

8. Perú: Agrobanco*

Agrobanco: datos generales (2005)

Colocaciones totales:	US\$ 21,886,715
Tasa de morosidad:	0.86%
Patrimonio:	US\$ 33,710,949
Utilidad neta:	US\$ 857,518
Utilidad sobre activos (ROA):	2.34%
Utilidad sobre patrimonio (ROE):	2.54%

Agrobanco fue creado hace algo más de tres años, cumpliendo una promesa de Alejandro Toledo en los comicios del 2001, una oferta que no respondía al plan de gobierno de Toledo sino que fue forzada por la reaparición de Alan García en la escena política durante el año 2000. La justificación para crear un nuevo banco para el agro era la misma de siempre: luego de la liquidación de la banca de fomento en 1992 (en este caso, el Banco Agrario del Perú), el sector financiero privado no había logrado ni siquiera cubrir la demanda desatendida que había dejado el cierre de esa institución.¹

Una vez en el gobierno, el equipo del presidente Toledo buscó dilatar el cumplimiento de esta oferta electoral. Sin embargo, la comisión de agricultura del Congreso, muy ligada al APRA (el principal grupo opositor durante el gobierno de Toledo), presionó por el cumplimiento de la misma.² Así, un equipo del Poder Ejecutivo diseñó lo que sería el nuevo banco. Se debían enfrentar varios problemas: el desacuerdo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF); las expectativas del Ministerio de Agricultura (MAG); y varios problemas con la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS), sobre todo por la imposibilidad de aprobar en corto tiempo la creación de un banco y mucho menos uno de capital público y con clara vocación sectorial.

Entre las muchas discusiones que se dieron durante el periodo de diseño de la nueva entidad, dos resultaron fundamentales para la definición de lo que sería Agrobanco. La primera se relaciona con el carácter de primer o segundo piso que debía tener la institución, sobre todo por ser, al menos inicialmente, una entidad con 100% de capital público.³ La segunda discusión fue sobre el perfil del cliente que se atendería, lo que a su vez repercutiría en las opciones de tecnología financiera que se pondrían en

* Este texto es un extracto del Libro *Banca de desarrollo para el agro*, publicado en el 2007 por el Instituto de Estudios Peruanos, gracias al apoyo de la Fundación Ford y con fines exclusivamente educativos y académicos. En caso desee citar este extracto debe referirse al texto completo, como queda indicado en la siguiente ficha:

Trivelli, Carolina
Banca de desarrollo para el agro: experiencias en curso en América
Latina / Carolina Trivelli y Hildegard Venero. Lima, IEP, 2007.
(Serie Análisis Económico, 25)

¹ En cifras gruesas se señalaba que el antiguo Banco Agrario atendía en promedio a 230 mil clientes por año, mientras que en el año 2000 los clientes agropecuarios del sistema financiero privado eran menos de 23 mil.

² Incluso propusieron un esquema de creación alternativo, que aprobarían si es que no se iniciaba el proceso de creación de Agrobanco.

³ En la propuesta inicial, Agrobanco debía ampliar su capital y recibir accionistas privados. El monto inicial con que el sector público creaba Agrobanco debía dar derecho al sector público a tres asientos en el directorio (los únicos existentes hoy), mientras que otros cuatro asientos debían estar en poder de los accionistas privados que ampliarían el capital del banco.

práctica. Ambos temas se derivaban de uno mayor: la necesidad de definir claramente la relación que tendría Agrobanco con el resto de los actores en el sistema financiero, que si bien no habían logrado ampliar su cobertura en el sector agropecuario —como hubiera sido deseable—, venían colocando importantes recursos (mayoritariamente propios, privados) en el sector. Cabe recordar que el sistema financiero peruano regulado está compuesto por distintos tipos de instituciones, con una importante y creciente presencia de entidades no bancarias, como las cajas rurales de ahorro y crédito (CRAC) y las cajas municipales de ahorro y crédito (CMAC).⁴

Como veremos en las líneas siguientes, las decisiones que se adoptaron en las discusiones planteadas han tenido importantes consecuencias en el desempeño y sostenibilidad de Agrobanco, en su relación con el resto de intermediarios financieros y en su relevancia en el marco del desarrollo del sector agricultura. Para situar la discusión, es importante revisar el contexto en el que se crea Agrobanco y sobre todo en el que se inserta como actor. Luego de revisar el contexto discutimos con mayor detalle las implicancias de las opciones tomadas respecto al tipo de banco que se quería (primer o segundo piso) y al tipo de cliente y la tecnología con que este sería atendido.

El contexto

Agrobanco ha demostrado una creciente participación en las colocaciones agropecuarias del sistema financiero peruano, pasando de 1.7% a fin de periodo del 2004 a 3.1% en abril del 2006. Sin embargo, este comportamiento de la cartera crediticia no se refleja en el número de clientes, que ha disminuido un 24.5% entre el 2003 y el 2005 (tendencia similar a la que muestran los bancos y financieras en el mismo periodo). Esto se explica sobre todo porque el monto del préstamo promedio se ha elevado en 64% entre el 2003 y el 2005, tendencia que se refleja también en la mayoría de las entidades del sistema.

Cabe recordar que luego de la crisis de 1998 por el fenómeno de El Niño, de la crisis internacional y del proceso de recesión en la economía peruana que duró hasta el 2001, muchas entidades financieras redefinieron sus estrategias, en particular aquellas ligadas a colocaciones en el agro. Como se observa en el cuadro 2.9, las colocaciones agropecuarias del sector privado crecieron de manera importante entre el cierre del Banco Agrario (1992), la creación de las cajas rurales de ahorro y crédito (CRAC, 1994) y 1998, año en que se registró un suero de “pico” histórico. Luego, la crisis y los problemas con el clima marcaron un cambio hacia la baja en la tendencia de las colocaciones en el sector.

