

**EL AGROBANCO  
Y EL MERCADO FINANCIERO RURAL  
EN EL PERÚ**

**GIOVANNA AGUILAR**

**Documento de Trabajo N° 136**

Serie: Economía 39

*Este trabajo ha sido posible gracias al auspicio de la Fundacion Ford.*

© IEP EDICIONES  
Horacio Urteaga 694, Lima 11  
☎ 332-6194 / 424-4856  
Fax (51 1) 332-6173  
E-mail: publicaciones@iep.org.pe

ISSN: 1022-0356 (Documento de Trabajo IEP)  
ISSN: 1022- 0399 (Serie Economía)

Impreso en el Perú  
junio, 2004  
300 ejemplares

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 1501162004-5394

*Prohibida la reproducción total o parcial de las características gráficas de este documento por cualquier medio sin permiso de los editores.*

**AGUILAR ANDIA, GIOVANNA**

El Agrobanco y el mercado financiero rural en el Perú.- Lima: IEP, 2004.-  
(Documento de Trabajo 136. Serie Economía, 39)

CREDITO RURAL/MICROCREDITO/PEQUEÑAS EMPRESAS/CAJAS DE  
AHORRO/SECTOR RURAL/SECTOR INFORMAL/PERU

WD/03.01.02/E/39

## CONTENIDO

1.	INTRODUCCIÓN	5
2.	SITUACIÓN ACTUAL DEL CRÉDITO RURAL	
	TENDENCIAS Y CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO	7
	La oferta semiformal	15
	La oferta informal	16
3.	LA INTERVENCIÓN ESTATAL EN LOS MERCADOS DE CRÉDITOS AGRÍCOLAS	17
4.	EL AGROBANCO	21
	Antecedentes	21
	Características institucionales	24
	Características económicas	26
	El funcionamiento de Agrobanco	28
5.	ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL IMPACTO DEL AGROBANCO SOBRE LAS MICROFINANZAS RURALES	30
6.	CONCLUSIONES	34
	BIBLIOGRAFÍA CITADA	36



## EL AGROBANCO Y EL MERCADO FINANCIERO RURAL

### I. INTRODUCCIÓN

La eliminación de la banca de fomento en el inicio de la década de 1990, condujo a la desaparición del Banco Agrario (BA) en 1992, y con ello, a la desaparición de una importante fuente de recursos financieros para el sector agropecuario. Durante la década de 1980, el BA colocaba aproximadamente 944 millones de dólares<sup>1</sup> (Vásquez 1999). A diciembre del 2002, las colocaciones agropecuarias del sistema financiero formal ascendieron sólo a 382 millones de dólares<sup>2</sup> (aproximadamente 10% del PBI agropecuario).

La desactivación del BA dio paso a la aparición de las Cajas Rurales de Ahorro y Crédito (CRAC) que se unieron a las ya existentes Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMAC), las que con la posterior aparición de las Entidades de Desarrollo para la Pequeña y Microempresa (EDPYME), constituyeron un conjunto de nuevos intermediarios financieros con características, en cuanto a la escala de operación y tecnologías crediticias, bastante diferentes a las de la banca comercial. A estas instituciones se les denomina Instituciones Microfinancieras (IMF) porque están especializadas en la oferta de créditos de pequeña escala (microcréditos), principalmente al sector de pequeños y microempresarios.

Si bien estas nuevas instituciones (salvo las CRAC), no se dedicaron en exclusividad a atender el segmento de pequeños y microproductores agropecuarios, tradicionalmente marginado por la banca comercial y parcialmente atendido por el anterior BA (Valdivia 1995),<sup>3</sup> lograron desarrollar el negocio del microcrédito aún en las zonas rurales, permitiendo así dinamizar el mercado financiero rural después del retiro de la banca estatal y constituyéndose en el segmento formal de la oferta de crédito en este ámbito.

De otra parte, debe mencionarse la existencia de un importante segmento de ofertantes semiformales e informales de créditos en el medio rural. Varios estudios<sup>4</sup> dan cuenta de la importancia de estos proveedores de recursos para las actividades agropecuarias y en pequeña escala.

- 
1. Dólares de 1996.
  2. Superintendencia de Banca y Seguros (SBS), información estadística del sistema financiero a diciembre del 2002.
  3. Los pequeños y medianos productores de la costa norte fueron en su mayoría prestatarios del BAP.
  4. Véase por ejemplo: Alvarado *et al.* (2001), Trivelli (2001).

6 A pesar de la aparición de nuevos intermediarios formales en el escenario del mercado de créditos rurales, de la liberalización de los mercados financieros (que posibilitó la expansión del sistema financiero durante la década pasada), y de la importante presencia de intermediarios no formales, el problema del escaso acceso al crédito que tiene la mayoría de los productores rurales sigue irresuelto. Así lo ha demostrado, por ejemplo, la constante preocupación por el tema en el medio académico, lo que ha dado lugar a la producción de diferentes estudios que intentan entender las dimensiones del problema.<sup>5</sup>

En la esfera política, aun cuando el problema agrario no ha dejado de ser un punto importante en la agenda de trabajo, la cuestión del acceso al crédito en el medio rural estuvo prácticamente ausente del discurso electoral del candidato de Perú Posible, Alejandro Toledo (hoy presidente de la República), hasta inicios del año 2001. La inclusión del tema en el debate político pre-electoral se produjo cuando el Apra anunció la creación de un banco de fomento especializado en el agro, como parte de su plan de gobierno. Es así que, en respuesta al planteamiento aprista, surge el ofrecimiento de la creación de un banco de fomento agropecuario por parte del actual gobierno. Este es el escenario político en el que Agrobanco aparece, primero como parte del plan de gobierno de Perú Posible, y luego como una promesa a ser cumplida en el corto plazo por el gobierno. No surge pues, como resultado de una preocupación original del gobierno por atender la situación agropecuaria y/o rural, ni como parte de una estrategia de desarrollo rural, por lo que no es insertado en los lineamientos de política del Ministerio de Agricultura (MINAG). No obstante, Agrobanco es hoy una realidad y será objeto de análisis en el presente estudio.

¿Cuáles son los efectos que puede tener esta intervención estatal en el mercado financiero rural? ¿Qué implica para el actual funcionamiento del mercado de créditos rurales la aparición de esta entidad financiera especializada en el sector?

Dar respuesta a estas interrogantes constituye el objetivo de este trabajo. El análisis pretende ser amplio y cubrir no solo los aspectos económicos de la puesta en marcha de Agrobanco, sino también el aspecto político, de manera que sea posible un mejor entendimiento de su efecto sobre las dinámicas crediticias rurales.

El estudio está basado en una caracterización de Agrobanco (características institucionales, productos financieros, tecnología crediticia), así como de su población objetivo, de tal manera que sea posible comparar lo que este nuevo banco va a ofrecer (producto) y cómo lo va a ofrecer (tecnología crediticia), con lo que ya ofrecen los actuales intermediarios financieros del mercado de créditos agrícolas.

El documento se compone de seis secciones. Luego de esta introducción, la segunda sección presenta la situación del crédito rural, identificando los distintos segmentos de ofertantes que operan en la provisión de créditos a los productores agropecuarios. La tercera sección presenta una revisión de la literatura sobre la intervención estatal en el mercado de créditos rurales. La cuarta sección presenta una descripción detallada del diseño y operación de Agrobanco, mientras la quinta parte del documento explora los puntos más importantes sobre el impacto de Agrobanco en las finanzas rurales. Finalmente, la sexta sección contiene las principales conclusiones derivadas del análisis.

Una versión resumida de este trabajo fue presentada en la X Reunión del Seminario Permanente de Investigación Agraria SEPIA X, realizado en Pucallpa del 19 al 22 de agosto del 2003. Agradezco el apoyo financiero recibido de la Fundación FORD y del *Open Society*

---

5. Véase por ejemplo: Alvarado (1996), Alvarado y Ugaz (1998), Trivelli (2001), Valdivia (2001).

*Institute* (OSI) para llevar a cabo esta investigación. Asimismo, quiero agradecer los comentarios y sugerencias de Carolina Trivelli, Javier Alvarado y Javier Escobal, así como la eficiente asistencia de Roonie Pacheco-Gamboa. Las opiniones, errores y omisiones del documento son de mi completa responsabilidad.

## 2. SITUACION ACTUAL DEL CRÉDITO RURAL TENDENCIAS Y CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO

Antes de iniciar el análisis, es conveniente aclarar que el financiamiento rural alude a la financiación de las actividades desarrolladas en las áreas rurales, de las cuales las actividades agropecuarias constituyen sólo una parte. A pesar de ello, no existe una clasificación entre créditos rurales y no rurales en las estadísticas provenientes de las entidades financieras, por ello la dificultad de estudiar el financiamiento rural en sí mismo. No obstante, los créditos agropecuarios serán utilizados como indicadores, advirtiéndose los problemas de subestimación que éstos pudieran tener.

Como ya fue señalado, durante la década de 1980, el BAP constituyó una importante fuente de recursos para el sector rural (véase cuadro 1).<sup>6</sup> Es indudable la importancia que tuvo este banco, al menos en lo que a magnitud de recursos canalizados al agro se refiere y al número de prestatarios atendidos.<sup>7</sup> Sin embargo, a pesar de la importancia del monto de los recursos colocados, éstos no beneficiaron a la gran mayoría de productores agropecuarios. Por el contrario, los fondos se concentraron en el segmento de agricultores más ricos, beneficiados por la banca comercial antes de la Reforma Agraria, y en los cultivos más rentables de la costa (Valdivia 1995; Escobal 1992).<sup>8</sup> El ineficiente manejo financiero de la institución (tasas de interés reales negativas y elevados niveles de morosidad) la hizo dependiente de las transferencias del BCR e insostenible en el largo plazo. A inicios de los años noventa representaba un pasivo muy grande para el Estado, por lo cual en 1992 el gobierno de Alberto Fujimori inició su liquidación.

Cuadro 1  
*Colocaciones Agropecuarias del Sistema Financiero:  
1980-2000 (miles de dólares)*

	Promedio 80- 89	1990	1995	2000
Banco Agrario	944,260	15,000	-	-
Banca privada <sup>1</sup>	48,800	55,150	274,149	441,477
<b>Total</b>	<b>993,060</b>	<b>70,150</b>	<b>274,149</b>	<b>441,477</b>

Fuente: Vásquez (1999); Superintendencia de Banca y Seguros (SBS).Elaboración propia.

1. A partir de 1995 incluye a las Instituciones Microfinancieras (IMF).

6. Cifras en dólares de 1996.

7. Se estima que hacia 1986 aproximadamente 298,000 agricultores se beneficiaron con préstamos del BA.

8. Como por ejemplo, arroz, azúcar, maíz amarillo duro, etc.

8 Después del cierre de esta institución en 1992, el financiamiento agropecuario perdió relevancia y hasta hoy representa una proporción no significativa dentro del financiamiento formal. A pesar de ello, tal como se muestra en el cuadro 2, el nivel de colocaciones en el agro se recuperó durante la segunda mitad de la década pasada, aunque no se llegó a alcanzar los niveles prestados por el BAP. En el año 1997, año pico para las colocaciones agropecuarias, éstas sólo alcanzaron 481 millones de dólares.

Cuadro 2  
*Colocaciones Agropecuarias del Sistema Financiero: 1995-2002*  
(miles de dólares)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Bancos	257,135	350,143	436,771	438,219	373,397	391,363	349,668	332,300
Financieras	2,898	1,702	3,425	4,778	1,015	739	1,962	2,600
CMAC	3,152	6,387	8,769	11,892	14,898	15,015	17,522	16,800
CRAC	10,964	23,620	32,715	36,529	33,892	34,360	35,466	29,800
EDPYMES					s.i	s.i	1,498	1,200
<b>Total</b>	<b>274,149</b>	<b>381,852</b>	<b>481,680</b>	<b>491,418</b>	<b>423,202</b>	<b>441,477</b>	<b>406,116</b>	<b>382,700</b>

Fuente: SBS. Elaboración propia.

Las colocaciones del sistema financiero en el sector agropecuario crecieron a una tasa promedio anual de 13% entre 1995 y 1998, registrándose este último año un pico en el nivel de recursos colocados en el sector. Las crisis financieras internacionales, la propia crisis interna y el Fenómeno del Niño hicieron que esta tendencia se revirtiera a partir del año 1999, de manera que entre 1999 y el 2002 las colocaciones agropecuarias decrecieron a una tasa promedio anual de 3%. Por otra parte, la reducida participación de los créditos agropecuarios en el total de las colocaciones del sistema financiero confirman la poca importancia del financiamiento rural en el país (véase cuadro 3).

Cuadro 3  
*Participación de la cartera agropecuaria en las colocaciones totales (porcentajes respecto de las respectivas colocaciones totales de cada tipo de institución)*

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Bancos	3.3	3.4	3.3	3.1	3.1	3.3	3.3	3.1
Financieras	1.1	1.4	1.6	1.5	0.6	0.4	0.8	0.9
CMAC	5.5	8.5	9.2	11.5	11.9	8.6	7.4	4.8
CRAC	47.1	60.1	59.3	63.5	61.7	54.4	51.1	36.0
EDPYME			10.2	4.2	2.4	4.0	3.4	1.8
<b>Total</b>	<b>3.4</b>	<b>3.6</b>	<b>3.5</b>	<b>3.4</b>	<b>3.5</b>	<b>3.6</b>	<b>3.6</b>	<b>3.3</b>

Fuente: SBS. Elaboración propia.

Es muy importante notar que, a pesar de que el volumen de colocaciones agropecuarias de la banca comercial es elevado, éstas sólo representan alrededor del 3% de su cartera total. Por su parte, las CRAC son las entidades financieras que destinan el más alto porcentaje de sus colocaciones al sector agropecuario,<sup>9</sup> seguidas de las CMAC que mantienen en prome-

9. Por ejemplo, en el año 2002, el 36% de la cartera total de las CRAC se destinó a créditos agropecuarios.

dio el 9% de su cartera en el sector. Las financieras y las EDPYME muestran reducidos porcentajes de sus colocaciones en el sector agropecuario: 0.9% y 1.8% para el año 2002 respectivamente. De otro lado, es importante notar que desde el año 1997, la cartera agropecuaria ha reducido su participación en el total de colocaciones de las financieras, CMAC, CRAC y EDPYME, lo que evidencia una reducción de recursos financieros en el sector.

