital productivo, de consumo y sobre todo de capitalización, de la mayor parte de los agricultores del país.

Sin embargo, han surgido alentadores signos de especialización de algunos agentes y sobre todo experiencias de integración, que aprovechan las ventajas de unas instituciones respecto a la mayor diversificación de riesgos (como los bancos), y de otras respecto a la posesión de mejor información y capacidad de supervisión (como las ONG o empresas), como medio para ampliar las actividades de intermediación formal. Estos esquemas de integración resultan claves para el desarrollo del sistema de intermediación formal en el ámbito rural. Por el contrario, las experiencias de integración horizontal aún no han logrado consolidarse más allá de experiencias puntuales ligadas generalmente a tareas de capacitación. Al parecer los costos de la integración horizontal son demasiado altos dado el desigual desempeño de los integrantes de los distintos subsistemas financieros formales.

La consolidación o no de los actuales agentes, la incorporación de nuevas instituciones formales y el desarrollo de estrategias de integración (horizontal y vertical) definirán en los próximos años la conformación del sector de oferentes formales. De mantenerse la tendencia actual, las posibilidades de expansión en el medio rural están estrechamente ligadas a la evolución del sector agropecuario (modernización, nuevas inversiones, dinamismo en el mercado de tierras, rentabilidad). De manera complementaria será clave la capacidad que tengan los entes reguladores y supervisores para mejorar los sistemas de información (historias crediticias) y de

ejecución de garantías (tiempo, transparencia del poder judicial) para hacer más segura, y por ello atractiva, la actividad de intermediar fondos.

El desarrollo y consolidación del sector formal como intermediario para el sector rural está ligada también a la capacidad que demuestren los intermediarios por comprender el funcionamiento de los circuitos productivos y comerciales en el ámbito rural. El conocer las características de los prestatarios permitirá la generación de mecanismos de selección, incentivos y coacción más eficientes, tanto para los prestatarios como para los prestamistas, como pieza fundamental para ampliar la cobertura a estratos que persisten desatendidos.

Desgraciadamente, este nuevo sector de oferentes formales no abastecerá de créditos de capitalización al sector agropecuario, al menos en el corto plazo. Es posible, sin embargo, a medida que se consoliden las reformas en otros mercados (tierras básicamente) existan mejores posibilidades para una incursión privada en este tipo de créditos. Mientras tanto, el único oferente será COFIDE, y la distribución y alcance de estos fondos dependerá de la capacidad de los intermediarios de identificar buenos proyectos.

De las conclusiones aquí expuestas se desprenden una serie de recomendaciones que podrían ayudar a la consolidación de un sistema financiero formal capaz de servir mejor las necesidades financieras del sector agropecuario. Las recomendaciones se dividen en dos grupos. El primer grupo se refiere a recomendaciones orientadas a aminorar el problema de la morosidad por insolvencia de los prestatarios y el segundo grupo a reducir el problema de morosidad de aquellos que sí están en capacidad de pagar pero deciden no hacerla.

En el primer caso, urge una política decidida de parte del estado y de los agentes privados de generar mecanismos para ampliar los créditos de capitalización. El sector agropecuario no logrará ser atractivo para los intermediarios en tanto no sea un sector dinámico con rendimientos atractivos. Esto nos hace recordar el dilema del huevo y la gallina pues no habrá crédito hasta que no sea un sector moderno y no será moderno mientras no haya fuentes de financiamiento para inversiones de mediano y largo plazo. En cualquier caso, el tema de los créditos de capitalización y de los incentivos a la inversión en el sector es clave y será determinante para el desarrollo del sistema financiero.

Complementariamente, se debe redefinir la política sectorial del MINAG. Su rol ha de ser activo como promotor de la producción y modernización del agro, por lo que éste, como institución también debe modernizarse y responder a las necesidades actuales de un sector cambiante. La falta de asistencia técnica, de política de innovación tecnológica es alarmante y puede ser una traba para el desarrollo de aquellos productores que tienen posibilidades de entrar al sector más dinámico. La red de información del MINAG, si bien es muy superior a la que existía una década atrás, sigue siendo insuficiente y no responde a todas las demandas de los productores. Los productores necesitan información no sólo de precios internos sino también de oportunidades de mercados fuera, lo que implica precios, condiciones sanitarias necesarias, etc. En este mismo sentido debe existir una red de información que llegue hasta los productores (escrita, radial, etc.), una oficina de consultas y pequeños proyectos que brinde asesoría a los productores. Debería existir en el MINAG una red descentralizada de información y capacitación en cuestiones técnicas (producción, sanidad) y en gestión (precios, oportunidades de mercado).