Cuadro 2.9

⁴ Las CRAC son entidades privadas que se crearon con apoyo del sector público cuando el Banco Agrario cerró, como un paliativo ante la desaparición de la banca de fomento; las CMAC son entidades públicas, propiedad de algunos municipios: son las entidades reguladas no bancarias de mayor solidez.

Perú. Evolución del crédito para el sector agropecuario por tipo de IMF, 1994-2006 (US\$ millones)

	1994	1998	2002	2004	2005	Abr. 06
Bancos	202.7	441.0	333.3	320.2	370.6	364
Financieras	2.0	4.8	2.6	0.003	-	
IMF	3.3	49.4	47.9	59.6	70.7	74.3
- CMAC	0.8	12.0	16.8	24.1	30.0	33.2
- CRAC	2.5	36.8	29.9	28.9	33.4	34.6
- Edpyme	-	0.6	1.2	6.6	7.4	6.5
Agrobanco	-	-	-	6.5	10.0	13.9
TOTAL	208.0	495.2	383.8	386.3	451.3	452.2

Fuente: SBS.

Elaboración: IEP.

La reducción en las colocaciones agropecuarias luego de 1998 se centra en los bancos, que colocan muchos recursos en pocos clientes, y en las CRAC, que optan por reducir su exposición a los riesgos asociados con las colocaciones agrarias,⁵ reacción que se explica sobre todo porque algunas tenían carteras agropecuarias poco diversificadas que representaban más del 60% de su portafolio. Sin embargo, el rápido crecimiento del segmento microfinanciero urbano llevó a que las operaciones de las CRAC, de las cajas municipales de ahorro y crédito (CMAC) y de las recientemente creadas entidades para el desarrollo de la micro y pequeña empresa del Perú (Edpymes) crecieran mucho, y con ello, a pesar de reducir la importancia de sus portafolios agropecuarios, en términos absolutos los recursos destinados por estos intermediarios no bancarios al agro crecieron.⁶

Como se puede ver en los cuadros 2.10 y 2.11, la oferta financiera formal se mantiene muy segmentada. Por un lado, los bancos colocan la mayor parte de los recursos en pocos clientes grandes, y por el otro, las entidades financieras no bancarias colocan créditos pequeños en un importante número de clientes. Agrobanco se asemeja más a las entidades no bancarias que a los bancos en el monto promedio que coloca, pero más a los bancos en la escala de sus operaciones (número de clientes atendidos).

Cuadro 2.10

Perú. Número de clientes del sistema en el sector agropecuario por tipo de IMF, 2001-2005

	2001	2002	2003	2004	2005
Bancos	3,851	4,258	3,749	3,338	3,394
Financieras	9	13	7	1	0
IMF	21,976	26,844	29,614	36,905	38,249
- CMAC	11,724	13,579	13,987	17,848	16,926
- CRAC	9,305	11,251	12,729	12,464	13,697
- Edpyme	947	2,014	2,898	6,593	7,626
Agrobanco	-	-	5,494	3,149	4,149
Total	25,836	31,115	38,864	43,393	45,792

Fuente: SBS.

Elaboración: IEP.

Cuadro 2.11

⁵ Nos referimos a los riesgos inherentes al agro (el clima, los precios), así como a la interferencia del sector público ante eventos como el Fenómeno de El Niño a través de programas de refinanciamiento que afectaron sobre todo la cultura de repago de algunos clientes.

⁶ En todos los casos las colocaciones agropecuarias crecieron a ritmos menores que las colocaciones urbanas.

Perú. Préstamos promedio del sistema en el sector agropecuario por tipo de IMF, 2001-2005 (US\$)

	2001	2002	2003	2004	2005
Bancos	90,799.3	78,276.2	88,168.0	95,951.3	109,204.2
Financieras	218,000.0	201,769.2	138,484.4	3,353.7	-
IMF	2,520.3	1,784.4	1,697.2	1,616.1	1,848.7
- CMAC	1,528.7	1,237.2	1,311.1	1,353.6	1,770.4
- CRAC	3,854.5	2,657.5	2,257.5	2,320.3	2,437.3
- Edpyme	1,687.4	595.8	1,099.8	995.6	965.2
Agrobanco	-	-	1,510.7	2,064.1	2,482.5
Total	15,753.8	12,335.6	10,036.9	8,905.4	9,863.1

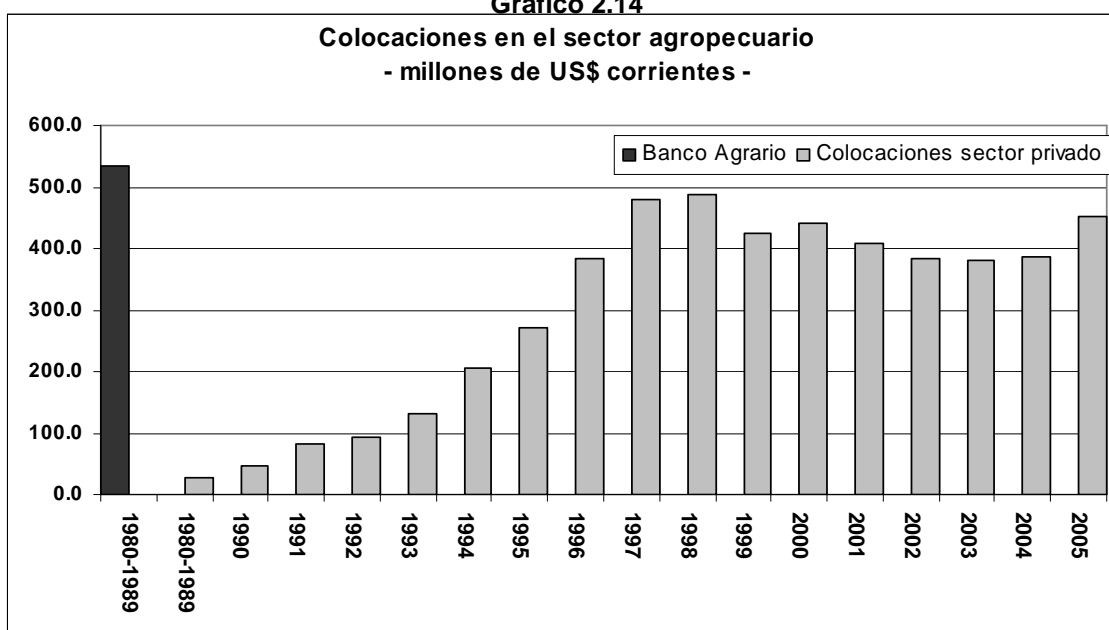
Fuente: SBS.