Si examinamos las estadísticas sobre la distribución de la cartera agropecuaria entre instituciones financieras para el año 2002, se observa que los bancos son responsables del 86% del crédito otorgado al sector, seguidos por las CRAC con 8.7% y las CMAC con 4.3%. Las financieras y las EDPYME tienen una reducida participación en la cartera agrícola total, 0.5% y 0.4% respectivamente.

Cuadro 4  
*Colocaciones Agropecuarias del Sistema Financiero, 2002(miles de dólares)*

Entidades	Colocaciones agropecuarias	%	N° de deudores agropecuarias US\$)	Crédito promedio
Bancos <sup>2</sup>	332,345	86.1	4,258	78,052
Financieras <sup>1</sup>	2,623	0.5	13/ <sup>3</sup>	201,731
CMAC	16,777	4.3	13,579	1,236
CRAC	29,799	8.7	11,251	2,649
EDPYME	1,200	0.4	2,014	596
<b>Total</b>	<b>382,744</b>	<b>100.0</b>	<b>31,115</b>	<b>12,301</b>

Fuente: SBS. Elaboración propia.

1. Dentro de las Financieras, la Financiera Solución no tiene cartera agropecuaria
2. Dentro de los bancos, el Banco del Trabajo y Mibanco no tienen cartera agropecuaria.
3. Corresponde a los deudores de la Financiera VOLVO, la única que mantiene cartera agraria.

Aun cuando la participación bancaria es muy importante en términos del monto que se canaliza al sector, en el cuadro 4 puede observarse que el número de productores agropecuarios a los que atienden los bancos (4,258) es reducido en comparación con el que atienden conjuntamente las CRAC, CMAC y las EDPYME (26,844), y además un reducido número de clientes concentran un alto porcentaje de los recursos colocados.

El préstamo promedio que se otorga por tipo de institución también revela interesante información acerca de los segmentos del mercado que atienden las diferentes instituciones. Los bancos presentan un crédito promedio para el año 2002 de 78,052 dólares, evidenciándose con ello que estas instituciones dirigen sus operaciones al estrato más desarrollado de la agricultura.<sup>10</sup> Las CRAC, CMAC y las EDPYME, si bien presentan créditos promedios bastante menores en comparación con los bancos, tienen una mayor cobertura en el mercado de crédito agrario pues en conjunto atienden a 26,844 clientes con un crédito promedio aproximado de 1,800 dólares.

10. Medianos y grandes productores especializados en cultivos de exportación corresponden a este estrato. El caso de las financieras es atípico porque muestran un crédito promedio de 201,731 dólares americanos, pero sólo atienden a nueve productores agrarios; puede decirse que en este caso también hay una orientación hacia los productores de mayor dinamismo productivo. De las cinco empresas financieras, sólo la financiera VOLVO registra cartera agropecuaria.

10

Aunque los bancos canalizan un monto considerable hacia el sector agropecuario, éste representa muy poco de sus colocaciones totales, siendo las CRAC, CMAC y EDPYME (en ese orden), las instituciones que más atención brindan al agro —a juzgar por la importancia de sus carteras agropecuarias en el total de sus respectivas colocaciones, y por el número de deudores agropecuarios que mantienen—, constituyéndose así en las instituciones financieras relevantes en el mercado de créditos agropecuarios dirigidos a los pequeños productores.

En términos generales, la cartera agropecuaria muestra poca importancia dentro del sistema financiero formal y una tendencia decreciente. Actualmente operan en el país, doce CRAC, trece CMAC y catorce EDPYME. Las CRAC son las entidades que siguen en importancia a los bancos en relación a su participación en la cartera agrícola total del sistema, seguidas por las CMAC y las EDPYME.

El cuadro 5 muestra información general para las CRAC. Estas IMF tienen un total de 55 agencias, emplean a un total de 672 personas entre empleados, funcionarios y gerentes; y sus colocaciones en el sector agropecuario ascendieron, aproximadamente, a 30 millones de dólares en el año 2002.

Cuadro 5  
*Información General de las CRAC, 2002*

Institución	Inicio de operaciones	No. de Agencias	No. de Personal/ <sup>1</sup>	Colocaciones agropecuarias (miles de dólares)	%	Tasa de Morosidad/ <sup>2</sup> %
<b>Total CRAC</b>		55	672	29,798	100.0	8.9
CRAC Cajamarca	03/04/1995	1	24	405	1.4	10.7
CRAC Cajaur	06/12/1993	7	87	4,151	13.9	7.4
CRAC Chavín	12/12/1994	3	24	651	2.2	25.9
CRAC Cruz de Chalpón	27/03/1995	3	41	2,487	8.3	8.4
CRAC Libertadores Ayacucho	04/05/1994	6	52	710	2.4	19.3
CRAC Los Andes	11/12/1997	6	20	509	1.7	21.3
CRAC Nor Perú	06/03/1995	1	82	4,670	15.7	9.4
CRAC Profinanzas	22/03/1995	6	49	2,282	7.7	12.6
CRAC Prymera	10/02/1998	2	29	2,246	7.5	3.9
CRAC Quillabamba	02/11/1994	5	64	1,240	4.2	11.8
CRAC San Martín	20/03/1994	10	136	5,531	18.6	5.5
CRAC Señor de Luren	23/05/1994	5	64	4,915	16.5	4.7

Fuente: SBS. Elaboración propia

1. Incluye todo el personal.

2. Cociente entre la cartera atrasada y las colocaciones brutas totales. Fuente: SBS. Elaboración propia.

Las CRAC fueron creadas para atender las necesidades de financiamiento del sector agropecuario luego de la desaparición del BAP. Es por ello que, en conjunto, muestran una concentración de sus colocaciones en dicho sector. Las más importantes en términos del monto de recursos que colocan en el sector agropecuario son la CRAC San Martín con el 18.6% de las colocaciones agropecuarias totales del subsistema, la CRAC Señor de Luren con 16.5%, la CRAC Nor Perú con 15.7% y la CRAC Caja Sur con el 13.9%. Estas cuatro instituciones son responsables del 64.7% del total de colocaciones agropecuarias de las CRAC,

registrando tasas de morosidad muy por debajo del promedio de la mora del segmento de CRAC, con excepción de la CRAC Nor Perú.

Las CMAC constituyen el segundo grupo de IMF que ofrece créditos al sector agropecuario. En el Perú operan 13 CMAC, con un total de 122 agencias y 2,108 empleados. Las colocaciones totales en el sector agropecuario ascendieron, en el año 2002, a 16.8 millones de dólares aproximadamente. Las CMAC más importantes por el tamaño de sus colocaciones agropecuarias son: la CMAC Ica, con el 21.9% del total de colocaciones agropecuarias; la CMAC Sullana con el 21.9%, y la CMAC Piura con el 21.1% (ver cuadro 6).

Cuadro 6  
*Información General de las CMAC, 2002*

Institución	Inicio de operaciones	No. de Agencias	No. de Personal <sup>1</sup>	Colocaciones agropecuarias (miles de dólares)	%	Tasa de Morosidad <sup>2</sup> %
<b>Total CMAC</b>		<b>122</b>	<b>2,108</b>	<b>16,777</b>	<b>100.0</b>	<b>4.2</b>
CMAC Arequipa	23/01/1986	17	272	883	5.3	3.9
CMAC Chincha	22/12/1997	1	24	16	0.1	7.2
CMAC Cusco	28/03/1988	11	167	317	1.9	2.9
CMAC Del Santa	10/03/1986	6	114	1,236	7.4	4.9
CMAC Huancayo	08/08/1988	7	152	1,489	8.9	4.6
CMAC Ica	24/10/1989	9	99	3,679	21.9	6.1
CMAC Maynas	10/08/1987	5	121	13	0.1	4.4
CMAC Paita	25/10/1989	6	94	696	4.1	5.4
CMAC Pisco	02/05/1992	3	36	57	0.3	5.5
CMAC Piura	04/01/1982	25	422	3,540	21.1	4.8
CMAC Sullana	19/12/1986	11	216	3,677	21.9	5
CMAC Tacna	01/06/1992	5	136	1,008	6.0	3.5
CMAC Trujillo	12/11/1984	16	255	168	1.0	2.8

Fuente: SBS. Elaboración propia.

1. Incluye todo el personal.
2. Cociente entre la cartera atrasada y las colocaciones brutas totales.

Finalmente se encuentran las EDPYME, instituciones microfinancieras que completan el escenario del crédito formal para la agricultura. Información general sobre este subsistema microfinanciero es presentada en el cuadro 7 (ver página siguiente). En el Perú operan 14 EDPYME, con 43 agencias y 711 trabajadores entre funcionarios, gerentes y empleados. Su cartera agropecuaria para el año 2002 ascendió a casi 1.2 millones de dólares.

Como se aprecia en el cuadro 7, las carteras agropecuarias de la EDPYME Confianza y de la EDPYME Solidaridad son las más importantes en el total de colocaciones agropecuarias del conjunto de EDPYME. Ambas carteras representan aproximadamente el 66% de la cartera agropecuaria total de las EDPYME. A diferencia de las CRAC, las CMAC y EDPYME muestran una cartera con menor morosidad, lo cual revela que las instituciones con una mayor orientación al crédito rural presentan un mayor deterioro de sus carteras crediticias.

El cuadro 8 muestra la participación de la cartera agropecuaria en el total de colocaciones de cada uno de los intermediarios financieros formales que actúan en el sector rural. Si se considera esta participación como un indicador del nivel de especialización en el crédito rural, a nivel individual se observa que no todas las CRAC están totalmente orientadas al sector ru-

12

ral. Podría decirse que sólo dos de ellas, la CRAC Primera (78.9%) y la CRAC Profinanzas (57.9%) están especializadas en el crédito agropecuario, considerando que más del 50% de sus colocaciones se destinan al sector agropecuario.

En cuanto a las CMAC, sólo tres de ellas destinan más de 10% de sus préstamos al sector agropecuario: la CMAC Ica (27.8%), la CMAC Sullana (13.6%) y la CMAC Del Santa (12.2%). Y en el grupo de las EDPYME destaca la EDPYME Solidaridad que destinó el 45.5% de sus colocaciones a financiar actividades agropecuarias.

Cuadro 7  
**Información General de las EDPYME, 2002**

Institución	Inicio de operaciones	No. de Agencias	No. de Personal <sup>1</sup>	Colocaciones agropecuarias (miles de dólares)	%	Tasa de Morosidad <sup>2</sup> %
Total EDPYME		43	711	1,200	100	7.6
EDPYME Alternativa	10/09/2001	1	15	3	0.3	4.7
EDPYME Camco Piura	01/02/2001	1	15	1	0.1	13.2
EDPYME Confianza	22/06/1998	4	37	310	25.8	4.1
EDPYME Crear Arequipa	13/04/1998	3	39	36	3.0	4.9
EDPYME Crear Cusco	01/03/2000	1	16	96	8.0	4.2
EDPYME Crear Tacna	20/04/1998	3	43	82	6.8	9.5
EDPYME Crear Trujillo	01/03/2001	1	39	10	0.8	3.8
EDPYME Credivisión	17/07/2000	2	23	28	2.3	10.1
EDPYME Edyficar	02/01/1998	13	248	0	0.0	8.8
EDPYME Nueva Visión	15/04/1998	1	19	121	10.1	3.6
EDPYME Proempresa	02/01/1998	7	61	0	0.0	6.2
EDPYME Ponegocios	19/08/2002	1	28	8	0.7	0
EDPYME Raíz	20/09/1999	4	117	19	1.6	8.5
EDPYME Solidaridad	03/02/2000	1	11	487	40.6	11.5

Fuente: SBS.Elaboración propia.

1. Incluye todo el personal.

2. Cociente entre la cartera atrasada y las colocaciones brutas totales.

Cuadro 8

**Participación de la cartera agropecuaria en las colocaciones totales según institución, a diciembre del 2002 (respecto de sus respectivas colocaciones totales)**

Total CMAC	5.0	Total CRACS	36.3	Total EDPYME	1.8
CMAC Arequipa	1.3	CRAC Cajamarca	15.8	EDPYME Alternativa	0.4
CMAC Chincha	0.6	CRAC Cajasur	35.0	EDPYME Camco Piura	0.3
CMAC Cusco	1.1	CRAC Chavín	31.7	EDPYME Confianza	7
CMAC Del Santa	12.2	CRAC Cruz de Chalpón	40.5	EDPYME Arequipa	0.8
CMAC Huancayo	6.1	CRAC Nor Perú	16.8	EDPYME Crear Cusco	8.6
CMAC Ica	27.8	CRAC Libertadores Ayacucho	32.9	EDPYME Crear Tacna	2.2
CMAC Maynas	0.1	CRAC Los Andes	33.1	EDPYME Crear Trujillo	0.7
CMAC Paita	9.3	CRAC Profinanzas	57.9	EDPYME Credivisión	2.4
CMAC Pisco	2.3	CRAC Prymera	78.9	EDPYME Edyficar	0

sigue...

<b>Total CMAC</b>	<b>5.0</b>	<b>Total CRACS</b>	<b>36.3</b>	<b>Total EDPYME</b>	<b>1.8</b>
CMAC Piura	4.9	CRAC Quillabamba	25.7	EDPYME Nueva Visión	5.7
CMAC Sullana	13.6	CRAC San Martín	31.4	EDPYME Proempresa	0
CMAC Tacna	5.6	CRAC Señor de Luren	47.8	EDPYME Pronegocios	1.1
CMAC Trujillo	0.3			EDPYME Raíz	0.1
				EDPYME Solidaridad	45.5

Fuente: SBS. Elaboración propia.

Como se ha observado, no todas las IMF son igualmente importantes en la oferta de créditos agropecuarios, a juzgar por la importancia de sus carteras agropecuarias en el total de sus colocaciones. Del total de 39 IMF, solo seis tienen una orientación rural (agropecuaria) porque el monto de recursos que colocan en el sector es elevado y porque destinan un alto de sus colocaciones totales al financiamiento de actividades agropecuarias.

El cuadro que se muestra a continuación presenta la distribución de la cartera directa<sup>11</sup> de las IMF según departamentos. Esta información es relevante en la medida que muestra dónde operan geográficamente estos intermediarios microfinancieros formales y cuál es su importancia en términos de la oferta de créditos que proporcionan.