Este conjunto de recomendaciones está orientado a los productores que están en capacidad obtener rentabilidad atractiva en el corto y mediano plazo. Existe,

por otro lado, un vasto sector que requiere de una política de inversión social de mucho más largo plazo.

El segundo grupo de recomendaciones está orientado a reducir el riesgo de que los clientes con capacidad de pago opten (voluntariamente) por no cumplir sus deudas. En primer lugar, se mantiene la necesidad de consolidar la reforma en el poder judicial para que las medidas de coacción que puedan asumir los intermediarios sean efectivas. Actualmente, el proceso de cobranza a los malos pagadores dura demasiado, es costoso y en varias etapas hay un fuerte componente de corrupción que desincentiva a los intermediarios a trabajar con clientes nuevos.

En segundo lugar, se debe consolidar y ampliar la iniciativa de la SBS de formar una central de información sobre los prestatarios. Esta central de información debe ser lo más amplia posible y mantener información actualizada (y pasada) de los clientes del sistema financiero. Debe constituirse una central de historias crediticias que permita a las entidades financieras obtener información sobre el desempeño como prestatario de cada uno de sus clientes (ya sean del sector formal o del informal). Para ello resultará útil que los intermediarios compartan la información que poseen, ya sea al interior de cada subsistema como entre los distintos subsistemas.

Finalmente presentamos una serie de pistas para investigaciones futuras. Todas estas pistas de investigación constituyen piezas fundamentales para lograr comprender el funcionamiento y potencial del sistema de intermediación financiera para el agro. En primer lugar, es necesario explorar la distribución de las actividades de intermediación en el territorio. La alta concentración espacial de los oferentes y la dispersión de los demandantes resulta un tema poco estudiado, pero que podría estar teniendo importantes repercusiones en la segmentación del mercado crediticio en el ámbito rural o que podría estar imponiendo trabas para el desarrollo de mecanismos de competencia en este mercado. Será útil conocer las condiciones que ha de tener una región para que en ella se desarrollen actividades formales de intermediación.

En segundo lugar, es necesario estudiar la demanda y los demandantes. La percepción que los demandantes potenciales tienen de las opciones crediticias en el mercado puede ser fuente importante de información sobre mecanismos alternativos de selección, incentivos y coacción de los contratos crediticios. La información sobre los demandantes será útil para comprender la segmentación por fuentes.

En tercer lugar, se conoce muy poco sobre dos temas claves (dejados de lado en esta investigación): montos de los créditos y estrategias de racionamiento crediticio y tasas de interés. Las estrategias de racionamiento suelen estar ligadas al tipo de garantías que los demandantes pueden ofrecer incorporando el marco en el cual dichas garantías habrían de realizarse de no honrarse la deuda (*enforcement*). Distintas estrategias de racionamiento crediticio responderían a distintos problemas en: el mercado de créditos, puede darse racionamiento por cantidades o simplemente estarse racionando el acceso al sistema de intermediación a grupos predeterminados. En el tema de las tasa de interés, no queda claro si mayores tasas de interés corresponden a mayores riesgos.

En general, queda un largo camino por recorrer para comprender el mercado de créditos relevante para el sector agropecuario. La urgencia de avanzar en este tema viene dada por la necesidad de consolidar esfuerzos para establecer mecanismos que fortalezcan el sistema de intermediación en tanto proveedor de un recurso escaso para un sector clave para el desarrollo económico y social del país.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