Elaboración: IEP.

Los niveles de colocaciones y sobre todo de clientes atendidos están aún bastante lejos de los niveles del desaparecido Banco Agrario, y de ahí los continuos reclamos por iniciativas públicas para revertir esta situación. Como se aprecia en el gráfico 2.14, el nivel de colocaciones agropecuarias en el 2005 es casi equivalente a lo que colocaba en promedio, en términos corrientes, el antiguo Banco Agrario. En términos reales, como se muestra en el gráfico 2.15, las actuales colocaciones representarían casi la mitad de lo que eran las colocaciones reales del antiguo Banco Agrario.⁷ Adicionalmente, si comparamos el número de prestatarios, los 45 mil clientes agropecuarios actualmente atendidos son significativamente menos que los más de 200 mil clientes que en promedio atendía el Banco Agrario.⁸

Gráfico 2.14

**Colocaciones en el sector agropecuario
- millones de US\$ corrientes -**

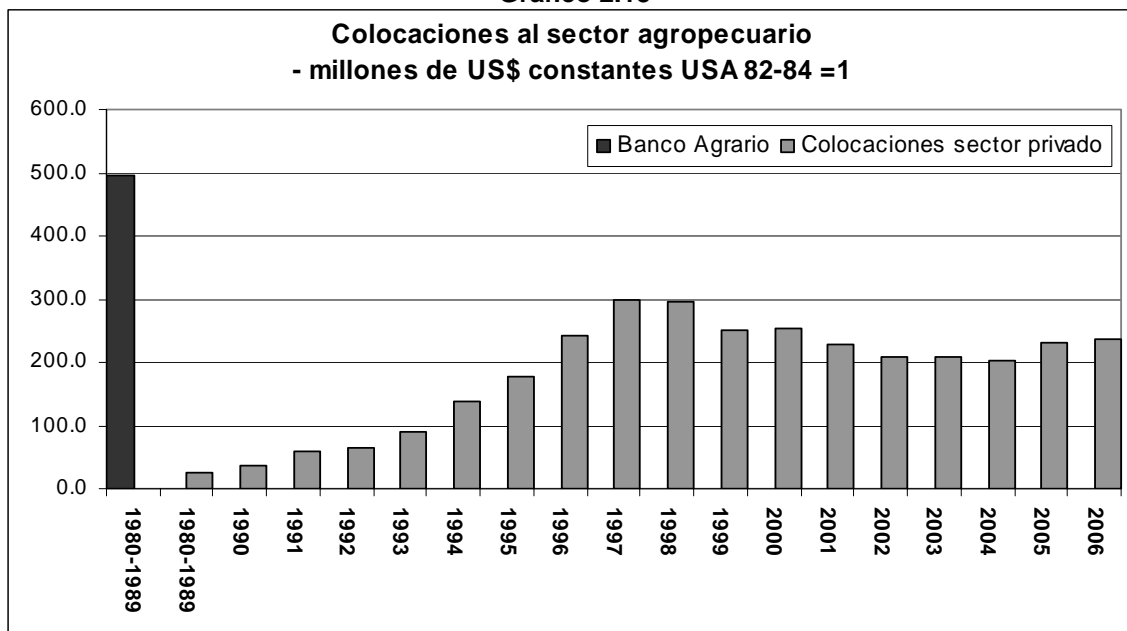


Fuente: SBS.

⁷ Hay que recordar, sin embargo, que una buena parte de las colocaciones del Banco Agrario iba a clientes medianos y grandes, se concentraba en tres cultivos principales y que más de la mitad de las colocaciones se entregaban en Piura, Lambayeque, La Libertad, Lima e Ica. Ver Valdivia y Silva (1994).

⁸ Salaverry (1982).

Gráfico 2.15



Fuente: SBS.
Elaboración: IEP.

A pesar de lo señalado, si se observa en el gráfico 2.15 el monto de las colocaciones promedio del sector privado en el agro durante la década de 1980, resulta evidente el aumento registrado a lo largo de la década de 1990 y los primeros años de esta década.

Las características de Agrobanco

Como se puede observar en el cuadro 2.12, Agrobanco colocó a junio del 2006 cerca de US\$ 32 millones, según información proporcionada por la SBS. Entre los cultivos financiados a través de la modalidad de cadenas productivas se encuentran: algodón, café, arroz, páprika, papa, trigo, maíz amarillo y cabezas de ganado para el sector pecuario. Entre los indicadores financieros que se obtienen a partir del balance y de los estados de pérdidas y ganancias, se aprecia que el patrimonio y los activos totales de Agrobanco, al igual que las colocaciones, han tenido una evolución creciente para el periodo de estudio. Un aspecto que se debe resaltar es que la institución ha obtenido utilidades positivas a partir del 2005, revirtiendo la tendencia que mostraba desde el inicio de sus operaciones, situación que se confirma al analizar los indicadores de rentabilidad y gestión presentados previamente.