Cuadro 9  
*Colocaciones Directas de las IMF según departamento  
al 31 de diciembre del 2002*

Departamento	CMAC			CRAC			EDPYME			Total colocaciones	%	Total agencia	%
	(miles de dólares)	%	Agencias	(miles de dólares)	%	Agencias	(miles de dólares)	%	Agencias				
Amazonas/ <sup>a</sup>	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	2	0.9	
Ancash	10,431	3.1	7	2,054	2.5	3	4,137	6.1	2	16,622	3.4	12	5.4
Apurímac	7,138	2.1	4	1,448	1.8	2	456	0.7	1	9,042	1.9	7	3.1
Arequipa	45,120	13.4	7	11,847	14.4	7	8,672	12.8	5	65,639	13.5	19	8.6
Ayacucho	1,489	0.4	2	2,814	3.4	4	808	1.2	2	5,111	1.0	8	3.6
Cajamarca	18,647	5.5	7	4,327	5.3	2	2,301	3.4	1	25,275	5.2	10	4.5
Cusco	23,578	7.0	8	4,236	5.2	4	1,872	2.8	2	29,686	6.1	14	6.3
Huancavelica	0	0	1	545	0.7	1	838	1.2	1	1,383	0.3	3	1.3
Huánuco	3,269	1.0	2	0	0	0	0	0	0	3,269	0.7	2	0.9
Ica	15,222	4.5	9	10,277	12.5	5	0	0	0	25,499	5.2	14	6.3
Junín	21,262	6.3	5	953	1.2	2	3,507	5.2	2	25,722	5.3	9	4.0
La Libertad	37,308	11.1	11	14,109	17.2	6	3,818	5.6	3	55,235	11.3	20	9.0
Lambayeque	29,554	8.8	7	4,374	5.3	2	2,321	3.4	3	36,249	7.4	12	5.4
Lima	7,319	2.2	5	5,840	7.1	6	29,051	43.0	13	42,210	8.7	24	10.9
Loreto	8,808	2.6	3	1,436	1.8	1	0	0	0	10,244	2.1	4	1.8
Madre de Dios	5,486	1.6	2	0	0	0	0	0	0	5,486	1.1	2	0.9
Moquegua	7,873	2.3	2	0	0	0	1,372	2	2	9,245	1.9	4	1.8
Pasco	3,063	0.9	1	0	0	0	0	0	0	3,063	0.6	1	0.4

sigue...

11. Hubiera sido ideal contar con la distribución geográfica de las colocaciones agropecuarias de cada tipo de institución. No obstante, ya que no se dispone de esa información, el análisis se realiza con el total de colocaciones directas.

Departamento	CMAC			CRAC			EDPYME			...viene			
	(miles de dólares)	%	Agen-cias	(miles de dólares)	%	Agen-cias	(miles de dólares)	%	Agen-cias	Total colocaciones	%	Total agen-cia	%
Piura	49,191	14.6	17	2,692	3.3	1	2,420	3.6	2	54,303	11.2	20	9.0
Puno	13,930	4.1	6	1,548	1.9	1	3,582	5.3	2	19,060	3.9	9	4.0
San Martín	6,068	1.8	4	13,494	16.5	8	0	0	0	19,562	4.0	12	5.4
Tacna	13,568	4.0	3	0	0	0	2,377	3.5	1	15,945	3.3	4	1.8
Tumbes	7,825	2.3	6	0	0	0	0	0	0	7,825	1.6	6	2.7
Ucayali	1,233	0.4	1	0	0	0	68	0.1	1	1,301	0.3	2	0.9
<b>Total</b>	<b>337,385</b>	<b>100.0</b>	<b>122</b>	<b>81,995</b>	<b>100</b>	<b>55</b>	<b>67,598</b>	<b>100</b>	<b>43</b>	<b>486,978</b>	<b>100.0</b>	<b>220</b>	<b>100.0</b>

Fuente: SBS. Elaboración propia.

a. Amazonas no registra colocaciones a pesar de contar con dos oficinas especiales de la CMAC Piura.

Si observamos la distribución porcentual de la cartera total de las IMF, encontramos que en los departamentos de Arequipa, La Libertad, Lima y Piura, se concentra casi el 38% de las colocaciones de las IMF. Este resultado se explica, en parte, por la importancia de las carteras de las CMAC Arequipa, Piura y La Libertad. Después viene un segundo grupo de departamentos que concentran alrededor del 29% de la cartera total de las IMF. Estos departamentos son Ancash, Cusco, Ica, Lambayeque y San Martín, cuya participación individual en el total de colocaciones no supera el 7%. En el resto de departamentos, la penetración de las IMF es bastante reducida. La distribución de la cartera crediticia de las IMF a nivel individual, no llega a superar el 5%.

De lo expuesto anteriormente puede concluirse que existe una concentración geográfica de los créditos ofrecidos por las IMF. A nivel general, tres departamentos reciben casi el 30% de las colocaciones agropecuarias de las IMF, otros cinco reciben un 30% y el restante 40% se distribuye entre los otros quince departamentos del país. El crédito de las CMAC se concentra en los departamentos de Arequipa, Piura y La Libertad; el de las CRAC en Arequipa, San Martín y la Libertad; mientras que las colocaciones de las EDPYME están concentradas en Lima, Arequipa y Puno.

En cuanto a la dinámica competitiva que existe entre estos intermediarios financieros, los resultados obtenidos en el análisis del estado actual de las finanzas rurales elaborado por Trivelli *et al.* (2004) indican que la competencia es limitada. Las CRAC no compiten entre sí localmente, es decir que en una determinada localidad solo opera una IMF. Sólo en la provincia de Huaral en Lima, se tiene la presencia de dos CRAC, Profinanzas y Prymera, actuando simultáneamente. A diferencia de éstas, las CMAC muestran una mayor competencia local, por lo menos en algunos departamentos como Cajamarca, Chiclayo, Tarapoto y Tumbes, donde operan dos CMAC con varias agencias. Debe mencionarse que por ley, las CMAC están impedidas de abrir una agencia en la localidad donde otra tiene su oficina principal y a partir del 2003 fueron autorizadas a abrir agencias en Lima Metropolitana.<sup>12</sup>

Las EDPYME son las IMF de menor cobertura geográfica aunque entre ellas se da una mayor competencia regional. Las importantes plazas financieras de Arequipa, Ayacucho, Cusco, Chiclayo, Trujillo y Piura cuentan con más de una entidad de este tipo operando en

12. A la fecha, las siguientes CMAC tienen oficinas en Lima: CMAC Arequipa, CMAC Sullana y la CMAC Piura.

sus principales ciudades. Estas instituciones tienen también una menor orientación al segmento rural que las CMAC y las CRAC.

La competencia entre estos tres tipos de IMF sí es notable. Arequipa es la plaza financiera que ejemplifica el alto grado de competencia entre estas entidades. Allí operan cuatro EDPYME, una CRAC y una CMAC además del Banco del Trabajo, Financiera Solución y Mibanco, que aunque no tienen carteras agrícolas compiten con ellas atendiendo otros segmentos de la demanda, como el comercial y PYME. El reciente estudio de Portocarrero y Byrne (2004) ha mostrado que en los mercados microcrediticios regionales más significativos, como por ejemplo el de Arequipa, se ha conformado una estructura oligopólica con la presencia de un líder con varias seguidoras, de manera que al nivel agregado, el mercado microfinanciero nacional se presenta como la agregación de distintos mercados regionales de naturaleza oligopólica. Por otro lado, el estudio de Alvarado y Galarza (2004) sobre el mercado microfinanciero de Huancayo, muestra que en esta plaza microfinanciera se ha alcanzado un elevado nivel de competencia entre las IMF.

Los productos crediticios ofrecidos por estas instituciones son esencialmente el crédito PYME, de corto plazo para capital de trabajo, y el crédito de consumo para los asalariados. Existe evidencia (Alvarado *et al.*, 2001) de que las IMF compiten fuertemente a través de las tasas de interés que cobran a sus clientes, lo cual ha dado como resultado una gran diversidad en los niveles de las mismas, sobre todo en lo que corresponde al segmento de crédito PYME. Dentro de una misma institución se observa también una variedad de tasas de interés que refleja el manejo diferenciado del riesgo que hacen estas entidades en función del historial crediticio de sus clientes. En general, las IMF casi no ofrecen financiamiento para inversiones productivas de largo plazo. Los créditos hipotecarios representan un porcentaje reducido de la cartera total de la mayoría de estas instituciones crediticias.

Las tecnologías crediticias usadas por estas IMF están caracterizadas por la activa participación que tiene el analista de crédito en el proceso de evaluación del cliente, el seguimiento del crédito y la recuperación del mismo (Aguilar y Camargo 2004; Alvarado y Galarza 2004). Las CMAC han mostrado mejores resultados, en términos de la recuperación de créditos, que las EDPYME y las CRAC.

### **La oferta semiformal**

Varios estudios<sup>13</sup> han identificado a diferentes instituciones que no teniendo como actividad principal la intermediación financiera, mantienen programas de crédito, algunos de ellos dirigidos a sectores de bajos ingresos, que a su vez se dedican a diversas actividades productivas. Estas fuentes de financiamiento, alternativas a las formales, han sido denominadas dentro de la literatura como «semiformales» porque no están supervisadas por la SBS aún cuando participan del negocio del otorgamiento de créditos.

El universo de estas instituciones es bastante heterogéneo. Incluye organizaciones no gubernamentales (ONG), empresas privadas que ofrecen algún tipo de servicio financiero a los productores agropecuarios, las cooperativas de ahorro y crédito, las casas comerciales y las agroindustrias y los molinos.

En el estudio de Trivelli (2004), sobre la situación del financiamiento rural en el país, se ha analizado de forma muy detallada las características de 18 ONG que otorgan crédito, y de

---

13. Ver por ejemplo los estudios de Trivelli *et al.* (1999), Portocarrero *et al.* (2002), Alvarado *et al.* (2001).

16

una empresa privada de Servicios Agrarios que además de otorgar asistencia técnica a los agricultores del valle de Cañete, les proporciona créditos. Estas instituciones fueron identificadas a partir de varias bases de datos<sup>14</sup> y se las eligió porque mantenían en el año 2001 algún porcentaje de su cartera en el medio rural.

El estudio mencionado muestra que las ONG estudiadas son muy heterogéneas entre sí. Se aprecia diferencias importantes en sus escalas de operación, sus carteras rurales y agropecuarias, sus tasas de interés y mora, y otros aspectos de su actividad. Las carteras crediticias de estas instituciones tienen un volumen reducido, lo que a su vez se manifiesta en un reducido préstamo promedio. Asimismo, por la importancia de las colocaciones destinadas al ámbito rural, se observa que las ONG analizadas tienen una fuerte orientación rural. En ellas, la definición de lo rural está más asociado con las características de la población objetivo, que con aquéllas de las actividades que financian.

Dado el objetivo que tienen las ONG de proveer de recursos financieros a grupos de bajos ingresos, han desarrollado una tecnología crediticia basada en grupos solidarios y/o bancos comunales. No obstante, también se otorgan en menor medida créditos individuales a aquellos clientes con una buena historia crediticia. Las garantías exigidas son variadas (letras de cambio, copias de títulos de propiedad, facturas de artefactos, etc).

El crédito promedio de estas entidades es muy variable y sus tasas de morosidad son elevadas, lo cual sería reflejo de algún problema con la tecnología crediticia empleada para la selección y seguimiento de sus créditos. En relación a las fuentes de financiamiento, la cooperación internacional es la principal proveedora de recursos a las ONG, siendo destacables la Agencia Estadounidense para el Desarrollo (USAID) y el Fondo Contravalor Perú Canadá.

### **La oferta informal**

Del otro lado del espectro de la oferta de recursos financieros, se encuentran los prestamistas informales, denominados así porque no están regulados por la autoridad financiera y porque además no están especializados en el negocio de la intermediación financiera. La oferta de crédito informal está compuesta por una amplia gama de agentes que van desde los individuos (amigos, parientes, habilitadores, comerciantes, transportistas, industriales), hasta tiendas, bodegas y modalidades de asociaciones de ahorro y crédito llamadas «juntas» en el Perú.

Existen varios estudios<sup>15</sup> sobre el crédito rural en los que se ha mostrado la importancia del crédito informal como fuente de financiamiento para los productores agropecuarios. El crédito informal es muy importante en los sectores de muy bajos ingresos (hogares, comerciantes, microempresarios, pequeños productores agropecuarios, etc), que generalmente no son atendidos por las instituciones formales especializadas en el microcrédito.<sup>16</sup> Se trata además, de un crédito que lejos de sustituir al financiamiento formal, lo complementa. La tecnología crediticia usada en estas transacciones está basada en un amplio conjunto de variables que no necesariamente incluyen las garantías tradicionales, como por ejemplo, el conocimiento personal de los clientes a partir del establecimiento de relaciones personales. El uso de las garantías es

---

14. Las bases de datos consultadas fueron: Trivelli (1999), COPEME (2002), Flora Tristán (2002) y Ministerio de Relaciones Exteriores (2002). Para más detalles ver Trivelli *et al.* (2004).

15. Ver por ejemplo: Alvarado (1994, 1987 y 1996); Alvarado y Ugaz (1998); Alvarado *et al.* (2001); Valdivia y Silva (1997); Trivelli (1997 y 1998); Trivelli *et al.* (1999);

16. Ver Alvarado *et al.* (2001).

poco frecuente, aunque a medida que el monto del crédito es mayor, mayor es también la exigencia de garantías.

El segmento informal del crédito rural completa así el conjunto de actores del escenario de créditos rurales donde el Agrobanco deberá actuar. Vale la pena resumir brevemente los rasgos de este escenario porque permitirá evaluar con más detalle el impacto de Agrobanco en el mercado de créditos rurales.

La cartera agropecuaria muestra una tendencia decreciente a nivel de bancos y de IMF especializadas. Estas últimas están reorientando sus créditos hacia las actividades de las PYME urbanas, configurándose de esta manera un panorama crítico para el financiamiento de las actividades rurales. La reducida escala de operaciones de los intermediarios no formales impone límites a su capacidad para convertirse en fuentes alternativas de financiamiento para la actividad agropecuaria de pequeña y mediana escala, haciendo más difícil aún la situación del financiamiento agropecuario. Asimismo, el mercado financiero rural aparece segmentado de acuerdo al tipo de prestamista y al tamaño de las demandas de los prestatarios. Las IMF formales satisfacen la demanda de los micro y pequeño productores, mientras los prestamistas no formales (ONG y ofertantes informales) se dirigen a los sectores de muy bajos ingresos, los que se encuentran, en la mayoría de casos, en situación de extrema pobreza. Se observa, además, una concentración geográfica que restringe los recursos a las áreas de mayor dinamismo, postergando las áreas menos articuladas a los mercados.

Estas características de la actual oferta de créditos rurales (disminución de recursos y segmentación), hacen que el desarrollo de un mercado financiero rural que posibilite la ampliación de la cobertura de créditos, enfrente un panorama poco alentador.