- Adams, Dale (1992). "Taking a Fresh Look al Informal Finance". En D. Adams (Ed.), *Informal Finance in Low-Income Countries*. Westview Press.
- Adams, Dale (1971). "Agricultural Credit in Latin América: A Critical Review of External Punding Policy". *American Journal of Agricultural Economics*. Vol. 53. N° 2.
- Agreda, Víctor (1997). "La viabilidad de la pequeña producción agropecuaria en las actuales condiciones de mercado". Ponencia presentada en el Sepia VII. Huancayo (ms.).
- Alvarado, Javier (1994). "Transacciones de tierras y crédito en la pequeña agricultura comercial". *Debate Agrario* 20. Lima: CEPES.
- Alvarado, Javier (1994). "La naturaleza de las transacciones de crédito en el medio rural". En O. Dancourt, E. Mayer y C. Monge (Eds.), *Perú: El problema agrario en debate*. Sepia V. Lima: Sepia.
- Alvarado, Javier (1996). "El financiamiento rural peruano: experiencias y propuestas para la constitución de un sistema formal de instituciones financieras rurales en el Perú". Lima: CEPES
- Alvarado, Javier (1996). "Los contratos de tierras y crédito en la pequeña agricultura. Un análisis institucional". Lima: CEPES.
- Barrantes, R. y C. Trivelli (1995). "Tenencia de tierras y liberalización de mercados: un estudio de caso del valle de Cañete". En O. Dancourt, E. Mayer y C. Monge (Eds.), *Perú: El problema agrario en debate*. Sepia V. Lima: Sepia.
- Besley, Timothy (1994). "How Do Market Failures Justify Interventions in Rural Credit Markets?". *World Bank Research Observer*. *The World Bank* N°1 Vol. 9.
- Bottomley, A. (1983). "Interest rate determination in underdeveloped rural areas". En J. D. Von Pishcke et al. (eds.), *Rural Financial Markets*, pp. 243-250.
- Braverman, A. y J. L. Guasch (1986). "Rural Credit Markets and Institutions in Developing Countries: Lessons for Policy Analysis from Practice and Modern Theory". *World Development* 14 N° 10/11, pp. 1253-1267.
- Chaparro, J. (1995). "El financiamiento rural en el Perú: limitaciones y perspectivas". Ecological Services for Planning Ltd. (ms.)
- Cofide Noticias (1997). Boletín Bimestral. Lima.
- Cuánto S.A. (1996). *Perú en Números* 1995. Lima
- Desai, B. y J. Mellor (1993). *Institutional Finance for Agricultural Development. An Analytical Survey of Critical Issues*. International Food Policy Research Institute.
- Durand, F. (1996). "Incertidumbre y soledad: reflexiones sobre los grandes empresarios de América Latina". Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- Escobal, J. y M. Valdivia (1993). "El sector agrario ante el proceso de liberalización: posibilidades y limitaciones en una economía de mercado". *Pretextos*. Lima. DESCO.
- Eswaran, M. y Kotwal A. (1989). "Credit as Insurance In Agrarian Economies". *Journal of Development Economics* N° 31, North Holland.
- Feder, G.; L. Lau; J. Lin y X. Lou (1993). "The nascent rural credit market in China". En Hoff et al. (eds.), *The Economics of Rural Organization. Theory Practice and Policy*. The World Bank Oxford University Press.