Cuadro 2.12

Perú. Información general de Agrobanco, dic. 2002-jun. 2006 (US\$ millones y porcentajes)

	Dic. 2002	2003	2004	2005	Jun. 2006
A. Información del balance y del estado de PPyGG					
Colocaciones netas	0.44	6.54	13.35	21.89	31.93
Colocaciones vigentes	0.44	6.60	13.51	21.97	32.08
Refinanciadas y reestructuradas y atrasadas	0.00	0.00	0.00	0.23	0.37
Provisiones	-0.00	-0.07	-0.17	-0.31	-0.53
Activos totales	27.14	24.71	34.68	36.59	45.25
Fideicomisos y comisiones de cobranza	0.00	24.00	31.31	31.52	33.01
Pasivos totales	0.16	0.29	0.40	2.88	9.62
Patrimonio	26.98	24.42	34.29	33.71	35.63
Ingresos financieros	0.44	1.17	2.00	2.94	1.72
Gastos financieros	0.11	0.04	0.55	0.00	0.25
Utilidad neta	-1.89	-3.45	-1.95	0.86	0.21
B. Indicadores financieros					
Colocaciones netas / Activos	1.61%	26.46%	38.48%	59.82%	70.55%
Pasivos totales/Activos totales	0.58%	1.17%	1.14%	7.87%	21.25%
Patrimonio total/Activos totales	99.42%	98.83%	98.86%	92.13%	78.75%
ROE (Utilidad/Patrimonio)	-7.02%	-14.11%	-5.69%	2.54%	0.58%
ROA (Utilidad/Activo total)	-6.98%	-13.95%	-5.63%	2.34%	0.45%
Gastos de personal/Total de ingresos	193.21%	188.14%	61.36%	47.97%	44.60%
Gastos administrativos/Total de ingresos	378.93%	297.09%	93.79%	71.52%	67.41%

Fuente: SBS.

Elaboración: IEP.

Agrobanco comenzó a operar en junio del 2003, a pesar de que ya tenía autorización para hacerlo en el segundo piso desde junio del 2002. Esta entidad se planteó desde el inicio un rol complementario al de las entidades privadas y de promotora del desarrollo del mercado financiero rural. Durante el diseño de Agrobanco se propuso un rol preponderantemente de segundo piso. Sin embargo, en la ley de creación de la entidad (ley 27603), se establecía también la posibilidad de atender con colocaciones directas a los agricultores organizados, preferentemente, en cadenas productivas.

Agrobanco es un banco de derecho privado pero cuyo capital proviene en un 100% del sector público. Originalmente se diseñó el banco de tal modo que luego de demostrar su capacidad y potencial, se buscarían inversionistas privados para que complementaran el capital público y para que fuera el sector privado el que controlara el banco, pues a él le corresponderían cuatro de los siete asientos del directorio. Sin embargo hasta hoy el banco opera con un directorio restringido, formado sólo por tres miembros nombrados por el sector público, y las posibilidades de conseguir uno o varios socios privados no son tan evidentes, sobre todo a medida que se incrementa el patrimonio que el sector público posee en dicho banco.⁹

⁹ Se ha hablado de un grupo interesado perteneciente a un banco internacional de desarrollo que podría asociarse con un subsistema de intermediarios financieros no bancarios. Pero no es evidente el deseo de este gobierno de entregar el control de esta entidad al sector privado.

Las operaciones indirectas, de segundo piso, se iniciaron rápidamente tanto con recursos propios como con recursos de terceros, sobre todo tomando ventaja de la existencia del Fondo de Reactivación y Apoyo al Sector Agrario de Agrobanco (Frasa, en manos de Cofide inicialmente y transferido a Agrobanco en el 2005).¹⁰ El objetivo de las acciones de segundo piso era doble: incentivar a las entidades privadas a colocar en el sector agropecuario, y a la vez, colocar fondos en entidades seguras que implicaban un retorno indudable, a bajo costo operativo, y por ende, con rentabilidad. En el cuadro 2.13 se puede ver la evolución de las colocaciones de segundo piso. Estas colocaciones implicaron relaciones con 24 instituciones microfinancieras, entre ellas las CRAC (40%), las CMAC (35%) y las Edpyme (25%).¹¹

Cuadro 2.13

Perú. Crédito total de Agrobanco con recursos propios, dic. 2003-abr. 2006 (US\$ millones)*

	Dic. 2003	2004	2005	Abr. 2006
Créditos directos	8.30	6.53	9.97	13.86
Créditos indirectos	8.40	12.52	17.85	22.25
Total	16.69	19.06	27.82	36.11

(*) No incluye los recursos del Frasa.

Fuente: memoria de Agrobanco 2003 y 2004; indicadores financieros de abril del 2006.

Elaboración: IEP.

Las actividades de primer piso demoraron más bien bastante en iniciarse. Por un lado, las indicaciones respecto a quienes podían ser los clientes que se derivan de la ley de creación del banco restringían las opciones de colocaciones, y por otro lado, obligaban al diseño e implementación de una tecnología costosa (en tiempo y costos de transacción). Complementariamente, para iniciar las operaciones de primer piso, Agrobanco debía abrir agencias en distintos lugares, oficinas que implicaron altos costos hundidos (que explican en parte el déficit del primer año)¹² y plazos bastante extensos para comenzar a desembolsar recursos.

Agrobanco prestaría a agricultores, ganaderos, piscicultores y productores forestales, por lo cual estaría expuesto a un elevado riesgo sistémico y sectorial. Su tecnología debía ser bastante exigente para contrarrestar el hecho de que sus colocaciones estuvieran tan concentradas sectorialmente. Los clientes de Agrobanco debían tener al menos tres hectáreas, no tener deudas impagas o atrasadas (ni con el sector privado ni con dependencias públicas) y estar insertos en una cadena productiva (ver recuadro).¹³ Agrobanco podría prestar a los agricultores pequeños y medianos. A los agricultores pequeños Agrobanco podría prestarles hasta 15 UIT (es decir, 51 mil soles, unos US\$ 15,790). Para esas colocaciones en pequeñas unidades Agrobanco obtendría líneas de recursos del tesoro público (del MEF). Agrobanco también podría prestar recursos a los medianos productores con un tope de 60 UIT (alrededor de US\$ 60 mil), pero esas colocaciones tendrían que hacerse con sus propios recursos. Todo cliente directo de Agrobanco debía estar organizado en una cadena productiva.

¹⁰ Fondo revolvente para financiar el sector agrario que a abril del 2006 representó un monto aprobado de US\$ 12.55 millones.