La escasez de recursos para el ámbito rural impone restricciones de acceso al crédito a los productores de bajos recursos (Trivelli 2001), de la misma manera que impide un mayor desarrollo de la intermediación financiera en el área rural, lo que aunado a la existencia de problemas estructurales en el sector —atomización de la propiedad de la tierra, población mayoritariamente pobre y con escaso acceso a recursos públicos, limitado capital humano y pobre gestión empresarial (Valdivia 2001)—, da como resultado un mercado de créditos rurales poco desarrollado e ineficiente.

En este contexto, Agrobanco aparece como una intervención directa del Estado en el mercado financiero rural, con el objetivo de incrementar el acceso al crédito de los productores bajo el supuesto de que una mayor disponibilidad de recursos financieros contribuirá a dinamizar y desarrollar la actividad productiva del sector. Debe mencionarse que esta propuesta de creación de un banco especializado en el sector agropecuario tiene su antecedente en el fallido intento de creación de un Banco Rural en 1999, a iniciativa del entonces Ministro de Agricultura Absalón Vásquez. Esta iniciativa no prosperó, entre otras razones, debido a la delicada coyuntura política en la que se formuló y por haber tenido intenciones más políticas que reales.

### **3. LA INTERVENCIÓN ESTATAL EN LOS MERCADOS DE CRÉDITOS AGRÍCOLAS**

En esta sección se presenta una revisión de la literatura sobre la intervención estatal en los mercados de financiamiento rural, y de algunas experiencias exitosas y otras no tan exitosas de bancos estatales especializados en el financiamiento de pequeños productores agropecuarios. Lo que se persigue con esta exposición es encontrar algunos elementos relacionados

con el diseño de la intervención estatal, que permitan evaluar las posibilidades de éxito de Agrobanco.

Hasta antes de las reformas económicas de los años noventa, implementadas por muchos países de la región, el modelo de desarrollo agropecuario se había caracterizado por una fuerte intervención del Estado en el financiamiento agropecuario y rural a través de la creación de bancos de fomento especializados en el sector (Acevedo y Delgado 2004). Los diferentes programas de la estrategia de desarrollo tenían como objetivo reducir la pobreza en áreas rurales (Yaron y Charitonenko 1999), y en estos programas los bancos especializados eran considerados instrumentos para la asignación de recursos financieros.

No obstante, la precaria situación financiera<sup>17</sup> de estas instituciones mostrada a inicio de los noventas, llevó a desconfiar de la iniciativa estatal en los mercados de créditos agrarios como un medio efectivo para alcanzar el crecimiento agrícola y la reducción de la pobreza en el medio rural.

Entre las razones mencionadas para explicar el fracaso de las instituciones públicas en su objetivo de proveer directamente recursos financieros al sector agropecuario, se ha señalado el manejo político y no técnico de estas entidades. El crédito por ejemplo, fue otorgado con tasas de interés reales negativas, impidiendo que las entidades cubran los costos de la provisión de los recursos y conduciendo así a su descapitalización (Acevedo y Delgado 2004).

Yaron *et al.* (1998) consideran que el poco éxito de la intervención estatal a través de bancos de fomento agrario, se debe a que estuvo basada en una incorrecta interpretación de los cambios que el sector agrario ha enfrentado en las últimas décadas, y en una concentración de la atención en los síntomas, más que en las verdaderas causas de la inadecuada intermediación financiera rural.

La visión tradicional del crédito agrario estuvo basada en los siguientes argumentos: el Estado debe promover la agricultura para conseguir el desarrollo rural pues la actividad agraria está subcapitalizada, y por lo tanto, los agricultores deben recibir un crédito barato que los impulse a adoptar tecnologías modernas. Esto los compensará, además, por las políticas sociales sesgadas hacia las zonas urbanas. Por otro lado, también se manejó el argumento de que el nivel de pobreza de los agricultores es tan elevado que están imposibilitados para ahorrar, lo que se ve agravado por el bajo nivel de créditos provisto por los bancos comerciales a la agricultura, situación que obliga a los agricultores a financiarse con habilitadores informales pagando altas tasas de interés.

El fracaso de muchas experiencias de bancos estatales para el fomento agrícola, basadas en un abuso de las políticas de créditos subsidiados, dio como resultado el desarrollo de una pobre cultura crediticia entre los prestatarios, lo que se tradujo a su vez, en altas tasas de dependencia de subsidios y donaciones externas, bajas tasas de recuperación de los créditos, inadecuada diversificación del portafolio, y la aparición de relaciones de clientelaje entre los funcionarios de los bancos y los agricultores más influyentes, lo que unido a los problemas de focalización, contribuyó a impedir el acceso al crédito de un amplio segmento de pequeños agricultores.

Con el advenimiento de la liberalización de las economías latinoamericanas, y la aplicación de reformas económicas durante la década de los noventa, el anterior modelo de desarrollo rural que tenía en los bancos de fomento agropecuarios su principal instrumento, fue duramente criticado por su rotundo fracaso para alcanzar los objetivos planteados en torno a la erradica-

---

17. Reflejada en elevadas tasas de morosidad y niveles de rentabilidad negativas.

ción de la pobreza. Como consecuencia de lo anterior, se procedió a la eliminación de los bancos estatales de fomento agropecuario en algunos países de la región —tal es el caso de Perú y Bolivia— mientras que en otros países como Indonesia, Tailandia y Bangladesh, fueron adoptadas medidas para reformar estas instituciones con exitosos resultados (Seibel 2000; Maurer 2000; Yaron *et al.* 1998).

Según Acevedo y Delgado (2004), en los últimos veinte años el sistema financiero rural se ha transformado profundamente, dando como resultado un nuevo modelo de desarrollo rural en el cual la intervención estatal en el mercado financiero rural está orientada a la creación de condiciones para el surgimiento de entidades (públicas y/o privadas) sostenibles financieramente, y que permitan mayor intermediación en el medio rural a través de la provisión de servicios financieros orientados a satisfacer las necesidades de la demanda.

Esta visión del desarrollo del financiamiento rural, es consistente con la perspectiva de análisis de las finanzas rurales (Yaron y Charitorenko 1999) que enfatiza el rol de la *eficiencia* en la intermediación financiera rural. Es el paradigma de la eficiencia de los mercados el que debiera ser el eje del funcionamiento del mercado de créditos para la agricultura.

Sin embargo, los mercados de créditos en general no son del todo eficientes porque en ellos se produce un problema de información asimétrica (Stiglitz y Weiss 1981; Stiglitz 1996; Virmani 1982). La naturaleza de las transacciones financieras es distinta al de otras transacciones económicas, porque en ellas se establece un contrato en el que se intercambia dinero por la promesa de pago futuro del dinero que se presta. Este rasgo promisorio de las transacciones financieras hace necesario que quienes otorgan crédito y quienes lo reciben, dispongan: a) de la mayor cantidad posible de información para determinar el riesgo del crédito; b) de un contexto económico estable donde puedan establecer correctamente la madurez de los contratos; c) de precios que fluctúen libremente para reflejar los riesgos del crédito y d) de reglas claras y precisas para hacer que los contratos se cumplan y los conflictos, en caso de producirse, se resuelvan satisfactoriamente para ambas partes.

La asimetría de información se ve agravada en el medio rural debido a la escasez de datos sobre la historia crediticia de los clientes (falta de centrales de riesgo), así como a la ausencia de medios de comunicación, lo que contribuye a aislar a los productores de los ofertantes de crédito (Acevedo y Delgado 2004).

Hay otros factores que no facilitan el desarrollo de los mercados rurales crediticios, como por ejemplo las políticas macroeconómicas inconsistentes - las que se ven agravadas con la ocurrencia de *shocks* externos adversos (por ejemplo, *shocks* climáticos); políticas sectoriales que distorsionan la distribución de recursos a través de los intermediarios financieros (por ejemplo, controles de precios); rigideces financieras que imponen barreras al acceso al crédito; restricciones legales y regulatorias que crean dificultades para lograr un adecuado diseño de los contratos y elevan costos de transacción; elevados costos de transacción y riesgo para prestamistas y prestatarios; así como falta de capacidad de endeudamiento de los hogares rurales, entre otros (Acevedo y Delgado 2004).

Sin embargo, problemas como la falta de información en los mercados financieros rurales, y contextos poco propicios para el desarrollo de los mismos, no son razones suficientes para justificar la intervención directa del Estado. Un análisis cuidadoso para identificar las fallas de mercado debe preceder a una adecuada intervención estatal, y ésta debe darse solo si los beneficios obtenidos son mayores que los costos que ella genera, y debe ser evitada si existen otros medios para reducir la pobreza rural. El Estado debe ser un promotor del desarrollo de

20

los mercados de financiamiento rurales y su intervención debe servir para tal fin y no para reemplazar al propio mercado (González Vega 2001).

La intervención estatal en los mercados financieros rurales debe ayudar a remover las fallas de mercado existentes, usando una apropiada combinación de *instrumentos* (como por ejemplo, fondos especiales para programas pilotos); de *instituciones* (por ejemplo, intermediarios financieros privados, ONG, y bancos estatales especializados); y de *productos* (como créditos, ahorros, seguros, garantías). Las intervenciones deben producirse para complementar, facilitar o mejorar los mercados financieros rurales (Yaron *et al.* 1998). Algunos de los requisitos que señala la literatura en relación a la gestión de las instituciones estatales son: total autonomía en su gestión; aislamiento del *staff* de las presiones de las autoridades locales; libertad para fijar tasas de interés activas y pasivas; fuertes restricciones de presupuesto; adecuadas prácticas de regulación; y un adecuado sistema de recolección de información (Acevedo y Delgado 2004). Asimismo, debe procurarse en lo posible la participación del sector privado en el capital social de bancos especializados de desarrollo, a fin de garantizar sostenibilidad financiera y evitar la injerencia política.

A nivel internacional, es interesante observar la experiencia de dos instituciones financieras rurales asiáticas que han tenido gran éxito en el negocio financiero rural a juzgar por sus elevados niveles de cobertura y sus bajas tasas de morosidad. El Banco para la Agricultura y Cooperativas Agrícolas en Tailandia (BAAC) y *The Village Units* o *Unit Desas* del Bank Rakyat de Indonesia (BRI-UD).

El BAAC es un banco estatal especializado en el sector agrícola, cuyo principal objetivo es proporcionar financiamiento a pequeños agricultores, estando sus operaciones bajo la supervisión del Banco de Tailandia. A partir de 1975, una serie de reformas fueron implementadas con el fin de hacer del BAAC un banco rentable y viable en el largo plazo. Parte de su admirable éxito está basado en una cuidadosa estrategia para captar clientes en los estratos más pobres del área rural, y en una nueva regulación de los requerimientos de capital y del manejo de las provisiones por moras. Hacia 1998, el BAAC contaba con 535 agencias en todo el país y atendía a 4.8 millones de clientes que representan el 86% de los agricultores de Tailandia (Seibel 2000)

*The Village Units* o *Unit Desas* del Bank Rakyat de Indonesia (BRI-UD), tienen su origen en una iniciativa llevada a cabo en el año 1984 por el gobierno indonesio para atender a uno de los segmentos más pobres de los productores agropecuarios. La iniciativa estatal buscaba llegar a este grupo objetivo ubicado en pequeños pueblos rurales (*villages*), a través de microcréditos. Con esta nueva aproximación, se quería también transformar el crédito a pequeños productores agropecuarios en un sistema rentable. El cambio fundamental que se introdujo fue el diseño de una genuina política de intermediación rural basada en incentivos para la recuperación de préstamos y la movilización de ahorros. Para ampliar y diversificar su cartera de clientes, el banco promovió una agresiva política destinada a captar clientes rurales de bajos ingresos que desarrollaban actividades generadoras de ingresos (Yaron *et al.* 1998).

*The Village Units* funcionan como unidades independientes dentro del Bank Rakyat de Indonesia, con libertad para fijar sus tasas de interés, y desarrollar sus propias herramientas de gestión, las que incluyen un eficiente sistema de manejo de información y de incentivos para sus empleados en lo referente a la rentabilidad, la recuperación de créditos y movilización de ahorros. El desarrollo de una tecnología crediticia que permite la reducción de los costos de transacción y un mejoramiento en la calidad de los clientes, junto con el desarrollo de incentivos para el repago de los préstamos, fueron elementos importantes para el éxito de esta

institución de financiamiento rural. Además, el hecho de que los clientes no perciban al banco como una entidad estatal, los incentiva a cumplir con sus compromisos y a confiar más en la institución cuando depositan sus ahorros.

La experiencia del sistema BRI-UD demuestra que es posible otorgar servicios financieros a la población rural de bajos ingresos a un bajo costo, y sin depender de fuertes subsidios estatales (Seibel 2000).

En América Latina, los fracasos del Banco Agrario en Perú y de su similar en Bolivia, se debieron a que ambas instituciones fueron manejadas con criterios políticos antes que técnicos, dando como resultado la quiebra financiera de esos dos bancos.

Bajo la nueva perspectiva de desarrollo de los mercados financieros rurales, que tiene como paradigma el funcionamiento de instituciones eficientes, se concluye que la intervención estatal a través de bancos de desarrollo especializados debe garantizar que éstos sean entidades ágiles, de gestión autónoma, con fuentes de financiamiento diversificadas y una canalización de recursos hacia proyectos viables, y que estén además claramente comprometidos con el objetivo de atender a los sectores más marginados de la población rural (Acevedo y Delgado 2004). Esto se resume en entidades con autonomía de gestión, libres de la influencia política de grupos de poder, y con adecuado manejo empresarial. El formato de un banco de fomento estatal no se limita al de un banco de segundo piso ni al de uno de primer piso. En relación a este aspecto, la recomendación teórica no se sesga a uno de los dos esquemas. Se busca más bien que la intervención se dé para complementar la actuación de los agentes privados que ya existen, fortaleciendo su capacidad crediticia a través, por ejemplo, de una labor de banca de segundo piso. La intervención debe garantizar la extensión del acceso al crédito a los pequeños productores agrarios, a través de una adecuada gestión directa, libre de presiones políticas y de interferencias con otras instituciones. Solo así será posible garantizar la provisión eficiente de recursos y un funcionamiento correcto.

Las experiencias exitosas de intervención estatal, así como aquellas que han fracasado, demuestran que el cumplimiento de las condiciones mencionadas es necesario aunque no suficiente para la obtención de buenos resultados. Más adelante, a la luz de las recomendaciones aquí presentadas, examinaremos las posibilidades que tiene el diseño de un banco de fomento agropecuario como Agrobanco, para alcanzar el éxito en el mercado financiero rural.

