
Catherine Guirkinger, Carolina Trivelli*
LIMITADO FINANCIAMIENTO
FORMAL PARA LA PEQUEÑA
AGRICULTURA: ¿SOLO UN
PROBLEMA DE FALTA DE OFERTA?

Una de las razones usualmente utilizadas para explicar el escaso desarrollo de la pequeña agricultura comercial en el Perú es el limitado acceso de los productores a servicios financieros formales, crédito en particular. La fuerza de este argumento crece cuando se recuerda que desde el cierre del Banco Agrario el volumen de recursos intermediados por los sectores privado y público hacia los pequeños productores no logra recuperar los niveles de la década de 1980, ni muestra una tendencia alentadora. Argumentos que, unidos a lo que solemos escuchar en las campañas electorales, en las que se ofrecen siempre más recur-

* Las autoras debemos agradecer a Steve Boucher, investigador principal del proyecto “The Structure and Performance of Rural Financial Markets and the Welfare of the Rural Poor: A Comparative Study in Peru and Mexico”, con quien, gracias al apoyo financiero de BASIS CRSP (USAID), hemos pasado más de tres años trabajando en la recolección de la evidencia empírica aquí utilizada. Debemos agradecer también a la beca “International Dissertation Field Research Fellowship Program” del Social and Research Council, que permitió la permanencia de C. Guirkinger en Piura durante parte del 2004 y el 2005. Asimismo, al Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (Cipca), que nos acogió durante largos periodos de trabajo de campo. A Johanna Yancari le debemos mucho por su asistencia y esfuerzo durante todo el proceso de recolección de información, sobre todo en el Valle del Mantaro. Gina Alvarado nos ayudó con la realización de grupos focales en Piura y debe ser reconocida por ello. Finalmente, nuestro reconocimiento a los agricultores y sus familias, que nos brindaron desinteresadamente valiosa información soportando largas horas de encuestas en más de una oportunidad en los últimos años. Como es de rigor, todos los errores u omisiones son de nuestra entera responsabilidad.

sos para el campo, nos hacen pensar que uno de los frenos principales al desarrollo agrícola nacional es un problema de falta de oferta de recursos financieros.

En este artículo, basado en evidencia empírica de Piura y el Valle del Mantaro, discutimos esta afirmación. Así, partimos por mostrar que el entorno financiero rural tiene características (condiciones, regulación, tejido institucional, etcétera) que, si bien están lejos de ser favorables, representan una mejoría respecto de la década pasada. Y aunque esta situación debería traducirse en un mayor uso de crédito para actividades agropecuarias, al menos en zonas dinámicas como las que analizamos en este artículo, encontramos que el uso de créditos formales sigue siendo muy limitado, incluso menor que el registrado a mediados de la década pasada, a pesar de que los productores reconocen tener un acceso más fácil a este tipo de crédito. De ahí que nos preguntemos por las posibles explicaciones a esta situación.

Sugerimos tres razones para esta suerte de paradoja: mayor acceso pero menos uso de crédito formal. La primera podría ser que los agricultores no cumplen con los requisitos mínimos exigidos por los intermediarios. La segunda, que los productores no requieren fondos externos para desarrollar sus actividades, sea porque tienen otras fuentes, sea porque no poseen proyectos con rentabilidad suficiente para cubrir los costos de los créditos formales. Una tercera razón podría referirse a que los productores, a partir de consideraciones de manejo de riesgos y de costos de transacción, se estén inhibiendo de participar en este mercado. Concluimos que si bien estas tres razones explican la situación actual —mejores condiciones y menor uso—, una de ellas, la tercera, parece ser especialmente relevante. Finalmente, discutimos un conjunto de temas y opciones de política que podrían ayudar a reducir el impacto de estas razones y, así, impulsarían el mercado de créditos para la pequeña agricultura comercial. Este impulso podría traducirse en mayores niveles de inversión y rentabilidad y mejores opciones para los productores agropecuarios, sobre todo para los pequeños.