¹¹ Las colocaciones de Agrobanco como banca de segundo piso con recursos propios representaron en abril del 2006 el 30% de las colocaciones en el sector agropecuario de las instituciones microfinancieras. Agrobanco cobra por estas transacciones 7.7% de la tasa anual promedio ponderada a las CRAC y CMAC, y 8.6% a las Edpyme.

¹² De acuerdo con Agrobanco, abrir una oficina implica una inversión cercana a los US\$ 280 mil.

¹³ De acuerdo con Agrobanco, existen en el país cerca de 280 mil productores que cumplen con tener más de tres hectáreas y no tener deudas.

¿Qué es una cadena productiva para Agrobanco?

Agrobanco ha desarrollado un mecanismo de préstamo mediante el cual, para acceder a un préstamo, los productores agropecuarios tienen que estar organizados en cadenas productivas (o cadenas agrocrediticias). Estas cadenas están conformadas por una agrupación de productores de un mismo cultivo o actividad agropecuaria, los proveedores de insumos, los compradores de la producción y la institución financiera que en este caso es Agrobanco. Un elemento clave para el funcionamiento de las cadenas productivas es el operador de crédito, que es una persona seleccionada entre entidades y profesionales especializados en ciencias agropecuarias y acreditados por el Colegio de Ingenieros del Perú. Su labor es intervenir en el proceso de formación de las cadenas, así como vigilar su operatividad y el alcance de los objetivos, e idealmente prestar o favorecer la contratación de asistencia técnica. En el modelo inicial, el Ministerio de Agricultura desarrollaría la labor de formar las cadenas y luego Agrobanco apoyaría con el financiamiento. En la práctica, Agrobanco ha tenido que formar las cadenas que luego financiaría (lo que ha retrasado los procedimientos crediticios de manera significativa).

La finalidad de las cadenas productivas es generar economías de escala y consolidar de esta manera el poder de negociación de los productores agrupados para disminuir costos, obtener una provisión de insumos adecuada al menor precio y una venta en las mejores condiciones del mercado. Además, se puede lograr un mayor nivel de productividad y rentabilidad al contar con un mercado cierto para sus productos, reducir el riesgo y asegurar la recuperación del crédito contribuyendo a la capitalización de la unidad productiva y a la viabilidad de cada productor como sujeto de crédito.

A septiembre del 2006, Agrobanco había aprobado casi 1,800 cadenas productivas en todo el país (86 en el 2003; 366 en el 2004; 615 en el 2005 y 732 en el 2006), que involucraron a más de 18 mil productores agropecuarios, que manejan más de 68 mil hectáreas de cultivos agrícolas y 17 mil cabezas de ganado vacuno. Los departamentos con mayor número de cadenas productivas son Junín, San Martín y Cusco.

Los clientes directos atendidos por Agrobanco son alrededor de cinco mil para el 2006, lo que representa algo más del 10% del total clientes atendidos por las instituciones financieras, y por ello constituyen una ampliación modesta de la cobertura del sistema financiero en el sector agropecuario. Además, los clientes de Agrobanco se dedican al cultivo del algodón, café, arroz y páprika, que constituyen los principales cultivos financiados por el resto del sistema también. Adicionalmente, Agrobanco estima que sus recursos permiten que las entidades del sistema financiero lleguen a unos siete mil productores adicionales (a través de las colocaciones de segundo piso).¹⁴

La pregunta inevitable que surge es por qué Agrobanco no logra ampliar su cobertura, sobre todo tomando en cuenta que cobra una tasa de interés bastante menor que los intermediarios privados, incluso menor que las tasas preferenciales que pueden ofrecer algunos bancos a sus mejores clientes.¹⁵ La respuesta está en la combinación de varios factores. En primer término, los altos costos de transacción involucrados en obtener un crédito. Agrobanco reconoce que sus créditos son de lento procesamiento. Se estima que la aprobación de un crédito toma aproximadamente noventa días, y

¹⁴ Clientes contabilizados como tales en las instituciones que desembolsan estos créditos directamente a los productores (IMF, principalmente).

¹⁵ Agrobanco cobra aproximadamente 19% anual como tasa de interés, a lo que hay que sumarle entre tres y cinco puntos que cubren los gastos del articulador de la cadena productiva. Es decir, las tasas efectivas estarían entre 22% y 24% y son inferiores a las ofrecidas por los intermediarios microfinancieros (alrededor de 50%) y los bancos (que como mínimo cobran 27% a sus mejores clientes).

luego pasan treinta días más para recibir el desembolso.¹⁶ Pero además, hay que hacer trámites y entregar documentación (hipotecas, legalizaciones, fotocopias de los documentos del solicitante y su cónyuge, etc.).¹⁷ Sobre ello, hay que formar una cadena productiva (decidir con quién asociarse, buscar proveedores, etc.), celebrando y firmando contratos, seleccionando un articulador, definiendo planes y metas, etc. Es probable que estos costos —sobre todo los asociados con las demoras en el desembolso— sean tan altos, que a los clientes les resulte igual o más barato trabajar con otra entidad, incluso con una que cobre mayores tasas de interés.