#### **4. EL AGROBANCO**

##### **Antecedentes**

La preocupación por la crisis del sector agropecuario y la posterior introducción de este tema en el discurso de los candidatos presidenciales durante la campaña electoral 2000-2001, surgen como respuesta a la iniciativa mostrada por el APRA de incluir en su plan de gobierno una propuesta concreta de creación de un banco estatal de fomento agrario como una medida para superar la crisis experimentada por dicho sector.

La reacción inmediata del candidato de Perú Posible, fue el anuncio de la prioridad «A-1» que tendría el agro durante su gobierno si resultaba elegido. Como parte de los ofrecimientos, en materia de medidas reactivadoras para dicho sector, lanzó la promesa de creación de

un banco especializado en el crédito agropecuario.<sup>18</sup> Surge así la propuesta de Agrobanco como una institución que no nace de una original preocupación del actual gobierno por la situación del sector agrario, sino como una respuesta al desafío hecho por la propuesta aprista. Es decir, la concepción de esta nueva institución envuelve un contenido político, al ser una respuesta política más que el resultado de una evaluación técnica de la problemática agraria.

Cuando el gobierno del presidente Toledo asume sus funciones en julio del 2001, el Ing. Alvaro Quijandría, nombrado Ministro de Agricultura, recibió la tarea de constituir una Comisión Técnica denominada «Comisión Técnica de Sistema de Financiamiento Rural y Agrario», que se encargaría tanto de elaborar el dispositivo legal de creación del Banco Agropecuario, denominado más adelante Agrobanco, como de diseñar su organización. Dicha comisión fue constituida mediante Resolución Ministerial No 0930-2001-AG publicada el 1 de agosto del 2001, y estuvo conformada por el Dr. Carlos Garatea Yori, quien la presidió, los economistas Richard Hale García y Luis Palomino Buleje, y los ingenieros Ernesto Mitsumasu Fujimoto y Ernesto Pérez Luna Aranda. Todos ellos profesionales de reconocida experiencia en temas relacionados con las finanzas y el crédito agrario.<sup>19</sup>

Durante 120 días, la mencionada comisión se dedicó a analizar las distintas experiencias y alternativas, así como las diferentes posibilidades de organización para Agrobanco. En esta tarea fueron tomadas en cuenta las opiniones y percepciones de los agentes involucrados en la problemática del financiamiento agrario, para lo cual la Comisión realizó una serie de entrevistas y mesas de trabajo con las organizaciones de Cooperación Internacional que tienen representación en el país, los principales representantes de los productores agrarios agrupados en CONVEAGRO, así como con los representantes de las Cajas Rurales y los miembros de la Comisión Agraria del Congreso de la República. Fueron analizados también algunos esquemas y experiencias como la del BANRURAL<sup>20</sup> de Guatemala y el FIRA<sup>21</sup> de México, el caso del Banco Agrario y de FONAGRO de Colombia y el Banco del Estado e INDAP de Chile.

La propuesta inicial del Ejecutivo fue la de un Agrobanco exclusivamente de segundo piso. Sin embargo, la presión de distintos gremios de productores y de la Comisión Agraria del Congreso para que se creara un banco de primer piso hicieron que finalmente se aprobara la propuesta intermedia según la cual Agrobanco debería actuar como banco de primer y segundo nivel.

La Comisión entregó la propuesta técnica<sup>22</sup> de creación del Agrobanco en diciembre del 2001, definiéndolo como una institución financiera que debería actuar como banco mayorista y minorista, bajo el régimen de sociedad de economía mixta con capital propio, autonomía administrativa y descentralizada. Es decir, se proponía un banco con capital mixto (público y privado), donde la participación privada sería mayoritaria (entre el 60% - 70% del capital total) y con autonomía en su administración.<sup>23</sup>

18. Convención Nacional del Agro Peruano (CONVEAGRO), 8-9 marzo del 2001.

19. Carlos Garatea ha sido Presidente de ALIDE; Luis Palomino se ha desempeñado como miembro de la Comisión ALCA Perú para el sector agricultura; Richard Hale se ha sido gerente de Crédito Agrario del Banco de Crédito y se ha desempeñado también como asesor del Ministro de Agricultura del presente gobierno; Ernesto Mitsumasu Fujimoto es Gerente General de la Asociación de Cajas Rurales de Ahorro y Crédito del Perú.

20. Banco de Desarrollo Rural SA.

21. Fideicomisos Instituidos con Relación a la Agricultura (FIRA).

22. Ministerio de Agricultura, Informe de la Comisión Técnica de Sistema de Financiamiento Rural y Agrario, diciembre del 2001.

23. Idem.

Se estableció también que esta institución tendría como objetivo aumentar el número de sujetos de crédito en el sector agrario, para lo cual desarrollaría acciones por el lado de la demanda y por el lado de la oferta. En el aspecto relacionado con la demanda, actuaría promoviendo la organización de los productores agrarios, corrigiendo deficiencias de carácter tecnológico, aprovechando economías de escala y reduciendo riesgos generales. En el aspecto relacionado con la oferta, actuaría como proveedor de los recursos financieros de los que hoy no dispone la población rural, contribuyendo así a la consolidación de las instituciones financieras privadas dedicadas a las microfinanzas que ya existen, y promoviendo la creación de nuevas instituciones de este tipo.

En la propuesta técnica también hay referencia al mercado objetivo de la nueva institución. Desde la perspectiva de las autoridades, solo un bajo porcentaje de agricultores debieran ser considerados como demandantes de crédito. ¿Quiénes son estos sujetos de crédito? Según la propuesta técnica, los agricultores que tienen algún excedente orientado al mercado, y que éstos poseen una rentabilidad suficiente como para recibir créditos y reembolsarlos con los intereses respectivos. Son estos agricultores los que para el Ministerio de Agricultura conforman la demanda potencial de crédito agrario.

El informe de la Comisión Técnica encargada de elaborar la propuesta del Banco declara un total de 1'745,773 unidades agropecuarias, de las cuales 778,272 constituyen el mercado potencial de los bancos y de las instituciones financieras especializadas (CRAC, CMAC, EDPYMES). Los bancos atienden a las unidades productivas de más de 50 hectáreas, y las instituciones financieras especializadas atienden a las que tienen entre 3 y 50 hectáreas. A mayo del 2001, solo 25,884 unidades productivas fueron atendidas por instituciones formales. Es decir, que sólo el 3.3% del total de la demanda potencial es atendida por el sistema.<sup>24</sup>

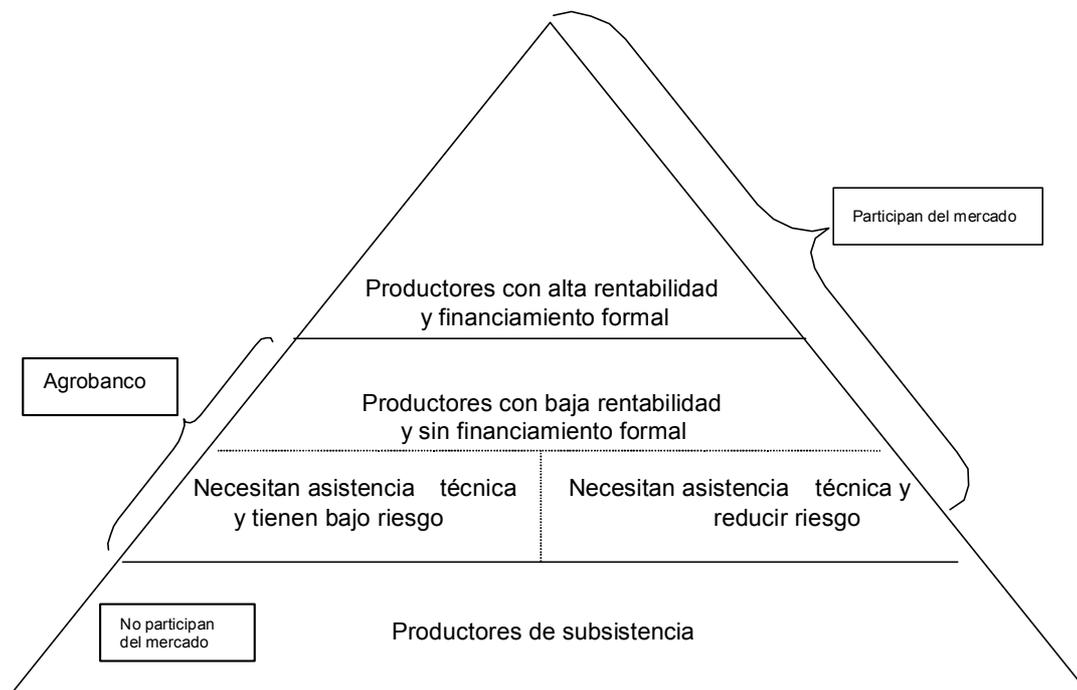
En este universo de productores agropecuarios se puede distinguir tres niveles: en el primer nivel están los agricultores de subsistencia, es decir, aquellos que no producen para el mercado y que se encuentran en una situación de extrema pobreza. En el segundo nivel se encuentran los agricultores que producen para el mercado pero que no cuentan con financiamiento del sistema formal (productores con bajos niveles de rentabilidad, lo cual les impide ser sujetos de crédito del sistema financiero formal). Finalmente, en el tercer grupo están los productores con una rentabilidad adecuada y que cuentan con financiamiento formal.

Dentro del segundo nivel, hay que identificar dos subgrupos. En el primer grupo están aquellos que además de necesitar asistencia técnica tienen formas alternativas de cobertura del riesgo en el sistema financiero (productores rentables orientados al mercado), y en el segundo grupo están los productores que no solo necesitan asistencia técnica sino que además necesitan reducir su riesgo con el sistema financiero (productores de baja rentabilidad orientados hacia el mercado).

---

24. Idem.

Gráfico 2  
*Clasificación de los Productores Agropecuarios*



El objetivo del Agrobanco es atender a los productores del segundo y tercer nivel. A los del segundo nivel a través de un trato directo, y a los del tercer nivel, considerando que aquí se concentran productores con elevada rentabilidad atendidos ya por el sistema formal, a través de créditos indirectos y canalizados vía los intermediarios financieros ya existentes en el mercado.

La propuesta técnica sugirió un capital inicial de treinta millones de dólares, que debería ser aportado en un 100% por el Estado al momento de la aprobación de la Ley de Creación del Agrobanco. A este capital se irían incorporando los aportes del sector privado (gremios de productores organizados, inversionistas individuales, instituciones nacionales e internacionales) hasta alcanzarse el 60% del total. Se propuso además, que la infraestructura con la que operaría el Banco sería la del Banco de la Nación, a través del uso de las ventanillas, especialmente asignadas a Agrobanco.

### **Características institucionales**

#### *Ley de Creación y puesta en marcha del AGROBANCO*

El 21 de diciembre del año 2001 fue promulgada la Ley 27603 que crea el Agrobanco. Según la Ley, Agrobanco nace como una persona jurídica de derecho privado y de capital mixto, sujeta al régimen de la Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros, la Ley Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros y la Ley General de Sociedades.<sup>25</sup>

25. Ley N° 27603, Ley de creación del Agrobanco.

Según la Ley 27603, la misión social del Banco es la de otorgar créditos al sector agropecuario,<sup>26</sup> así como facilitar la concesión de líneas de crédito a través de otras empresas del sistema financiero con recursos públicos y privados.<sup>27</sup> Como banco de primer piso, deberá atender a los pequeños productores a través de programas y líneas de crédito que cuenten con fondos presupuestados por el Tesoro Público y por las transferencias financieras que, con cargo a su presupuesto, deberá realizar el Ministerio de Agricultura y otros pliegos presupuestarios que desarrollan programas de apoyo financiero al sector agropecuario y acuícola. Para atender a los medianos productores, el Agrobanco deberá captar recursos de fuentes crediticias internas y externas. En su función de banco de segundo piso, otorgará créditos indirectos a través de las instituciones financieras supervisadas por la Superintendencia de Banca y Seguros.<sup>28</sup>

El directorio del Agrobanco estará compuesto por siete miembros, según lo establece la norma que lo crea: tres miembros designados por un periodo de cinco años por el Poder Ejecutivo, uno de los cuales será el Presidente del Directorio, y cuatro miembros designados por los accionistas privados por un periodo de un año. En ambos casos es posible la reelección de los miembros.

La Ley establece asimismo que el Agrobanco iniciará sus operaciones con un capital pagado y suscrito de S/. 100'000,000, promovándose la participación privada hasta alcanzar un capital social de S/. 250'000,000. Cabe señalar que luego de la promulgación de la Ley de creación de Agrobanco, se dieron una serie de medidas complementarias para su funcionamiento.

En el mes de marzo del año 2002, mediante Resolución Suprema N° 075-2002-EF, se nombraron los tres representantes del Poder Ejecutivo en el directorio del Agrobanco: Carlos Garatea Yori, quien asumiría además la presidencia del Directorio, César Donayre Cárdenas y Javier Málaga Cochilla.<sup>29</sup> Una de las primeras medidas adoptadas mediante Decreto Supremo N° 003-2002-AG,<sup>30</sup> fue la transferencia —a partir del 01 de enero del 2003— de todos los recursos financieros del Programa de Fondos Rotatorios al Agrobanco, así como de todos los recursos provenientes de las recuperaciones de créditos.

Según lo establecido en la Ley N° 27603, el Estado debía suscribir los S/. 100'000,000 de capital inicial del Agrobanco, y en cumplimiento a este mandato, el 10 de mayo de 2002 se promulgó la Ley N° 27717 que autorizó la transferencia de recursos de parte del Estado para la constitución del capital inicial del Banco: S/. 30'000,000 fueron aportados por el Ministerio de Agricultura, otros S/. 30'000,000 por el Fondo de Reactivación y Apoyo al Sector Agrario (FRASA), y los S/. 40'000,000 restantes fueron derivados de diferentes partidas del Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2002.<sup>31</sup> Agrobanco inició sus operaciones el 24 de junio del año 2002, otorgando los primeros ocho créditos por un monto de S/. 6.28 millones. Estos primeros préstamos se canalizaron a través de las oficinas del Ministerio

26. El sector agropecuario comprende: el agro, la ganadería, la acuicultura y las actividades de transformación y comercialización de los productos del sector así definido.

27. Ley N° 27603. Ley de creación del Agrobanco.

28. Estas instituciones (IMF) son las Cajas de Municipales de Ahorro y Crédito (CMAC), las Cajas de Rurales de Ahorro y Crédito (CRAC) y las Entidades de Apoyo a la Pequeña y Microempresa (EDPYME).