El artículo está dividido en cuatro secciones que siguen a esta breve introducción. En la primera se presenta la situación actual y la evolución reciente de la oferta financiera formal significativa para los pequeños productores comerciales. Se discuten también algunos de los cambios ocurridos en los últimos años que han contribuido al logro de mejores condiciones para el desarrollo financiero relevante para el agro. En la segunda se incluye evidencia sobre el uso del crédito en las dos zonas analizadas, con el fin de mostrar que si bien se reconoce un mejor entorno (con mayor acceso a créditos), el uso de crédito formal es muy limitado. En la tercera desarrollamos tres explicaciones que permiten entender esta situación pa-

radójica de mayor acceso y menor uso, y mostramos cómo el problema no reside necesariamente en la cantidad de fondos disponibles en los intermediarios financieros. Finalmente, en la cuarta y última presentamos un conjunto de conclusiones y alternativas que podrían mejorar el nivel de uso de créditos formales a favor del desarrollo de los pequeños productores y sus explotaciones.

DESPUÉS DE MÁS DE UNA DÉCADA DEL AJUSTE, ¿HAY UN NUEVO CONTEXTO PARA LAS FINANZAS RURALES?

EL ENTORNO ACTUAL

La situación y el desarrollo reciente de las finanzas rurales han sido ampliamente discutidos en nuestro país.¹ A pesar de estas visiones que señalan las limitaciones y los retos del actual sistema, pero que a su vez reconocen la precaria situación a partir de la cual se desarrolla, se suelen sacar conclusiones pesimistas respecto de la utilidad de este sistema, sobre todo al comparar la actual cobertura de las finanzas rurales con situaciones previas (Banco Agrario). Sin pasar al otro extremo, y tomando como un hecho que las finanzas rurales de hoy no han logrado ni la cobertura ni la profundidad que el agro requiere, debemos reconocer que la relación entre sector formal y pequeña agricultura es algo mejor que la de fines de la década de 1990.

Los mayores cambios en el sistema financiero rural se remontan a inicios de la citada década, cuando se inició el programa de ajuste estructural. Sin embargo, luego de la crisis de 1997-1998, originada por el Fenómeno El Niño (FEN) y la álgida situación financiera internacional, los intermediarios financieros cambiaron su estrategia para el sector agropecuario. So-

¹ Para una síntesis, véase, por ejemplo, Trivelli, Carolina, Rosa Morales, Francisco Galarza y Giovanna Aguilar: *La oferta financiera rural en el Perú: Elementos para una agenda de trabajo*. Lima: IEP, 2004. Serie Análisis Económico n.º 21. Trivelli, Carolina: *Crédito agrario en el Perú: Qué dicen los clientes*. Lima: CIES/IEP, 2001. Valdivia, Martín y Juan Pablo Silva: “Acceso a crédito en las economías rurales: Diferencias entre el sector formal e informal en el Perú”, en E. Gonzales de Olarte, B. Revesz y M. Tapia, editores: *Perú: El problema agrario en debate/SEPIA VI*. Lima: Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA), 1997. Alvarado, Javier, Felipe Portocarrero M., Carolina Trivelli, Efraín Gonzales de Olarte, Francisco Galarza e Hildegardi Venero: *El financiamiento informal en el Perú: Lecciones desde tres sectores*. Lima: IEP/Cofide/CEPES, diciembre del 2001. Serie Análisis Económico n.º 20. Boucher, Steve: “Contracción estatal y desarrollo del mercado de crédito: Marco conceptual y evidencia empírica de Piura”, en Fort, A. *et al.*: *La pequeña agricultura piurana: Evidencias sobre ingreso, crédito y asistencia técnica*. Lima: CIUP/Cipca, 2001, entre otros.

bre todo los bancos, pero también algunas Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMAC) y algunas Cajas Rurales de Ahorro y Crédito (CRAC) iniciaron una suerte de alejamiento del sector. La banca múltiple optó por una estrategia de salida y/o de concentración en los segmentos de clientes más grandes, y los intermediarios microfinancieros formales (IMF) redefinieron su aproximación hacia lo rural, por lo que, sin abandonar el ámbito de lo agropecuario, se reubicaron, para bien en los casos que ampliaron su cobertura hacia los pequeños productores, y para mal en los que pasaron a las microfinanzas rurales no agropecuarias.