En segundo lugar, muchos de los productores no quieren o no saben cómo asociarse con otros para formar una cadena productiva,¹⁸ situación que se refleja en la limitada sostenibilidad de las cadenas que se apoyaron. Siguen existiendo problemas con los contratos que deberían mantener la cadena articulada. Se encuentra hoy una gran movilidad entre los miembros de esas cadenas y muchos casos en que los contratos se rompen (los dan por terminados tanto los comercializadores o vendedores de insumos como los productores).¹⁹ Adicionalmente, la propuesta de las cadenas basaba buena parte de su éxito en la selección de buenos articuladores, como un enlace clave entre Agrobanco (y otras entidades) y los productores y como un promotor de innovaciones que llevaran a un mejor desempeño (y repago) de los productores articulados en una cadena. Sin embargo, este ha sido un cuello de botella permanente para Agrobanco, que ha probado distintos tipos de articuladores (ingenieros locales, personal del MAG, comercializadores locales, etc.) con poco éxito, lo que lo ha llevado a plantearse la necesidad de entrenar y formar a sus propios articuladores, contraviniendo la idea original de que estas personas fueran elegidas por cada cadena y no impuestas o sugeridas por la entidad financiera.²⁰

En tercera instancia, la demanda efectiva de crédito para agricultura es bastante inferior a la potencial, no sólo por las limitaciones de acceso sino también por las restricciones y preferencias de los clientes potenciales.²¹ Esta situación se traduce también en limitadas demandas de fondos de segundo piso, pues, por un lado, las entidades financieras cuentan con liquidez para colocar y, por otro, no tienen tantos buenos clientes con los que trabajar.²² A pesar de ello, Agrobanco estima que hay mucho espacio para crecer. De acuerdo a sus cálculos, en el Perú hay por lo menos 180 mil productores que ya son sujetos de crédito y unos 220 mil adicionales que luego de procesos de saneamiento de documentos y organización podrían convertirse en sujetos de crédito.²³

¹⁶ Dato obtenido en una entrevista con Carlos Garatea, ex presidente de Agrobanco, y Richard Hale (noviembre del 2005).

¹⁷ Peor en los casos en los que no se tienen saneados todos los documentos o no se tiene el título de la propiedad.

¹⁸ Hay un problema importante con el cumplimiento de los contratos, pues los niveles de informalidad son elevados, a la vez que los contratos no logran alinear adecuadamente los incentivos para todos los miembros de la cadena.

¹⁹ No se ha logrado diseñar contratos que logren alinear los incentivos para que resulte más beneficioso mantener y respetar la cadena.

²⁰ Hay problemas adicionales, como que los articuladores no lograban cubrir sus costos operativos pues las cadenas eran muy desorganizadas e incluso tenían miembros muy dispersos en el territorio que hacían imposible un buen trabajo de articulación.

²¹ Para una discusión de las restricciones, ver Guirkinger y Trivelli (2006); Boucher (2001); y Trivelli (2001).

²² Afirmación que depende de lo que es para cada institución un “buen” cliente agropecuario.

²³ Información proporcionada por C. Garatea, ex presidente de Agrobanco (octubre del 2006, comunicación personal).

En el caso de Agrobanco, todos estos factores provocan no sólo una limitada cobertura sino altas tasas de mora para algunas operaciones. La mora promedio de Agrobanco es de 5.2%, bastante baja y aceptable para este tipo de banco (sectorial, público). Sin embargo, este nivel de mora es el resultado de situaciones bastante disímiles en las operaciones del banco. Las actividades de segundo piso, que como vimos representan el 60% de la cartera, tienen una mora igual a cero, mientras que las de primer piso tienen una mora de 3.2% en las operaciones realizadas con recursos del Agrobanco y de casi 18% en las que se realizan con fondos de terceros (el MAG, el Tesoro, Frasa).²⁴ Es decir, las operaciones de segundo piso están ofreciendo una suerte de subsidio cruzado a las de primer piso, y a su vez, Agrobanco está operando con sus recursos de una manera más técnica y eficiente y con más laxitud —y seguramente con una mayor presión política— con los recursos de todos los peruanos.

Los resultados de Agrobanco no han sido los mejores, pero tampoco los peores (Agrobanco sigue existiendo). Su capital a fines del 2005 era de US\$ 32.8 millones, cifra 14% mayor que la del 2002 (al inicio de sus operaciones); las colocaciones se han elevado considerablemente en ese mismo periodo; la mora ha bajado de 6.3% en el 2005 a 5.2% en el 2006; y los indicadores de rentabilidad ROE y ROA han revertido su tendencia negativa a partir del 2005. La mayor crítica que ha recibido es que su desempeño ha sido pobre en lo que respecta a ampliar la cobertura de las finanzas rurales.²⁵ En cambio, el sistema financiero ha reconocido que en líneas generales Agrobanco no se ha convertido en un competidor desleal, no ha introducido medidas de corte populista ni ha generado una cultura de no pago, y que en algunos casos, ha logrado acuerdos de cooperación con entidades financieras.²⁶

Por el contrario, el nuevo gobierno, que ha vuelto a incluir el tema de la expansión del crédito agropecuario como uno de los ejes de su política agraria, ha señalado su inconformidad con los resultados de Agrobanco y ha decidido nombrar un nuevo directorio, duplicar el capital del banco y buscar una gestión más agresiva. Se ha propuesto colocar 130 millones de soles (aproximadamente US\$ 40.25 millones) hasta la primera mitad del 2007, lo que implicaría pasar a atender de manera directa a más de 16 mil clientes adicionales (casi cuatro veces los clientes con que operó a diciembre del 2005 y más que todos los clientes atendidos en sus primeros años de operación). Sin embargo, es muy probable que estos recursos se concentren en los clientes de mayor escala y que con ello el volumen de las colocaciones crezca más rápido que el número de clientes atendidos. Los resultados de esta nueva estrategia de colocaciones recién los veremos al final de la campaña agrícola, hacia mediados del 2007, cuando venga el tiempo de repago.

Cabe destacar que en diciembre del 2006 se presentó un proyecto de ley que modifica la ley que rige el funcionamiento de Agrobanco. En dicho proyecto, y tal como ha declarado el actual presidente de Agrobanco, se contempla la posibilidad de que Agrobanco atienda también las demandas de financiamiento de los grandes productores (hasta por 300 UIT, algo más de US\$ 300 mil). Asimismo, se estaría considerando la opción de flexibilizar los requisitos exigidos a los clientes. Estos cambios en la ley revelan que la apuesta de la actual gestión no es ni la de profundizar el segundo piso —que es a todas luces la actividad que mejor hace Agrobanco— ni la de mantenerse en la lucha por articular y financiar a los pequeños minifundistas. Quizá estemos viendo la semilla de un nuevo viejo Banco Agrario.

²⁴ Cifras de Agrobanco a julio del 2006.