- Feder, G. Y D. Feeny (1991). "Land tenure and property rights: Theory and implications for development policy". *The World Bank Economic Review* 5(1). pp. 135-153.
- Fleisig, W. H. y N. De La Peña (1996). "Peru: How Problems in the Framework for Secured Transactions Limit Access to Credit". Center for the Economics Analysis of Law. Washington.DC.
- Floro, Sagrario y Pan A. Yotopoulos (1991). *Informal Credit Markets and the New Institutional Economics. The Case of Philippine Agriculture*. Westview Press.
- Gonzales de Olarte, E. (1994). *En las fronteras del mercado. Economía política del campesinado en el Perú*. Análisis Económico N° 16. Lima: IEP.
- Gonzales de Olarte, E. (1997). "Economía política del ajuste estructural en el Perú 1990-1996: posibilidades y limitaciones". Documento mimeografiado.
- Gonzales de Olarte, E., T. Pinzás, C. Trivelli (1994) "Descentralización fiscal y regionalización en el Perú". Documento de Trabajo N° 187. BID.
- Hoff, K; A. Braverman y J. Stiglitz (eds.) (1993). *The Economics of Rural Organization. Theory, Practice and Policy*. The World Bank. Oxford University Press.
- Hopkins, R (1997). "The impact of Structural Adjustment on Agricultural Performance: The Case of Perú". Economics Department. Queen Mary and Westfield College. University of London. (ms.).
- Instituto de Estudios Peruanos- IEP (1996). "Informe sobre la Coyuntura Económica Peruana, 1995-IV". *Boletín de Opinión del Consorcio de Investigación Económica* N°25.
- Kervyn, B. y R. Rojas (1995). "Los sistemas de concesión de crédito para los proyectos agrícolas en medio rural". Informe Sintético de la Región Andina. Bolivia Perú (ms).
- Kochar, A. (1989). "An Empirical Investigation of Rationing Constraints in Rural Credit Markets in India". Workshop in Applications of Economics. Institute for Policy Reform. Washington D.C. (ms).
- Lazarte, J. (1996). "La situación de las Cajas Rurales de Ahorro y Crédito". *Debate Agrario* 24. CEPES.
- MINAG-INEI (1995, 1996). *Resultados Definitivos del III Censo Agropecuario* varios tomos. Lima: INEI.
- Ministerio de la Presidencia (1996). *Directorio de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo-ONGD-PE*.
- Rojas, J. (1996). "La reforma del sistema financiero peruano: 1990-1995". *Boletín de Opinión del Consorcio de Investigación Económica* N° 25.
- Rojas, J. (1997). "El nuevo sistema financiero peruano". Resumen Ejecutivo. Consorcio de Investigación Económica.
- Romero, L (1996). "Regulación y supervisión bancaria en el Perú". *Boletín de Opinión del Consorcio de Investigación Económica* N° 25.
- Salaverry, J. (1983). *El crédito agrario en el Perú*. Lima, BCRP.
- Stigler, G. J. (1967). "Imperfections in the Capital Market". *Journal of Political Economy* Vol 75. N° 3, pp. 287-292.
- Stiglitz, J. (1993a). "Peer Monitoring and Credit Markets". En Hoff, K; A. Braverman y J. Stiglitz (eds.), *The Economics of Rural Organization. Theory, Practice and Policy*. The World Bank. Oxford University Press.

- Stiglitz, J. y A. Weiss (1981). "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information". *American Economic Review* 73(3).
- Stiglitz J. and Weiss A. (1987). "Credit Rationing with Many Borrowers". *American Economics Review*, Oxford Economics Papers N°77, \_Vol.3.
- Stiglitz, J. y A. Weiss (1992). "Asymmetric Information in Credit Markets and Its Implications for Macro-Economics". *Oxford Economic Papers* N°44.
- Superintendencia de Banca y Seguros (SBS). Informes Mensuales de la Banca Comercial. varios números. Lima: SBS.
- Superintendencia de Banca y Seguros (SBS). Informes Mensuales de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito y las Cajas Rurales de Ahorro y Crédito, varios números. Lima: SBS.
- Swaminathan, M. (1991). "Segmentation, collateral undervaluation, and the rate of interest in agrarian credit markets: some evidence from two villages in south India". *Cambridge Journal of Economics* 15. pp. 161-178.
- Tovar, V. J. (1993). "Legislación bancaria comentada". Lima: Fondo Editorial del BCRP.
- Trivelli, C. (1997). "Crédito en los hogares rurales del Perú". Lima: Consorcio de Investigación Económica.
- Trivelli, C. (1997). "Oferta formal de créditos para la agricultura". Informe de investigación. IEP-CIE (no procesado).
- Udry, C. (1993). "Credit Markets in Northern Nigeria: Credit as Insurance in a Rural Economy". En Hoff, K; A. Braverman y J. Stiglitz (eds.), *The Economics of Rural Organization. Theory, Practice and Policy*. The World Bank. Oxford University Press.
- Ugaz, F. (1995) "Dinámica del mercado de tierras y transformaciones en el agro costero: Los casos de Piura y Huaral". Ponencia presentada al SEPIA VI. Cajamarca, octubre.
- Valderrama, M. (1997). "Crédito a la pequeña y microempresa". CEPES
- Valdivia, M. y J. P. Silva (1995). "Acceso al crédito en las economías rurales: diferencias entre el sector formal e informal en el Perú". Ponencia presentada al SEPIA VI. Cajamarca, octubre.
- Valdivia, M. (1995). "Del banco agrario a las cajas rurales: pautas para la construcción de un nuevo sistema financiero rural". *Notas para el Debate* No. 13. Lima: GRADE.
- Vásquez, V. A. (1994). "Reformas del estado y política agraria: logros y perspectivas". Lima: Talleres Gráficos de la Oficina de Información Agraria.
- Vásquez, A. (1993). *Los desafíos del agro en la década de los noventa* Lima: Ministerio de Agricultura.
- Velarde J. y M. Rodríguez. "La reforma financiera en el Perú: 1990-1994". *Boletín de Opinión del Consorcio de Investigación Económica* N° 25.
- Von Pischke, J. D., Dale W. Adams and Gordon Donald, Eds. (1983). *Rural Financial Markets*, Washington D.C.: The John Hopkins University Press.
- Yaron, J., M. Benjamín y G. Piprek (1997). "Rural Finance: Issues, Design, and best Practices". World Bank. Agriculture and National Resources Department.
- Yaron, J. (1992). "Successful Rural Finance Institutions". *World Bank Discussion Papers* No. 150. Washington D.C.