29. Resolución Suprema No 075-2002-EF promulgada el 5 de marzo del 2002.

30. Decreto Supremo No 003-2002-AG promulgado el 09 de enero del 2002.

31. Ley N° 27717, promulgada el 10 de mayo del 2002.

26 de Agricultura y se financiaron con los recursos del programa de Fondos Rotatorios, ya que en sus primeros seis meses de funcionamiento, el Agrobanco no tenía autorización de la SBS para operar como banco de primer piso,<sup>32</sup> es decir, para otorgar créditos directos. Agrobanco inicia sus operaciones con la autorización para funcionar sólo como un banco de segundo piso. Como se verá más adelante, es recién después de seis meses de operaciones que el Agrobanco recibe la autorización de la SBS para iniciar operaciones de banco de primer piso.

### Características económicas

#### *El Producto crediticio*

Lo que ofrece Agrobanco como producto crediticio es un crédito directo otorgado a un grupo de productores agropecuarios organizados bajo una *cadena productiva*. No se trata de créditos individuales, sino de créditos para una organización de productores agropecuarios, proveedores de insumos y comercializadores. Los integrantes de estas cadenas productivas deben contar con propiedades individuales en el rango de 3 a 50 hectáreas.

Los créditos otorgados directamente a cada productor agropecuario no podrán exceder las 15 UIT,<sup>33</sup> es decir que tendrán como valor límite los S/. 46,500 nuevos soles (aproximadamente 13,200 dólares) y tendrán un año como plazo de vencimiento máximo.

#### *Tecnología crediticia*

La supervisión de los créditos y la asistencia técnica paralela que recibirán los agricultores, serán proporcionadas por *operadores de crédito*, los que además se encargarán de la comercialización de la producción y la recuperación de los créditos. Las cadenas productivas, tanto en la financiación de créditos directos como indirectos, se orientarán principalmente a la producción, transformación y comercialización de un mismo producto agropecuario. Los operadores de crédito son personas naturales o jurídicas previamente evaluadas, calificadas y aprobadas por el Banco. Esta calificación a instituciones o profesionales individuales buscará como cualidades la experiencia en crédito a pequeñas y microempresas, la evaluación y gestión de proyectos agropecuarios y/o gestión de empresas productoras, y el asesoramiento técnico a los productores agrarios.

Los operadores deberán tener capacidad para organizar a los productores, preparar los expedientes de crédito, ejercer la supervisión del crédito y proporcionar asistencia técnica dentro de las cadenas productivas. Asimismo, se encargarán de estimar el riesgo comercial de los productores organizados en cadenas de producción, supervisar las cosechas, la venta de la producción, el retorno y la cancelación de los préstamos,<sup>34</sup> por lo cual se requiere que sean profesionales acreditados en el Ministerio de Agricultura para desarrollar tal labor. El perfil de estos profesionales no es claro aún, aunque se sabe que podrán actuar como operado-

32. La falta de la infraestructura necesaria (oficinas) para operar como banco de primer piso fue el pretexto señalado por la SBS para no autorizar inicialmente el otorgamiento de créditos directos.

33. El valor actual de una UIT es de S/. 3,100.

34. Ministerio de Agricultura. «El Banco Agropecuario: Una necesidad para el financiamiento Rural y Agrario». Informe interno, enero del 2002.

res las instituciones vinculadas con la actividad agropecuaria como por ejemplo, las ONG, los organismos de cooperación, gremios agrarios y ganaderos, entre otros.

Como banco de segundo piso, el Agrobanco actuará a través de las IMF, por medio de programas financieros, líneas de crédito, fondos y programas de soporte institucional diseñados para el apoyo crediticio al desarrollo del agro. Se espera que la actuación del Agrobanco como banco de segundo piso permita articular el Sistema Financiero Agrario, proporcionando fondos a las IMF y realizando labores de supervisión, coordinación y seguimiento de la utilización de los recursos asignados.

En cuanto a las tasas de interés, la Ley sólo hace referencia a aquellas que se cobrarán por los créditos directos. Estas podrán ser preferenciales, según el tipo de actividad y las fuentes de los recursos, considerando —en todos los casos— los criterios de promoción y riesgo, y procurando mantener el equilibrio patrimonial y financiero del Banco.<sup>35</sup> Sobre las tasas de interés que se han de cobrar a los intermediarios financieros no se establece nada concreto en la Ley.

Adicionalmente, los artículos 8º y 9º de la Ley establecen que el Banco podrá tomar Seguros Agropecuarios del mercado a fin de cubrir los riesgos originados por factores exógenos que afectan al sector. Por otro lado, se crea un Fondo de Garantía que cubre parte de los créditos a los pequeños agricultores, ganaderos y acuicultores no cubierta por los seguros.

### *Mercado Objetivo*

*Para ser sujeto de crédito directo*, como ya se ha mencionado, los agricultores deberán formar parte de una cadena productiva de preferencia de un mismo producto. Cada productor individual integrante de la cadena deberá contar con una propiedad que tenga entre 3 y 50 hectáreas.<sup>36</sup> Para acceder al crédito, los productores agropecuarios no deben tener deudas vigentes en el sistema financiero ni con el desaparecido Banco Agrario, ni ser deudores actuales de algún programa de créditos del MINAG.<sup>37</sup> Este es un requisito primordial para ser considerado sujeto de crédito de Agrobanco.

*Para ser sujeto de crédito en el segundo piso*, las instituciones financieras deberán estar reguladas por la Superintendencia de Banca y Seguros y resultar elegibles, luego de una evaluación, para que bajo su riesgo canalicen los recursos del Banco al sector agrario. Además, estas instituciones deben financiar no sólo los requerimientos financieros de corto plazo de los productores, sino que también deben atender demandas de mediano y largo plazo.

35. Ley 27603, Artículo N° 16.

36. Ministerio de Agricultura, Informe de la Comisión Técnica de Sistema de Financiamiento Rural y Agrario, diciembre 2001.

37. Por ejemplo, un agricultor que es deudor del Programa FONDEAGRO no se considera sujeto de crédito para Agrobanco. Se sabe que Agrobanco mantiene un convenio con el MINAG para poder identificar a los agricultores que mantienen deudas en alguno de sus programas de crédito.

Cuadro 12  
*Características de Agrobanco*

	Primer piso	Segundo Piso
<b>Sujetos de crédito</b>	Pequeños productores agropecuarios organizados en cadenas productivas, sin deudas actuales en el sistema financiero y con propiedades cuya dimensión esté en el rango de 3 a 50 hectáreas.	Instituciones financieras reguladas por la SBS en situación de elegibilidad después de su evaluación.
<b>Producto crediticio</b>	Créditos de corto plazo a una cadena productiva (organización de productores, proveedores de insumos y comercializadores). Créditos con un plazo de un año como máximo.	Líneas de crédito de mediano y largo plazo. La duración del plazo de los préstamos no está definida en la Ley.
<b>Monto de los créditos</b>	Hasta 15 UIT (S/.46,500).	Según evaluación.
<b>Tecnología crediticia</b>	Créditos supervisados por operadores.	Evaluación financiera de las IMF.
<b>Tasas de interés</b>	A decidir por el Banco.	A decidir por el Banco.

Elaboración propia.

### El funcionamiento de Agrobanco

Agrobanco inició sus operaciones el 24 de junio del 2002, otorgando los primeros ocho créditos a ocho cadenas productivas. La primera para siembra de maíz amarillo duro (Piura y Trujillo), la segunda para la siembra de trigo duro (Islay), la tercera para el cultivo de palta y granadilla (Oxapampa), la cuarta para el cultivo de algodón en Ica y las cuatro últimas ubicadas en Chulucanas y Arequipa para diversos cultivos.<sup>38</sup> El monto total de los recursos colocados asciende a 6.28 millones de soles.

A la fecha, Agrobanco cuenta con once oficinas regionales, de las cuales nueve, ubicadas en Piura, Trujillo, Tarapoto, Huancayo, Cusco, Lima, Arequipa, Cajamarca y Puno, se encuentran ya en funcionamiento. Las oficinas de Ayacucho y Lambayeque aun no se encuentran en operación a pesar de contar con la autorización respectiva de la SBS:

A diciembre del 2003, Agrobanco ha otorgado préstamos a 134 cadenas productivas, estando en evaluación en el sistema y en las Oficinas Regionales otros 220 préstamos, tal como se indica en el cuadro 13. La inversión total comprometida en estos proyectos asciende a 120 millones de soles, de los cuales 66 millones han sido financiados por Agrobanco.

Cuadro 13  
*Créditos directos otorgados a cadenas productivas al 9 de diciembre del 2003*

Situación	Número de cadenas	Número de beneficiados	Has.	Inversión miles de soles	Financiamiento de Agrobanco	
					Miles de soles	%
Aprobadas	134	4,764	10,857	50,947	25,717	0.49
En evaluación	51	1,002	3,917	15,349	5,765	0.38
En trámite en Oficinas Regionales	149	7,357	15,988	54,628	35,361	0.65
<b>Total</b>	<b>334</b>	<b>13,123</b>	<b>30,762</b>	<b>120,924</b>	<b>66,843</b>	<b>0.55</b>

Fuente : Agrobanco.

38. Diario *La República*, lunes 24 de junio del 2002.

Luego de las evaluaciones respectivas, se espera que sean 13,123 los productores agropecuarios beneficiados con préstamos directos. Considerando el total de productores beneficiados con créditos directos ya aprobados, se obtiene un crédito promedio de S/. 5,398 (aproximadamente US \$ 1,547) por productor.

En cuanto a las colocaciones indirectas, el siguiente cuadro muestra que el Agrobanco ha colocado algo más de 24 millones de soles a través de los intermediarios financieros en su año y medio de funcionamiento.

Cuadro 14

**Créditos Indirectos con Intermediarios Financieros (al 10 de diciembre del 2003)**

Instituciones Financieras	Oficina Regional / Miles de S/.
Edp. Confianza	Huancayo 2050
CRAC Prymera	Lima 3375
CMAC Sullana	Piura 3500
CMAC Tacna	Arequipa 3000
CMAC Cusco	Cusco 1000
Edp. CREAR Arequipa	Arequipa 600
Edp. Nueva Visión	Arequipa 1000
CMAC Paíta	Piura 1000
CMAC Ica	Lima 2000
CRAC Nor- Perú	Trujillo 3000
CRAC Señor de Luren	Lima 1225
CMAC Maynas	Tarapoto 1000
CRAC Cajamarca	Cajamarca 500
CRAC Caja Sur	Arequipa 1000
<b>Total</b>	<b>24,250</b>

Fuente : Agrobanco.

Al observarse la distribución de créditos directos aprobadas por oficinas regionales, se encuentra que las colocaciones directas están concentradas en las agencias de Huancayo, Piura, Tarapoto y Trujillo; siendo el crédito promedio más alto el otorgado en la agencia de Trujillo. Las líneas de crédito canalizadas a través de los intermediarios formales se concentran en Arequipa, Lima, Piura y Trujillo (ver cuadro 15 de la página siguiente).

La gama de cultivos que se vienen financiando a través de los préstamos a cadenas productivas es variada. Destacan en la región de selva el café orgánico, maíz amarillo duro, cacao, camu camu y palmito. En la costa norte predomina el ají paprika, algodón, alcachofa, caña de azúcar, limón, mango y maíz amarillo duro. En la zona de sierra sur, los cultivos que se viene financiando son kiwicha, maíz amiláceo blanco, cebada, anís y maíz forrajero. En la sierra central predominan el trigo, papa amarilla, menestras, cebada y frutales. También se financia la producción lechera.

Las tasas de interés que se están aplicando varían de acuerdo al tipo de cultivo y al plazo de cancelación, estando en un rango de 13% a 22% en términos anuales para préstamos en soles;<sup>39</sup> y en un rango de 8% a 16%<sup>40</sup> para préstamos en dólares. Para las líneas de crédito

39. Diario *La República*, lunes 24 de junio del 2002.

30 con los intermediarios financieros, las tasas varían entre 8 y 16% para préstamos en moneda nacional, y entre 5 y 10% en moneda extranjera.

Cuadro 15  
*Distribución porcentual de los créditos por  
Oficina Regional Créditos directos en aprobación*

Oficina Regional	Créditos Directos en aprobación %	Créditos Indirectos ya aprobados %	Crédito Directo promedio (S/.)
Arequipa	5.4	23.1	1,097
Cajamarca	6.7	2.1	5,720
Cusco	4.7	4.1	3,045
Huancayo	18.8	8.5	4,241
Lima	4.0	27.2	5,429
Piura	28.9	18.6	8,238
Tarapoto	21.5	4.1	3,847
Trujillo	10.1	12.4	10,820
<b>Total</b>	100.0	100.0	4,806

Fuente : Agrobanco.

Los recursos comprometidos a la actualidad, considerando tanto los créditos a cadenas productivas como a las instituciones financieras, ascienden a casi el total de su capital social, siendo la tasa de recuperación de los mismos el 100%, tal como lo demuestran las comunicaciones de Agrobanco.

## 5. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL IMPACTO DEL AGROBANCO EN LAS MICROFINANZAS RURALES

En la práctica, Agrobanco ve limitada su capacidad para expandir el acceso al crédito en el medio rural a un sector más amplio de prestatarios, ya que solo puede atender a los productores con capacidad de pago que no mantienen deudas con otras instituciones del sistema financiero. Es decir, quedan excluidos todos aquellos que actualmente tienen deudas con el sistema financiero y dentro de este grupo se encuentran los deudores del ex Banco Agrario, quienes constituyen un elevado porcentaje del universo de productores con necesidad de recibir financiamiento. Si bien la decisión de prestar sólo a aquellos que no tengan deudas previas es una buena medida para garantizar una alta probabilidad de pago de los préstamos y una mayor confianza en la sostenibilidad financiera de la institución, en la práctica limita el efecto de la intervención estatal a un segmento muy pequeño de productores rurales. Lo que termina por mostrar una vez más, lo complicado que resulta conciliar los objetivos de sostenibilidad financiera con la mayor cobertura del crédito en una institución pública.

Esta «mayor competencia» en el mercado como consecuencia de la intervención pública, puede terminar generando un resultado ineficiente al concentrar la atención, beneficios y recursos en el segmento más rico de los productores agropecuarios, el cual siempre ha visto atendidas sus necesidades de financiamiento por el mercado, descuidando el financiamiento

40. *La Revista Agraria*, Año 4, N° 37, junio del 2002.

de un amplio segmento de productores pequeños y medianos, para los cuales las restricciones de acceso a recursos han estado vigentes a lo largo de la historia.