²⁵ Lo que tiene que ver también con su decisión de trabajar sólo ofreciendo crédito y no otros servicios financieros.

²⁶ En especial, en operaciones de segundo piso.

Dos temas para la discusión sobre la experiencia de Agrobanco

Primer y segundo pisos: el primero por compromiso político y el segundo por convicción

Si bien las propuestas de corte más técnico recomendaban crear un banco exclusivamente de segundo piso, la coyuntura política exigía fundar uno de primer piso. Asimismo, resultaba muy atractivo en términos políticos incrementar rápidamente el número de productores con crédito, sobre todo luego de los problemas que habían llevado a los intermediarios privados a reducir su ya limitado interés en el sector agropecuario (incluso en el caso de las CRAC, supuestamente especializadas en este sector).²⁷ La decisión de operar en ambos niveles, primer y segundo pisos, al parecer era la única opción viable.

Sólo trabajar en el segundo piso era inviable, por varias razones. Entre ellas destacan tres:

- Políticamente, una opción de segundo piso no hubiera logrado el respaldo mínimo requerido en el Congreso, y con ello, se hubiese corrido el riesgo de que surgiera un problema entre el Congreso y el Poder Ejecutivo que hubiera podido pasar a mayores y ser utilizado como un argumento de confrontación entre el Ejecutivo de ese entonces y el APRA (la principal fuerza de oposición), que eran quienes habían introducido el tema de un nuevo banco agrario en la agenda pública. Existía además una propuesta alterna en el Congreso que buscaba crear un banco sólo de primer piso, bastante similar al desaparecido Banco Agrario, que hubiera cobrado fuerza ante la propuesta de una entidad exclusivamente de segundo piso.
- Hubiera podido darse una suerte de *crowding out* de los fondos privados que ya estaban siendo colocados en el agro (sobre todo en las entidades de microfinanzas), generando un efecto mínimo, incluso nulo en el agregado en cuanto a ampliación de cobertura y cantidad de fondos intermediados. Se hubiera acusado al sector público de crear una institución para financiar a las entidades financieras privadas. Además, si esa hubiera sido la opción, hubiera podido hacerse directamente desde Cofide sin necesidad de crear una nueva entidad.²⁸
- Por otro lado, el problema que inhibe a los intermediarios financieros privados de colocar más en el sector agropecuario no es la falta de fondos. Al momento de la creación de Agrobanco, la mayor parte de los intermediarios se encontraban más bien en la situación inversa, con una sobre liquidez. Es decir, no colocaban en el agro por decisión propia y no por falta de fondos, con lo cual ofrecer fondos no hubiera cambiado su decisión de colocar pocos recursos en el sector agropecuario. En el mismo sentido, las tasas de interés activas mostraban una tendencia ligeramente decreciente, fruto de la mayor competencia en el sistema financiero, y por ende, unos fondos baratos tampoco parecían cambiar o acelerar dicha tendencia.

²⁷ Nos referimos a los problemas climáticos de 1998, pero sobre todo a la incursión del sector público con el decreto 031 del 2001 que promovía una suerte de renegociación de los créditos y la posterior creación del programa de Rescate Financiero Agrario (RFA).

²⁸ En opinión del ex presidente de Agrobanco, C. Garatea, si Cofide hubiera tenido alguna política de financiamiento agropecuario, no hubiera sido necesario crear un banco nuevo. Sin embargo no la tuvo. Por contradictorio que parezca, hoy, a pesar de no haber impulsado el desarrollo de una banca de segundo piso para el agro, y habiendo tenido los recursos del Frasa para ello, Cofide viene implementando más bien una estrategia de primer piso a través del PFE.

Por otro lado, trabajar sólo en el primer piso tampoco parecía viable por lo siguiente:

- Hubiera sido sólo competencia para el sector privado y con ello hubiera podido tener un efecto negativo en el interés de los privados en seguir participando en el sector agropecuario; aunque el tipo de cliente y las condiciones de los créditos fuesen distintos, se hubiera dado una fuerte campaña aduciendo competencia desleal. Las actividades de segundo piso son clave para establecer relaciones de cooperación con las entidades del sector privado.
- Dado el carácter sectorial y la fuerte exposición a los riesgos inherentes a dicho sector, resulta clave poder diversificar no sólo entre distintas regiones sino entre diferentes tipos de clientes. Ante un problema climático, por ejemplo, la probabilidad de colusión entre clientes de primer piso es alta (sobre todo tomando en cuenta que el acreedor sería una entidad pública), y por ello, resulta esencial tener una porción de los fondos en manos de clientes de otra naturaleza y lógica (entidades financieras), para evitar un problema mayor de mora.
- Las colocaciones de primer piso exigen altos costos operativos (muchas transacciones pequeñas con altos costos), y como Agrobanco debía ser no sólo sostenible sino rentable y además no podía hacer colocaciones “grandes” (con lo cual los costos promedio se reducen), resultaba clave poder colocar una parte de sus recursos a bajo costo (y bajo riesgo). Además, recordemos que la tecnología financiera utilizada es altamente costosa en tanto requiere de la formación y formalización de una cadena productiva, con lo que los costos operativos y los tiempos “muertos” sin colocaciones se incrementan.

Siendo así, la opción de trabajar en ambos niveles resultó la única viable. Una vez definido esto, el tema clave fue el de definir cuáles serían las proporciones entre el primer y segundo pisos. Para la rentabilidad de Agrobanco, resultaba mejor potenciar el segundo piso, pero para consolidar su posición (y justificar su existencia), lo central era el éxito en el primero.

Como vimos anteriormente, las colocaciones de segundo piso han ganado terreno en los años que lleva operando Agrobanco. En el 2003, representaban cerca del 50% del portafolio de Agrobanco, y para fines del 2005, superaban el 60%.