**ANEXOS**

## Anexo A

Características de los organismos gubernamentales que otorgan crédito  
(número de ONG)

|                                | Total | Dan crédito al<br>sector<br>agropecuario | Fundada antes<br>de 1993 | Fundada a<br>partir de 1993 |
|--------------------------------|-------|------------------------------------------|--------------------------|-----------------------------|
| Apurímac (Abancay)             | 3     | 3                                        | 1                        |                             |
| Ancash (Huaraz)                | 7     | 5                                        | 5                        |                             |
| Arequipa (Arequipa)            | 5     | 3                                        | 3                        |                             |
| Ayacucho (Ayacucho)            | 4     | 1                                        | 1                        |                             |
| Cajamarca (Cajamarca)          | 9     | 9                                        | 8                        | 1                           |
| Amazonas (Chachapoyas)         | 1     | 1                                        | 1                        |                             |
| Lambayeque (Chiclayo)          | 3     | 2                                        | 2                        |                             |
| Cusco (Cusco)                  | 13    | 10                                       | 6                        | 4                           |
| Huancavelica (Huancavelica)    | 3     | 3                                        | 3                        |                             |
| Huánuco (Huánuco)              | 2     | 2                                        |                          | 2                           |
| Junín (Huancayo)               | 5     | 5                                        | 4                        | 1                           |
| Lima-Callao (Lima)             | 65    | 33                                       | 31                       | 2                           |
| Ica (Ica)                      | 4     | 4                                        | 3                        | 1                           |
| Loreto (Iquitos)               | 3     | 2                                        | 2                        |                             |
| Madre de Dios (Pto. Maldonado) | 1     | 1                                        | 1                        | 1                           |
| Piura (Piura)                  | 2     | 2                                        | 1                        | 1                           |
| Puno (Puno)                    | 8     | 7                                        | 4                        | 3                           |
| San Martín (Moyobamba)         | 6     | 6                                        | 5                        | 1                           |
| La Libertad (Trujillo)         | 9     | 5                                        | 3                        | 2                           |
| Tacna (Tacna)                  | 1     |                                          | 1                        |                             |
| Total                          | 154   | 104                                      | 85                       | 19                          |

Fuente: Directorio de Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo ONGD-Perú.  
Ministerio de la Presidencia-Secretaría Ejecutiva de Cooperación Técnica Internacional (1996).  
Elaboración: IEP.

## Anexo B

Metodología del Índice de Herfindalh

El Índice de Herfindalh de las Instituciones financieras se calcula de la siguiente manera:

$$H_x = (X_1^2 + X_2^2 + X_3^2 + \dots + X_n^2) / (X_1 + X_2 + X_3 + \dots + X_n)^2$$