Por consiguiente, la tendencia de las entidades financieras a abandonar el negocio crediticio en el medio rural, podría verse acentuada con la presencia de Agrobanco, debido a que podría tornarse más difícil la competencia por captar «buenos clientes».

Aún cuando el universo potencial de clientes fuera mayor, la restricción más importante viene por el lado del reducido volumen de recursos con los que cuenta Agrobanco para colocar. Luego de un año y medio de operación, ha logrado colocar en el sector alrededor de 30 millones de dólares provenientes de los Fondos Rotatorios y del FRASA. El paso de los Fondos Rotatorios y del FRASA a la administración de Agrobanco da cuenta del intento del gobierno por mantener esta institución en operación frente al total desinterés mostrado por el sector privado, nacional o extranjero, y por organismos de cooperación internacional por participar en el negocio crediticio en sociedad con Agrobanco. Este poco interés mostrado por el sector privado, revela que para dichos agentes es importante que el Banco muestre una sólida situación financiera y buenos resultados económicos antes de concretar su participación, lo que en la práctica limita seriamente la capacidad de Agrobanco de ser una fuente importante de crédito para los productores agropecuarios. Por otra parte, mientras no se consiga la participación del capital privado, la administración y gobierno de Agrobanco está en manos de los representantes del Poder Ejecutivo (MEF), lo que lo torna vulnerable al manejo e influencia políticos, situación que llevó al fracaso al anterior BAP. En este punto, el funcionamiento de Agrobanco no consigue el requisito de autonomía de gestión señalado anteriormente, cualidad necesaria para que logre ser un instrumento eficiente de intervención estatal en el mercado financiero rural.

La concentración de recursos financieros en Agrobanco, como consecuencia del traspaso de la administración del FRASA y de los Fondos Rotatorios a sus manos, pareciera introducir más complicaciones que soluciones al problema de la restricción de acceso al crédito que tiene la gran mayoría de agricultores peruanos. En efecto, la administración centralizada de recursos en Agrobanco estaría generando un «cuello de botella» en la atención de la demanda de financiamiento agrario, pues muchos de los agricultores que se encuentran en calidad de deudores del sistema financiero —y que se han beneficiado de estos Fondos— quedarían desatendidos. El resultado sería una perjudicial redistribución de recursos que va desde los que tienen poco acceso al crédito (no son sujetos de crédito para Agrobanco ni probablemente para otros intermediarios formales, y de alguna manera han venido siendo atendidos por el MINAG), hasta aquellos que por su capacidad de repago de préstamos tienen la posibilidad de ser atendidos por la banca comercial, las entidades microfinancieras y el propio Agrobanco.

De otro lado, ya que el producto crediticio y la tecnología financiera aplicada al manejo de los créditos que ofrece Agrobanco es sustancialmente diferente al que ofrecen los otros intermediarios financieros del medio rural, éste no debería constituir mayor competencia para los mismos. Su actuación en plazas financieras donde el mercado microfinanciero ha logrado ya cierto desarrollo competitivo es cuestionable, aún cuando pudiera introducir mayor competencia en el mercado por captación de clientes. Si el objetivo es expandir la cobertura del crédito rural, sería más lógico operar en aquellas zonas donde el mercado microfinanciero rural aún no se ha desarrollado, o donde su desarrollo está en niveles incipientes, incentivando con ello la participación de los demás intermediarios financieros y al mismo tiempo garantizando la atención de un segmento de la demanda de créditos agropecuarios aún no atendida. El establecimiento de oficinas de Agrobanco en ciudades que ya cuentan con intermediarios microfi-

nancieros atendiendo la demanda de créditos locales, no es consistente con el objetivo de expandir la oferta de créditos a sectores no atendidos por el actual sistema microfinanciero rural, lo que generará, como ya se ha mencionado, mayor competencia por los mejores clientes.

El tema de las tasas de interés conduce al de la sostenibilidad de la institución y al manejo del riesgo. Si la institución debe ser financieramente viable en el largo plazo, las tasas de interés a cobrar deben ser elevadas, considerando el alto riesgo del sector agropecuario, lo cual no haría posible considerar subsidios ni esquemas de tasas preferenciales tal como se plantea en su Ley de creación. Hay aquí un punto en el que se advierte una inconsistencia entre el objetivo de alcanzar una mayor cobertura y el de operar eficientemente en un mercado caracterizado por un elevado riesgo, que si no se resuelve adecuadamente y se opta más bien por un esquema de crédito barato como el del ex Banco Agrario, atentaría contra la sostenibilidad de la institución.

Cabe mencionar, sin embargo, que al no contar aún con información exacta, no es posible saber si el Banco llevará a cabo un eficiente manejo de sus tasas de interés. La expectativa de la población es que las tasas de interés de Agrobanco estén por debajo de las cobradas por los otros intermediarios financieros formales, y que además el Banco mantenga una política laxa en el tratamiento de los retrasos en los pagos, tal como lo hacía el ex Banco Agrario. El recuerdo del desaparecido Banco Agrario que despierta Agrobanco, trae a la escena el problema del renacimiento de la cultura crediticia del «no pago» que había sido combatida por diez años con la ausencia del financiamiento estatal.

En cuanto al manejo del riesgo, implícito en el esquema de créditos a cadenas productivas gestionadas por operadores de crédito, no es claro cómo éste es asumido por los agentes que participan en la cadena ni se tiene mayor información sobre las características del contrato que permite el manejo del riesgo. Este es un aspecto que merece la pena ser aclarado y tratado en el análisis, porque debería ayudar a hacer más eficiente la gestión y asignación de los créditos.

La actuación de Agrobanco como banco de segundo piso, proporcionando más recursos a las IMF, tampoco consigue ser una adecuada intervención en el mercado financiero rural. Los intermediarios formales que operan en el mercado microfinanciero rural han manifestado que su problema actual no es la falta de recursos financieros para ser aplicados al ámbito rural, sino más bien la carencia de información sobre los prestatarios, y la falta de nuevos instrumentos y mecanismos que les permitan desarrollar una mejor estrategia para manejar el riesgo inherente al sector. Al no proporcionar alternativas que permitan a los prestamistas formales hacer un manejo más eficiente del riesgo y superar la falta de información, Agrobanco no contribuye a superar las fallas del mercado de créditos rurales, relacionadas con el riesgo y las asimetrías de información.

Como ya se mencionó, la aparición de Agrobanco ha traído a la memoria de los prestatarios la experiencia con el antiguo Banco Agrario, caracterizada por el acceso a créditos con bajísimas tasas de interés y frecuentes programas de condonación de deudas que permitieron el desarrollo de una cultura del «no pago» en la que los recursos provenientes de las entidades públicas eran vistos como una transferencia estatal. A la larga, la posibilidad de que Agrobanco repita la experiencia del BAP, por ser una entidad pública, puede traducirse en el deterioro de la cultura crediticia de los prestatarios, generando un retroceso en el progreso adquirido de la percepción que los prestamistas tienen sobre el compromiso crediticio en poco más de una década de funcionamiento del mercado únicamente con prestamistas privados.

En suma, la presencia de Agrobanco en el mercado financiero rural puede introducir mayores problemas para su funcionamiento, al crear «cuellos de botella» en la atención de la demanda y deteriorar la cultura crediticia de los prestatarios, además de no introducir una mayor competencia en todo el mercado sino tan solo en el segmento de prestatarios de mayores recursos, alterando así el equilibrio alcanzado y produciendo resultados ineficientes en la distribución de los recursos. Sin embargo, es importante señalar que Agrobanco viene obteniendo buenos resultados en la provisión de créditos para un reducido segmento de productores agropecuarios, como lo demuestran las bajísimas tasas de morosidad que se vienen registrando y que ponen en evidencia un manejo prudente de los recursos a pesar que su contribución a la expansión de la cobertura crediticia en el medio rural sea marginal.

Si bien en teoría la actuación de Agrobanco parece ser del todo legítima y justificable, porque al ampliarse la cobertura crediticia en el medio rural muchos productores podrían desarrollar mejores proyectos con la consiguiente ganancia de bienestar; no debe perderse de vista el hecho de que la presencia del Estado en cualquier mercado implica efectos en el comportamiento de los agentes que, a su vez, terminan afectando la dinámica del mismo. En el caso específico del mercado de créditos en el medio rural, que tiene por su propia naturaleza una serie de fallas, es importante considerar si la intervención contribuye a superarlas o si por el contrario las agrava o introduce mayores distorsiones. Este aspecto, pocas veces considerado en el análisis del crédito rural, es importante porque lleva a reflexionar sobre el papel que el Estado debe desempeñar en el mercado crediticio rural para contribuir a superar sus fallas e impulsar su desarrollo.

A la luz de lo que la teoría prescribe para que una intervención estatal en el mercado de créditos agrícolas tenga éxito, Agrobanco tampoco logra reunir tales requerimientos. Tal como hemos visto, su diseño e implementación como banco de primer piso, no garantiza que un amplio segmento de la demanda de créditos en el medio rural no atendida por el mercado tenga acceso al crédito. El esquema adoptado para actuar como banco de segundo nivel tampoco parece ser el adecuado para fortalecer la actuación de los intermediarios financieros que ya se encuentran operando en el mercado, y a ello se suma el hecho de que la escasez de recursos con la que opera está a punto de generar más problemas de los que resuelve, debido a una inadecuada transferencia de recursos. Por último, Agrobanco continúa como una institución subordinada al MEF pues no cuenta aún con recursos privados que le den una mayor autonomía de gestión.

El análisis realizado en este estudio indica que el diseño de Agrobanco no es consistente con la problemática que intenta solucionar. Resulta difícil pensar que se alcanzará el objetivo de ampliar el acceso al crédito de los productores agropecuarios a través de una mayor oferta. En primer lugar, porque los recursos con los que cuenta son limitados; en segundo lugar porque la tecnología y el producto crediticio que ofrece no son los adecuados para atender las demandas de créditos de la gran mayoría de productores agropecuarios, que no corresponden al perfil de cliente (no deudores y organizados en cadenas productivas) definido en su diseño. Por otra parte, la estrategia adoptada por el gobierno para proveer de recursos a Agrobanco (transferencia de fondos desde el MINAG) no es adecuada porque genera una perjudicial redistribución de recursos entre los productores agropecuarios. Es también preocupante que el tema del financiamiento de Agrobanco a través de la captación de depósitos (ahorro) no forme parte de la actual discusión sobre su viabilidad. Agrobanco, como cualquier otra institución financiera, debiera desarrollar acciones para captar el ahorro de los agentes, ya que éstos son la fuente más importante de fondos para cualquier intermediario financiero.

**34** Sin embargo, este tema ha estado y sigue estando ausente en la discusión que distintos medios (políticos, académicos, gremiales) han tenido desde que se propuso Agrobanco y éste iniciara sus operaciones.

De lo expuesto, podemos concluir que Agrobanco no resuelve el problema del financiamiento agropecuario. Por el contrario, introduce mayores problemas en el mercado microfinanciero rural al crear «cuellos de botella» en la atención de la demanda, deteriorar la cultura crediticia de los prestatarios y no introducir una sana competencia en el mercado sino más bien una probable competencia desleal para los intermediarios formales. Tampoco constituye una solución política a las demandas de un amplio sector de productores agropecuarios en situación de pobreza (que se mantendrán al margen de Agrobanco), y termina siendo un problema más en la agenda de demandas sociales que el actual gobierno tiene por resolver.

## **6. CONCLUSIONES**

El presente trabajo intenta responder a una serie de interrogantes sobre los efectos que va a generar el inicio de operaciones de Agrobanco en el mercado de microcréditos rurales. Se ha explorado el tema considerando los aspectos económicos y políticos que revisten la puesta en marcha de esta nueva institución de fomento agropecuario.

La propuesta de crear un Agrobanco como herramienta para atender la demanda por políticas de desarrollo dirigida al sector agrario, surge como respuesta a la presión política ejercida por el Apra durante la campaña pre-electoral, y no como el resultado de un balance técnico y serio de la problemática agraria del país. Luego del ofrecimiento hecho, la presión política ejercida por los productores agropecuarios, agrupados en diferentes gremios, para que el gobierno cumpla con el ofrecimiento hecho, fue muy intensa, y de esto dan cuenta las numerosas movilizaciones y paros agrarios anunciados en el primer semestre del año 2002.

Lo cierto es que casi un año después del ofrecimiento que hiciera el Presidente de la República de crear esta institución, el 24 de junio del 2003 se puso en marcha el Agrobanco con un capital inicial de 100 millones de nuevos soles y con el compromiso de atender un amplio segmento de la demanda de créditos de los productores agropecuarios.

Agrobanco inicia sus operaciones en un contexto marcado por la reducción de las colocaciones del sistema financiero formal en el sector agropecuario y la elevación de las tasas de morosidad de la cartera agrícola. Por otra parte, debe agregarse que en este contexto existe un segmento de la oferta de crédito rural en manos de intermediarios no formales: las ONG y los prestamistas informales, que constituyen una importante fuente de financiamiento, principalmente para los demandantes de muy bajos ingresos, generalmente en situación de extrema pobreza. La oferta de crédito rural para los productores agropecuarios que son de interés en este estudio, aparece así segmentada entre los intermediarios formales (CMAC, CRAC y EDPYMES) que atienden a los pequeños y microproductores agropecuarios, y los no formales que se concentran en atender la demanda de la población en extrema pobreza.

La competencia en el mercado tiene una dimensión local y se realiza con mucha intensidad entre diferentes IMF y no al interior de un mismo tipo de éstas. Es decir que las CMAC, las CRAC y las EDPYME compiten fuertemente entre sí por captar mayores clientes, pero la competencia no se observa al interior del cada subsistema, con excepción de la plaza financiera de Huaral donde operan dos CRAC. Los productos crediticios ofrecidos por los agentes formales son similares: créditos individuales (sea personales o para capital de trabajo de las

PYMES), de corto plazo y otorgados con una tecnología crediticia basada, principalmente, en el análisis de la capacidad y voluntad de pago de sus clientes antes que en garantías reales. No obstante, a medida que el monto de créditos se incrementa, la exigencia de garantías cobra mayor importancia. Los prestamistas no formales, como las ONG, ofrecen créditos usando la metodología de bancos comunales y grupos solidarios. Los informales ofrecen créditos individuales y usan una tecnología crediticia basada principalmente en el conocimiento personal que tienen sobre sus clientes. En este caso, el uso de garantías para el otorgamiento de los créditos es una práctica menos extendida aún.