En el escenario post-FEN, las IMF, dados los montos promedio colocados en el agro, se constituyeron en los intermediarios formales más relevantes y cercanos para los pequeños productores comerciales, sobre todo en zonas determinadas (la costa en general y Piura en particular, además de algunas plazas de zonas dinámicas de la sierra, como el Valle del Mantaro).²

De manera complementaria, el inicio de las operaciones de Agrobanco a principios de esta década, por un lado, no ha introducido las distorsiones que muchos temíamos,³ y, por otro lado, trajo un ligero incremento en la oferta de primer piso en algunas zonas, y, sobre todo, abrió nuevas posibilidades de fondos (de segundo piso) para los intermediarios formales.⁴

Así, el sistema actual está constituido básicamente por tres tipos de operadores formales: los bancos, las IMF y Agrobanco. Estos tres intermediarios son distintos no solo por su naturaleza y escala, sino también por su aproximación al ámbito rural. Claramente, las IMF y Agrobanco son los referentes formales para los pequeños productores comerciales (por su escala). Estas instituciones son además responsables de la mayor cantidad de clientes agropecuarios del sector formal, tal como se muestra en el cuadro 1.

Como se aprecia en el cuadro 1, el número de clientes es aún reducido, a pesar de que ha crecido considerablemente en los últimos años. La cartera agropecuaria del sistema no llega a representar 3,5 por ciento de las coloca-

² Como veremos más adelante, la escala (y monto de sus operaciones), la tecnología financiera y la cobertura geográfica de varias IMF hacen que estas entidades intermediarias estén más cerca de los pequeños productores que los bancos comerciales.

³ En la discusión previa al establecimiento de Agrobanco hubo mucho debate sobre los posibles efectos negativos de una iniciativa como esta para el sistema financiero formal con actividades en el ámbito rural. Nada o casi nada de ello sucedió, por la manera como se definió Agrobanco. Para una discusión sobre las características iniciales de Agrobanco, véase Aguilar, Giovanna: *El Agrobanco y el mercado financiero en el Perú*. Lima: IEP, 2004. Documento de Trabajo n.º 136. Serie Economía.

⁴ Aunque la demanda por estos fondos es limitada, pues las IMF, como el resto de intermediarios, tienen mucha liquidez.

Cuadro 1
Colocaciones agropecuarias del sistema financiero

Entidades	2004		
	Colocaciones (Millones de US\$)	Número de deudores	Crédito promedio (US\$)
Bancos*	320,3	3.338	95.951,3
Financieras**	0,003	1	3.353,7
CMAC	24,2	17.848	1.353,6
CRAC	28,9	12.464	2.320,3
Entidades de Desarrollo para la Pequeña y Mediana Empresa (EDPYME)	6,6	6.593	995,6
Agrobanco	6,5	3.149	2.086,9
Total	386,4	43.393	8.905,4

* Dentro de los bancos, Mibanco y el del Trabajo no tienen cartera agropecuaria.

** Dentro de las financieras, Solución no tiene cartera agropecuaria.

Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros: <www.sbs.gob.pe>, y Agrobanco.⁵
Elaboración propia.

ciones bancarias totales, pero para las IMF significa cerca de 10 por ciento (en promedio entre las CMAC, las CRAC y las EDPYME). Las CMAC están adquiriendo un importante liderazgo dentro de las IMF en el tema de las finanzas rurales, con casos saltantes en algunas regiones como Piura, aunque su cartera agropecuaria total se sitúa por debajo de 15 por ciento de sus colocaciones globales. El mayor volumen de colocaciones se mantiene en la cartera bancaria, que está concentrada en (pocos) clientes grandes (95.000 dólares de crédito promedio). Las IMF, por su parte, atienden en su mayoría pequeños productores (crédito promedio de 1.500 dólares). La segmentación entre bancos e IMF es clara, y el rol de Agrobanco en el agregado es relativamente modesto.

Las colocaciones agropecuarias están acompañadas de mayor estabilidad, si se la compara con la situación durante la crisis de fines de la década

⁵ Agrobanco: Planeamiento estratégico 2005-2009. Presentación del Directorio, 18 de abril del 2005. Disponible en: <http://www.agrobanco.com.pe/Planeamiento%20Estrat%C3%A9gico%202005-2009%20-%20Aprobado%20por%20Directorio_1.pdf>. Revisado el 14 de junio del 2005.

de 1990. Por un lado, las tasas de morosidad son decrecientes, incluso para sectores como el agropecuario, y, por otro lado, las carteras están más protegidas con provisiones de las propias entidades (bancarias y no bancarias).