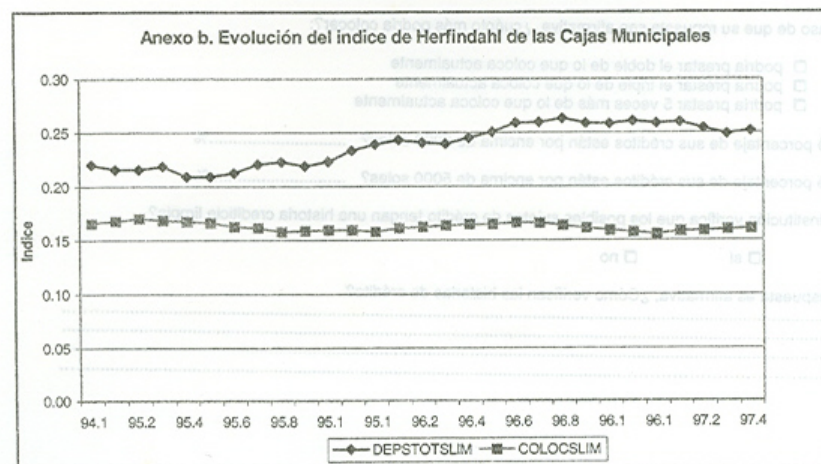
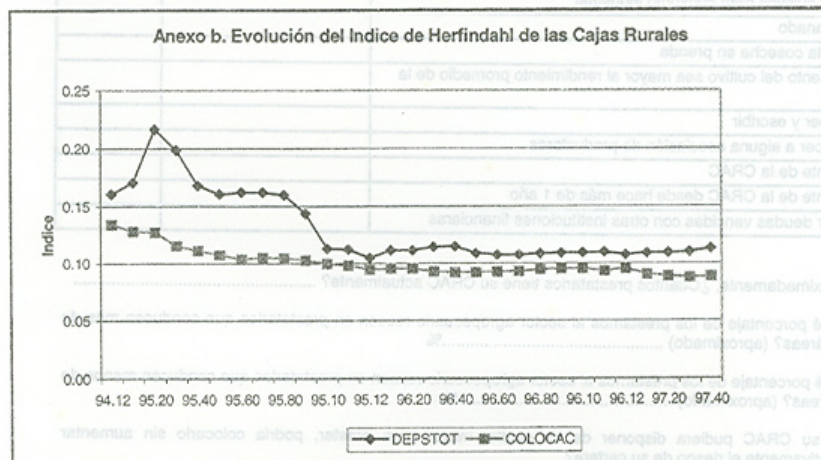
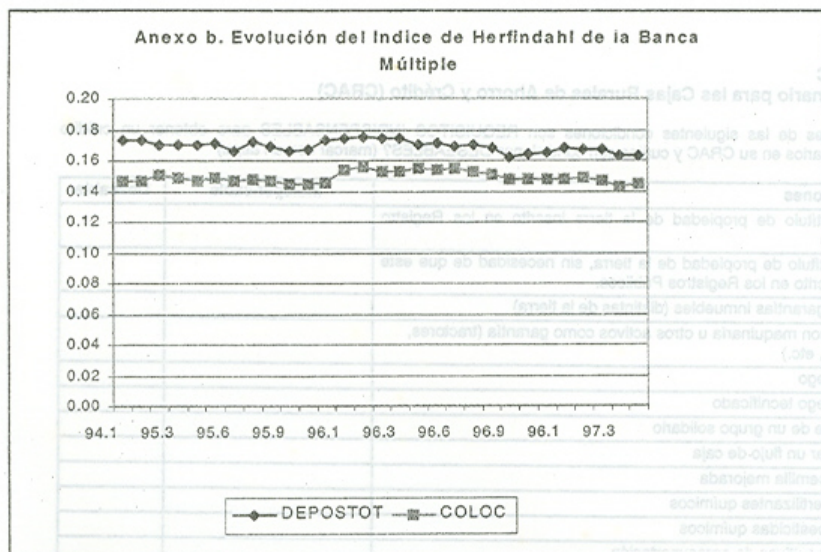
donde:

X: Colocaciones y depósitos totales de cada institución del sistema.

N: Número de instituciones.

El Índice es sensible tanto al número de firmas como al tamaño relativo de éstas. En tanto ingresen nuevas firmas ó el índice se reduzca el valor del índice variará. En cuanto el valor del Índice se acerque a 1 que significará mayor concentración (que se define como Monopolio Puro).

Entre los autores que han trabajado este tema tenemos a Rojas, J. (1996), IEP (1996), Segura, A. (1995); entre otros.