Este es en resumidas cuentas, el escenario en el que Agrobanco inicia su actuación, ofreciendo un producto crediticio bastante diferente a los que ofrece el mercado, con una tecnología también muy distinta —basada en la organización de cadenas productivas de productores, proveedores de insumos y comercializadores— con una población objetivo que excluye a la población en extrema pobreza y que considera solo aquellos productores no endeudados con el sistema financiero.

Aun cuando el producto crediticio y la tecnología de créditos con los que va a operar Agrobanco resultan novedosos, no garantizan el éxito en el cumplimiento de sus objetivos. Los recursos con los que cuenta son extremadamente limitados, como lo es la posibilidad que tiene de expandirlos, debido a que su estructura de funcionamiento es dependiente de otras instancias del Ejecutivo, como el MEF y el propio MINAG. Esta relación de dependencia le impone límites a su capacidad para ser efectivamente una fuente alternativa de recursos financieros para el sector agropecuario. Por otra parte, aún suponiendo que pudiera contarse con más recursos en el corto plazo, su penetración en plazas financieras que ya cuentan con la participación de IMF que tienen cierta experiencia en el negocio del microcrédito, pareciera contradecir el objetivo de expandir la oferta de crédito. Lo ideal para garantizar un mayor acceso al crédito hubiera sido que Agrobanco se sitúe en aquellas zonas donde no hay todavía un mercado de créditos desarrollado, lo que le permitiría atender la demanda no cubierta por los ofertantes que ya participan en el mercado, a fin de efectivamente «llegar donde los otros no han llegado».

En lo que se refiere a la mayor competencia que puede generar la actuación de este nuevo intermediario financiero, todo parece indicar que ésta no se va a producir, ya que no ofrece un producto similar al de los otros intermediarios formales ni tiene el mismo mercado objetivo de las IMF.

En líneas generales, el Agrobanco no parece ser una solución a los problemas y fallas del mercado financiero rural, y tampoco parece cumplir con el compromiso asumido por el actual gobierno de desarrollar el sector agropecuario. Por el contrario, su diseño de banco de primer piso, aunado a la estrategia de penetrar en plazas financieras relativamente desarrolladas, puede generar más distorsiones que efectos positivos en el mercado microfinanciero rural —al crear «cuellos de botella» en la atención de la demanda de crédito de un alto porcentaje de pequeños y microproductores agrarios que serían desatendidos debido a la transferencia de recursos entre el MINAG y el Agrobanco—, y afectar negativamente la cultura de pago de los prestatarios, introduciendo de esta manera elementos desestabilizadores en las dinámicas crediticias del mercado.

La desconfianza observada entre los analistas en torno a la capacidad de Agrobanco para tornarse en una fuente alternativa de mayores recursos para el sector, y la falta de consenso que hay entre los agentes del mercado (prestamistas, prestatarios y gobierno) sobre su formato de operación en el mercado (si debe ser un banco de primer o segundo piso), son

**36**

sólo señales de que el proyecto Agrobanco ha nacido con más fallas que aciertos, y que por lo tanto es urgente un nuevo análisis y una redefinición de sus estrategias que le permitan convertirse en una propuesta positiva.

Agrobanco necesita tener independencia no sólo política, tal como lo señalan las diferentes experiencias exitosas de intervención estatal en los mercados de microcrédito, sino también económica. En la medida que los recursos de los cuales pueda disponer para atender la demanda de créditos dependan, en la práctica, del MEF, su margen de acción es limitado. No solo eso, de producirse un conflicto de intereses, como el que parece estar ya ocurriendo entre el MINAG y el MEF por los recursos a asignarse al Agrobanco, el entrampamiento será inevitable. Es recomendable, por lo tanto, que se introduzcan las correcciones necesarias para que Agrobanco sea efectivamente una institución libre de las limitaciones que le puedan imponer los ministerios relacionados con su gestión, y pueda así cumplir con los objetivos para los que fue creado.

Es pues urgente y necesario repensar el diseño de esta institución si es que efectivamente se quiere alcanzar los objetivos para los cuales fue creado. No puede decirse que su actual diseño sea malo pero si, tal vez, no consistente con las características de la problemática de los mercados de créditos rurales, la que requiere de políticas prácticas y no complicadas para su superación. Sin una reevaluación de su diseño, y la introducción de los cambios necesarios en su esquema tanto de primer como de segundo piso, Agrobanco dejará de ser la esperanza de miles de agricultores sin acceso a las fuentes de financiamiento, y pasará a convertirse en tan solo una de las tantas promesas incumplidas del actual gobierno.

## BIBLIOGRAFÍA CITADA

ACEVEDO, Rommel y Javier Delgado

- 2004 «Los bancos de desarrollo agrícola y el acceso al crédito rural». En Rubén Echeverría (ed.). *Desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe: manejo sostenible de recursos naturales, acceso a tierras y finanzas rurales*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible.

AGUILAR, Giovanna y Gonzalo Camargo

- 2004 «Análisis de la morosidad en las instituciones microfinancieras del Perú». En *Mercado y gestión del microcrédito en el Perú*. Lima: CIES, Serie Diagnóstico y Propuesta N° 12.

ALVARADO, Javier

- 1994 «La naturaleza de las transacciones de crédito en el medio rural». En *Perú: El Problema Agrario en Debate. Sepia V*. Dancourt, O. E. Mayer y C. Monge (eds.). Lima : SEPIA V.

ALVARADO, Javier y Federico Ugaz

- 1998 *Retos del financiamiento rural. Construcción de instituciones y crédito informal*. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES).

ALVARADO, Javier *et al.*

- 2001 *El financiamiento informal en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE) y Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES).

ALVARADO, Javier y Francisco Galarza

- 2004 «Estudio del mercado microfinanciero de Huancayo». En *Mercado y gestión del microcrédito en el Perú*. Lima: CIES, Serie Diagnóstico y Propuesta N° 12.

CONSORCIO DE ORGANIZACIONES PRIVADAS DE PROMOCIÓN DEL DESARROLLO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA (COPEME)

- 2002 *Boletín microfinanzas en el Perú*. Año 3, N° 8, octubre. Lima: COPEME.

DECRETO SUPREMO N° 003 – 2002 – AG

DIARIO *GESTIÓN*

- 2001 Edición del 17 de agosto del 2001.  
2001 Edición del 13 de setiembre del 2001.  
2002 Edición del 12 de noviembre del 2002.

DIARIO *LA REPÚBLICA*

- 2002 Edición del 24 de junio del 2002.

DIARIO OFICIAL *EL PERUANO*

- 2002 Edición del 12 de noviembre del 2002.

GALARZA, Francisco

- 2002 *Situación del financiamiento rural en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos (IEP). Mimeo.

38

GONZÁLEZ – VEGA, Claudio

- 2001 *Estrategia para la Profundización de los Mercados Financieros Rurales en los países Andinos y del Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Departamento de Operaciones 3, División de Finanzas e Infraestructura básica, agosto.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA

- 1994 III Censo Nacional Agropecuario.

LA REVISTA AGRARIA

- 2002 Año 4, N° 37, junio.

LEY N° 27603. Ley de Creación del AGROBANCO.

LEY N° 27717. Autoriza la transferencia de recursos como aporte del Estado para la constitución inicial del Banco Agropecuario.

MAURER, Klaus

- 2000 *Agricultural Development Bank Reform: The case of The Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives (BAAC)*, Tailand. Working Paper N° B 6, International Fund for Agricultural Development (IFAD), diciembre.

MINISTERIO DE AGRICULTURA

- 2002 Informe de la Comisión Técnica del Sistema de Financiamiento Rural y Agrario.  
2002 *El Banco Agropecuario: una necesidad para el financiamiento rural y agrario*. Informe interno

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

- 2002 *Directorio de ONG*. Lima: Ministerio de Relaciones Exteriores, Secretaría Ejecutiva de Cooperación Técnica Internacional.

PORTOCARRERO, Felipe

- 1999 *Microfinanzas en el Perú: experiencias y perspectivas*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico y PROPYME.

PORTOCARRERO, Felipe, Carolina Trivelli y Javier Alvarado

- 2002 *Microcrédito en el Perú: quiénes piden, quiénes dan*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).

PORTOCARRERO, Felipe y Guillermo Byrne

- 2004 «Estructura de mercado y competencia en el microcrédito». En *Mercado y gestión del microcrédito en el Perú*. Lima: CIES, Serie Diagnóstico y Propuesta N° 12.

RESOLUCIÓN SUPREMA N° 075 – 2002 –EF

REVISTA AGRONOTICIAS

- 2001 Agosto.  
2002 Octubre.

SALAVERRY, José

- 1983 *El crédito agrario en el Perú*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.

SEIBEL DIETER, Hans

2000 *Agricultural development bank reform*. Working Paper N° A 7a. Internacional Fund for Agricultural Development (IFAD), noviembre.

SUPERINTENDENCIA DE BANCA Y SEGUROS (SBS)

*Información financiera mensual de la banca múltiple, empresas financieras y empresas de arrendamiento financiero*. Varios números.

INFORMACIÓN FINANCIERA MENSUAL DE LAS CAJAS MUNICIPALES, DE LAS CAJAS RURALES Y DE LAS EDPYMES.

Varios Números.

STIGLITZ, Joseph y Andrew Weiss

1981 «Credit rationing with imperfect information». En *American Economic Review* 71, junio.

STIGLITZ, Joseph

1996 «The role of government in economic development». Documento presentado en el Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington D. C., abril.

TÁVARA, José

1998 «Fuentes de financiamiento de la microempresa peruana». En Boletín de Opinión N° 33, Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), enero.

TRIVELLI Carolina, R. Morales, G. Aguilar y F. Galarza

2004 *Mapa de las finanzas rurales: elementos para la construcción de una agenda de trabajo*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

TRIVELLI, Carolina

1997 *Crédito en los hogares rurales en el Perú*. Serie de Investigaciones Breves N° 4. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).

TRIVELLI, Carolina y Hildegardi Venero

1999 *Crédito Rural: coexistencia de prestamistas formales e informales, racionamiento y auto-racionamiento*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. Documento de Trabajo N° 110.

TRIVELLI, Carolina

2001 *Crédito agrario en el Perú, ¿Qué dicen los clientes?* Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Consorcio de Investigación Económica y Social.

TRIVELLI, Carolina *et al.*

2001 «Growing, Indebtedness, Institutional Change and Credit Contracts in Peru». En *Defusing Default*, Marco Pagano (ed.) Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

VALDIVIA, Martín

1995 *Del Banco Agrario a las Cajas Rurales: pautas para la construcción de un nuevo sistema financiero rural*. Notas para el Debate N° 13, Lima: GRADE.

VALDIVIA, Martín y Juan Pablo Silva

- 1997 «Acceso al crédito en las economías rurales: diferencias entre el sector formal e informal en el Perú». En Gonzáles de Olarte, Efraín, Bruno Revesz y Mario Tapia (eds). *Perú: El Problema Agrario en Debate, SEPIA VI*, junio.
- 2001 *Perú: estrategia de desarrollo agrario al 2010*. Documento elaborado para el Taller FAO – MINAG «Estrategias para el Desarrollo Agrícola Nacional hacia el 2010», octubre.

VÁSQUEZ, Absalón

- 1993 *Los desafíos de agro en la década del noventa*. Lima: Ministerio de Agricultura.

VÁSQUEZ, Absalón

- 1999 *Desarrollo agrario, antecedentes y propuestas de política para el siglo XXI*. Lima: Universidad Agraria La Molina.

VIRMANI, Arvind.

- 1982 «The Nature of Credit Markets in Developing Countries: A Framework for Policy Analysis. Staff working paper N° 524. World Bank Public and Private Finance Division, Development Economics Department. Washington D.C.

YARON, Jabob *et al.*

- 1998 «Promoting efficient rural financial intermediation». En *The World Bank Research Observer*, vol. 13, N° 2, agosto.

YARON, Jacob y Stephanie, Charitorenko

- 1999 *Making the transition from state agricultural credit institution to rural financial intermediary: role of the state and reform options*. Documento preparado para el panel «Strategies for microfinance in rural areas», Second Inter-American Forum on Microenterprise. Buenos Aires, Argentina, junio.

## ÚLTIMOS DOCUMENTOS DE TRABAJO

120. *Propuesta metodológica para consignación de costos de programas de agua y saneamiento en zonas rurales*. Carolina Trivelli, Hildegardi Venero y Johanna Yancari. 2002.
121. *Las trampas de la focalización y la participación*. Martín Tanaka y Carolina Trivelli. 2002.
122. *Percepciones ciudadanas sobre el proceso de descentralización del Estado*. Patricia Zárate. 2002.
123. *El Instituto de Estudios Peruanos de la ambición teórica de los años sesenta al estupor fáctico ante el fujimorismo*. Juan Martín Sánchez. 2002.
124. *¿Somos o no descentralistas? Análisis de una encuesta de opinión en el Perú*. Carolina Trivelli. 2002.
125. *La dinámica de los actores regionales y el proceso de descentralización: ¿el despertar del letargo?* Martín Tanaka. 2002.
126. *Acequias y Gallinazos: salud ambiental en la Lima del siglo XIX*. Jorge Lossio. 2002.
127. *El centralismo peruano en su perspectiva histórica*. Carlos Contreras. 2002.
128. *El crédito para agua y saneamiento rural: una propuesta*. Carolina Trivelli. 2002.
129. *La batalla por la interoceánica en el sur peruano: ¿localismo o descentralismo?* Eleana Llosa. 2003.
130. *Último mapa político: análisis de los resultados de las elecciones regionales*. Carlos Meléndez. 2003.
131. *Entre la coca y la cocaína. Un siglo o más de las paradojas de la droga entre EE.UU. Perú, 1860-1960*. Paul Gootenberg. 2003.
132. *Posibilidades y límites de experiencias de promoción de la participación ciudadana en el Perú*. Romeo Grompone. 2004.
133. *Análisis de la morosidad de las instituciones microfinancieras (IMF) en el Perú*. Giovanna Aguilar A. y Gonzalo Camargo C. 2004.
134. *La memoria post-colonial: tiempo, espacio y discursos sobre los sucesos de Uchuraccay*. Hiromi Hosoya. 2004.
135. *Cucharas en alto*. Cecilia Blondet, Carolina Trivelli, y otros. 2004.

Diagramado en  
el *Instituto de Estudios Peruanos* por:  
Rossy Castro Mori  
Corrección de pruebas:  
Liliana Peñaherrera  
Impreso en los talleres gráficos de  
**ESPEJO'S GRAF S.A.C.**  
Av. Militar 2036 - Lince  
Junio 2004 - Lima - Perú