A continuación discutimos brevemente algunos de los cambios experimentados por la oferta formal de fondos que se canalizan hacia el sector agropecuario con el fin de mostrar que la situación actual, a pesar de no ser ideal, no es peor que la de hace una década. En primer lugar presentamos un apretado resumen de lo sucedido desde la liberalización financiera hasta hoy, y luego destacamos cambios que han permitido que la oferta formal actual se configure como tal.

LA EVOLUCIÓN RECIENTE

Desde la liberalización financiera de principios de la década de 1990 y el cierre del Banco Agrario en 1992, la oferta financiera formal para el sector agropecuario quedó en manos privadas.⁶ Como se puede ver en el gráfico 1, el volumen de fondos canalizados al sector agropecuario creció de manera sostenida durante el periodo 1994-1998, sea por el surgimiento de nuevas entidades (CRAC), la consolidación de otras que comenzaron a atender la plaza rural (CMAC) y, sobre todo, por las colocaciones de los bancos, concentradas en los clientes más grandes (particularmente agroexportadores).⁷

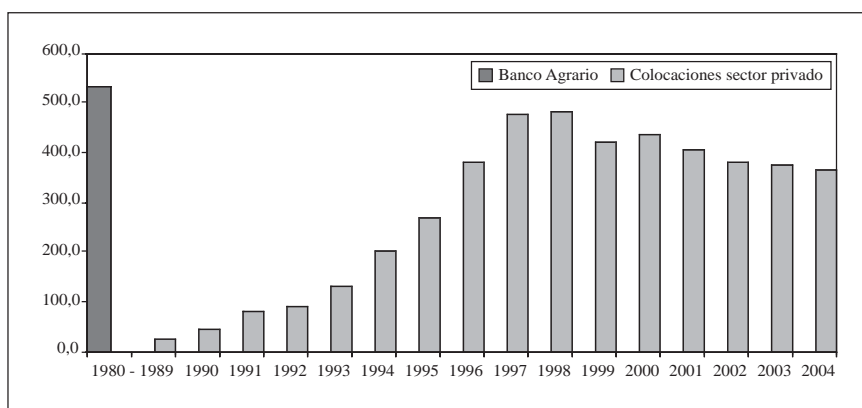
En 1998, año en el que se registraron las mayores colocaciones del sistema financiero privado en el sector agropecuario, se destinaron a él cerca de 500 millones de dólares. Cifra importante y aparentemente similar a la que colocaba el desaparecido Banco Agrario en la década de 1980, tal como se muestra en el gráfico 1. Sin embargo, al comparar el valor real de las colocaciones se observa que las privadas alcanzaron en el mejor momento la mitad de las colocaciones reales del Banco Agrario, como se puede ver en el gráfico 2.

A pesar de contar con menos fondos prestados al agro, estos han crecido a tasas mayores que el PBI agropecuario. En 1994 las colocaciones agropecuarias eran apenas 6 por ciento del PBI agropecuario, y hoy representan algo más de 10 por ciento de él.

⁶ Entre 1992 y 1994, cuando iniciaron sus operaciones, las CRAC mantuvieron cierto flujo de recursos públicos a través de los Fondeagros Regionales (entidades del Ministerio de Agricultura), que luego desaparecieron. Los fondos recuperados de las colocaciones hechas por los Fondeagros (muy pocos) pasaron al FRASA, un fondo que mantiene Cofide y que se coloca principalmente a través de las IMF.

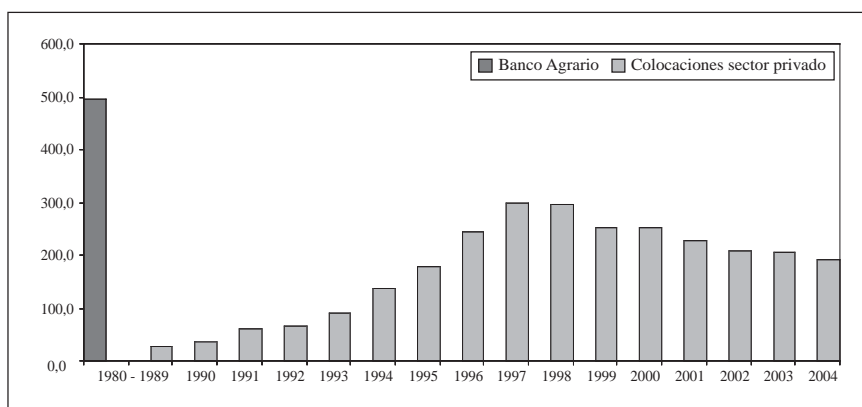
⁷ A pesar de lo cual la cartera agropecuaria total del sistema financiero formal no supera el 3,55 por ciento de las colocaciones del sistema.