Público objetivo: nuevos y futuros clientes del sistema privado

Como mencionamos, el principal cuello de botella que enfrenta Agrobanco es el encontrar clientes que cumplan los requisitos y que sean buenos pagadores. Además, la idea de quienes diseñaron esta tecnología crediticia, era justamente trabajar con clientes con una perspectiva de desarrollo y no sólo financiera. Es decir, el crédito brindado por Agrobanco implícitamente viene acompañado de un proceso de *formalización* de los clientes (trámites, legalizaciones, actualizaciones, subsanación de problemas registrales, etc.); de un proceso práctico de *asociatividad* —que para muchos es costoso, pero que resulta clave para pensar en el desarrollo de la pequeña agricultura, que es el segmento mayoritario en el agro peruano—; y de un posible *acceso a la asistencia técnica* (a través de la cadena y de su articulador).

Todos estos beneficios son cubiertos con los recursos de los propios clientes, es decir, no hay un subsidio directo de Agrobanco para ocuparse de estos “adicionales”.²⁹ Idealmente, en la propuesta inicial, Agrobanco asumía que para realizar estas tareas “complementarias” claramente identificadas con el desarrollo de la pequeña agricultura comercial, contaría con la colaboración y los recursos (financieros, humanos, logísticos y estratégicos) del Ministerio de Agricultura y sus dependencias. Se esperaba contar con el apoyo de las agencias agrarias, del Programa Especial de Titulación de Tierras (PETT), del Programa Sub Sectorial de Irrigación (PSI) y del Instituto Nacional de Investigación Agraria (INIA) como aliados clave con los que, previa coordinación, se apoyaría la creación de las cadenas y principalmente su desarrollo (con una asistencia técnica, sobre todo). Sin embargo, poco o nada de esto ocurrió. Incluso se dieron situaciones en las que el propio Agrobanco tuvo que pedir al personal del MAG que ya no colaborara más con él, pues su supuesta asistencia estaba marcada por prácticas clientelistas y corruptas, y sobre todo, por una falta de información.

El impacto financiero de aplicar esta tecnología crediticia que busca promover el desarrollo de las actividades que financia no es menor, pues el proceso de selección y aprobación del crédito es costoso y hay un largo periodo de adaptación y desarrollo de la tecnología crediticia. Todo esto se traduce en costos para el intermediario y para el cliente. El impacto mayor que se busca es mejorar la viabilidad económica de los productores, sobre todo de los pequeños, y hacerlos sujetos de crédito.³⁰

Adicionalmente, el expreso compromiso de no constituir una fuente de competencia desleal, de no afectar negativamente las condiciones bajo las que opera el sector privado (no prestar a morosos, no regalar nada, exigir los mismos documentos y garantías, etc.), y de no afectar la cultura de pago de los clientes, que se traduce en una definición de los clientes con los que Agrobanco puede trabajar, ha llevado a reducir dramáticamente la demanda potencial de los productos de Agrobanco³¹ y con ello su escala y rentabilidad.³²

Es decir, el haber impuesto a Agrobanco tantos “candados” para no afectar negativamente el desarrollo del mercado privado de colocaciones en el agro, y a la vez, el objetivo de desarrollar el agro y no sólo hacer finanzas rurales, han terminado siendo clave para explicar el limitado desempeño de Agrobanco. Sin embargo, en opinión de quienes implementaron este esquema, esta es la única opción viable.³³

Lo bueno que hizo Agrobanco fue poner por delante la necesidad de no destruir ni afectar el incipiente desarrollo de un mercado microfinanciero para el agro y las zonas rurales, pero con ello se condenó a una operación limitada y sin mayor impacto en los ámbitos financiero, de cobertura, político o de desarrollo del sector agropecuario. De ahí las voces que ahora piden un cambio y una política de colocaciones directas más agresiva.³⁴ Al parecer, el propio Agrobanco y su preocupación por no parecer un

²⁹ Sí hay algo de subsidio indirecto pues el personal de Agrobanco apoya e induce estos procesos. Asimismo, el mayor tiempo que estos procesos imponen a la aprobación y desembolso de los créditos es también una suerte de subsidio.

³⁰ Basándose en la premisa de que no lo son, ya sea por su reducida escala (minifundista, poco eficiente) o por su informalidad (documentación que no está en regla, etc.).

³¹ La limitada clientela se explica también por los altos costos de transacción involucrados en las operaciones con Agrobanco.

³² Que como suele suceder con las entidades públicas, se reducen por el mayor número de casos que optan por no pagar, pues siendo el sector público, se piensa que en algún momento condonará las deudas.

³³ Comunicación personal con C. Garatea, ex presidente de Agrobanco (enero del 2007).

³⁴ Desgraciadamente, en este argumento se confunden aquellos que por convicción exigen atender más los problemas de acceso a recursos financieros para el agro y los que buscan

elefante blanco sentaron las bases para caer en la necesidad de revisar su propuesta y comenzar a evaluar los costos de romper algunas de sus piezas.

Línea del tiempo de la política financiera rural de Perú

- | | |
|-------------|--|
| 1990 | Comienza el programa de ajuste estructural. |
| 1991 | Se promulga el decreto ley 637, Ley de Instituciones Bancarias, Financieras y de Seguros , con el que se da inicio al proceso de liberalización financiera. |
| 1992 | Se cierra el Banco Agrario , junto con el resto de la banca de fomento. |
| 1993 | Se promulga el decreto ley 770 que sustituye al decreto ley 637 y que amplía las facultades de las instituciones bancarias. La banca comercial pasa a denominarse banca múltiple. |
| 1994 | Comienza el proceso de apertura de las CRAC. Entran en operación siete CRAC: las de Camaná; Tumbay (Huánuco); San Martín; Señor de Luren (Ica); Los Libertadores (Ayacucho); valle del Apurímac-Ene; y Quillabamba (Cusco). |
| 2002 | Comienza a operar Agrobanco como banca de segundo piso. Recién en abril del 2003 empieza a funcionar como banca de primer piso, luego de que un decreto de emergencia le autoriza esa modalidad de operación. |

flexibilizar y relajar las políticas financieras de esta entidad pública para sacar provecho personal de ello.