**Anexo C****Cuestionario para las Cajas Rurales de Ahorro y Crédito (CRAC)**

1. ¿Cuáles de las siguientes condiciones son REQUISITOS INDISPENSABLES para obtener un crédito agropecuarios en su CRAC y cuáles son condiciones DESEABLES? (marcar con un aspa)

| Condiciones                                                                                                 | Indispensable | Deseable |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|----------|
| Poseer título de propiedad de la tierra inscrito en los Registro Públicos                                   |               |          |
| Poseer título de propiedad de la tierra, sin necesidad de que este esté inscrito en los Registros Públicos. |               |          |
| Poseer garantías inmuebles (distintas de la tierra)                                                         |               |          |
| Contar con maquinaria u otros activos como garantía (tractores, corrales, etc.)                             |               |          |
| Tener riego                                                                                                 |               |          |
| Tener riego tecnificado                                                                                     |               |          |
| Ser parte de un grupo solidario                                                                             |               |          |
| Presentar un flujo de caja                                                                                  |               |          |
| Utilizar semilla mejorada                                                                                   |               |          |
| Utilizar fertilizantes químicos                                                                             |               |          |
| Utilizar pesticidas químicos                                                                                |               |          |
| Producir cultivos de agroexportación                                                                        |               |          |
| Producir cultivos para consumo industrial                                                                   |               |          |
| Tener ganado                                                                                                |               |          |
| Otorgar la cosecha en prenda                                                                                |               |          |
| Rendimiento del cultivo sea mayor al rendimiento promedio de la región                                      |               |          |
| Saber leer y escribir                                                                                       |               |          |
| Pertenecer a alguna asociación de productores                                                               |               |          |
| Ser cliente de la CRAC                                                                                      |               |          |
| Ser cliente de la CRAC desde hace más de 1 año                                                              |               |          |
| No tener deudas vencidas con otras instituciones financieras                                                |               |          |

2. Aproximadamente, ¿Cuántos prestatarios tiene su CRAC actualmente? .....

3. ¿Qué porcentaje de los préstamos al sector agropecuario recaen en prestatarios que conducen más de 10 hectáreas? (aproximado)..... %

4. ¿Qué porcentaje de los préstamos al sector agropecuario recaen en prestatarios que conducen menos de 3 hectáreas? (aproximado) .....

5. ¿Si su CRAC pudiera disponer de un capital mayor para prestar, podría colocarlo sin aumentar significativamente el riesgo de su cartera?

☐ sí

☐ no

En el caso de que su respuesta sea afirmativa, ¿cuánto más podría colocar?:

☐ podría prestar el doble de lo que coloca actualmente

☐ podría prestar el triple de lo que coloca actualmente

☐ podría prestar 5 veces más de lo que coloca actualmente

6. ¿Qué porcentaje de sus créditos están por encima de 2000 soles? ..... %

7. ¿Qué porcentaje de sus créditos están por encima de 5000 soles? ..... %

8. ¿Su institución verifica que los posibles sujetos de crédito tengan una historia crediticia limpia?

☐ sí

☐ no

Si su respuesta es afirmativa, ¿Cómo verifican las historias de crédito?

.....  
 .....  
 .....

9. ¿Qué sector es el más seguro para colocar créditos?

☐ agricultura      ☐ ganadería      ☐ comercio      ☐ industria      ☐ construcción      ☐ otro: .....

10. En el caso de los créditos agrícolas, ¿Cuáles son los cultivos más beneficiados con crédito?

a) ..... b) .....  
c) ..... d) .....  
e) ..... f) .....

10. En promedio, ¿Cuál es el plazo de sus créditos?

..... meses

11. ¿Cree Ud. que en el futuro las CRAC se convertirán en Bancos Regionales?

☐ sí      ☐ no

12. ¿Considera que la captación de depósitos del público es una actividad prioritaria?

☐ sí      ☐ no

Si su respuesta es afirmativa, ¿Por qué? .....  
.....  
.....

13. Apreciaremos mucho si desea agregar algún comentario

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

79

¿Está Ud. interesado en recibir una copia del diagnóstico sobre "Intermediación Financiera para la Agricultura" que venimos preparando?      ☐ sí      ☐ no

Nuevamente, muchas gracias por su colaboración.

Lima, noviembre de 1996