Gráfico 1
Colocaciones en el sector agropecuario
(Millones de US\$ corrientes)



Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros (SBS): <www.sbs.gob.pe>. Elaboración propia.

Gráfico 2
Colocaciones en el sector agropecuario
(Millones de US\$ constantes. 1982-1984 = 1)



Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros (SBS): <www.sbs.gob.pe>. Elaboración propia.

Sin embargo, el mayor cambio respecto del sistema de colocaciones del Banco Agrario es la cobertura. Se estima que todo el sistema financiero atendió, a fines de la década de 1990, solo la décima parte —unos 23.000— de clientes servidos por el desaparecido Banco Agrario en el decenio ante-

rior. Ello no obstante, hay que destacar que el desarrollo reciente de las IMF y, en menor medida, la entrada de Agrobanco, han hecho que la cifra de clientes atendidos prácticamente se duplicara entre el 2001 y fines del 2004.⁸ Asimismo, es necesario reconocer que las colocaciones privadas se concentran en las zonas más prósperas, básicamente de la costa.⁹

Luego de 1998, cuando se registró el FEN, las colocaciones de los intermediarios formales disminuyeron.¹⁰ Esta reducción no se atribuye solo a la coyuntura económica adversa provocada por el crecimiento de la morosidad en el sector (que pasó de 10 por ciento en 1997 a 12 por ciento en 1998 y a más de 23 por ciento en el 2001), sino también a la creciente intervención del sector público, principalmente por intermedio del Ministerio de Agricultura (Minag). Primero se estableció, por decreto, una Reprogramación del Pago de Créditos Agropecuarios,¹¹ y luego se creó el programa de Rescate Financiero Agrario (RFA).¹² Los intermediarios financieros privados temen los efectos adversos de este tipo de intervención que disminuye los incentivos de sus clientes para repagar sus deudas.¹³ De hecho, la morosidad del sector aumenta a la par de la introducción de las medidas gubernamentales. Por ello, varios intermediarios las perciben como costosas y recurrentes, y prefieren colocar créditos en sectores sujetos a menos intervenciones de este tipo.

Como parte de estas intervenciones políticas, en 1999 se comenzó a hablar de crear un Banco Rural. Aunque la propuesta no prosperó inmediatamente, en la campaña electoral del 2001 se impuso la idea de instituir otra vez un Banco de Fomento Agropecuario.¹⁴ A pesar de que no había sido

⁸ Se estiman en más de 40.000 los clientes agropecuarios servidos por el sistema formal en el 2004, el grueso de ellos atendidos por las CMAC. Agrobanco es responsable solo de una pequeña porción de los clientes (aproximadamente 10 por ciento).

⁹ Aunque Valdivia (Valdivia, Martín: "Del Banco Agrario a las cajas rurales: ¿Hacia un sistema financiero rural eficiente?", en *Notas para el Debate* n.º 13. Lima: GRADE, octubre de 1995) señala que el Banco Agrario también concentraba sus colocaciones (volumen) en la costa y en los principales cultivos.

¹⁰ Disminución que se explica sobre todo a causa de las menores colocaciones de las entidades bancarias.

¹¹ Mediante decreto de urgencia 031-2000.

¹² El RFA fue aprobado por el decreto de urgencia 059-2000 y estaba destinado a refinanciar deudas por créditos agropecuarios mediante la utilización de bonos. Se modificó con el decreto de urgencia 013-2001. Este último tuvo por objetivo financiar las deudas por crédito agropecuario con instituciones del sistema financiero que al 31 de agosto del 2000 estuviesen clasificadas en las categorías "deficiente", "dudoso" y "pérdida".

¹³ Posteriormente se han dado otras medidas de fraccionamiento de deudas, reprogramación y condonación parcial con el sector público (Minag) que han actuado de igual manera.

¹⁴ Para un recuento de estos hechos, véase Trivelli, *op. cit.*, 2001.

una propuesta original del actual Gobierno, el proyecto se concretó por la presión del Congreso, y así se creó Agrobanco. En la práctica, esta nueva institución no entorpece la actuación de las entidades financieras que trabajan en el sector agropecuario (como muchos temimos), pero tampoco logra cambiar la situación de las colocaciones, pues es pequeño y poco visible.¹⁵

A estos problemas de interferencia política en el sector se ha sumado la mayor competencia registrada en el segmento microfinanciero, que ha jugado en contra de las colocaciones agropecuarias de las CRAC y CMAC más competitivas. Al verse presionadas por nuevos actores en el ámbito regional (bancos de consumo con cobertura nacional), las Cajas han evaluado los costos de las carteras sectoriales y encontrado que la mayor rentabilidad (y el menor riesgo) está en las zonas urbanas, donde hay todavía mercado por atender, y no en el sector agropecuario, en el que las tasas de interés cobradas no parecen ser adecuadas y en el que hay mayores riesgos y costos.¹⁶ Como consecuencia, particularmente las CRAC han iniciado un proceso de reducción, y sobre todo de depuración, de su cartera agropecuaria.¹⁷

Al mismo tiempo, han ocurrido otros hechos en ámbitos no financieros, como la titulación de predios rurales y la mejor dotación de infraestructura de comunicaciones, que han contribuido a configurar un entorno potencialmente más atractivo para el desarrollo financiero en el medio rural y que nos hacen pensar que la relación entre los pequeños productores y el sector financiero formal podría ser mejor hoy que en 1997, a pesar de la reducción de la oferta absoluta de fondos hacia el agro.

ALGUNOS CAMBIOS POSITIVOS OCURRIDOS EN LA ÚLTIMA DÉCADA

En ese contexto de reducción absoluta de fondos destacamos tres cambios que nos parecen importantes y positivos en la relación actual entre intermediarios financieros formales y agricultores, sobre todo los pequeños productores comerciales: la expansión de las microfinanzas, la titulación de las

¹⁵ Agrobanco respeta las condiciones que rigen el mercado de colocaciones rurales (no presta sin garantías, no presta a solicitantes con deudas pendientes, cobra tasas de interés de mercado, no ejerce competencia desleal, etcétera), trabaja de acuerdo con un complejo esquema de cadenas productivas (no crédito individual), etcétera.

¹⁶ Portocarrero, Felipe y Álvaro Tarazona: “Determinantes de la rentabilidad en las cajas rurales”, en Trivelli *et al.*: *Mercado y gestión del microcrédito en el Perú*. Lima: CIES, 2004.

¹⁷ En noviembre de 1998 las CRAC colocaban 56 por ciento de sus créditos en el sector agropecuario, y en el 2004 esta cifra pasó a 22 por ciento. Además, muchas CRAC han definido metas aun menores para su cartera agropecuaria.

tierras y el mayor uso y disponibilidad de información financiera sobre los clientes. De manera complementaria, asuntos en marcha, como la incorporación a la agenda de discusión del tema del seguro agrario y del rol que deberían cumplir las intervenciones del sector público en el mercado financiero, colaboran en el proceso de crear un mejor entorno para el desarrollo de las finanzas rurales.¹⁸

Expansión de la oferta de las entidades de microfinanzas

Entre los hechos relevantes para la configuración actual del mercado financiero rural hay que destacar la consolidación de mercados financieros regionales, la mayoría liderados por las CMAC. El desarrollo de los mercados regionales ha permitido que instituciones pequeñas alcancen escalas adecuadas para su sostenibilidad, consolidación y desarrollo en un entorno marcado por la competencia.¹⁹ Esta mayor solvencia, experiencia y nivel de actividad de las IMF regionales²⁰ ha traído un mayor conocimiento de los clientes de la región, incluidos los agricultores, un mejor manejo de las fuentes de información local y de los riesgos, y una definición más precisa del perfil de sus clientes y de los “nichos” en los que pueden desarrollar sus actividades.

Sin embargo, y como ya señalamos, el sector agropecuario no ha sido especialmente favorecido por este proceso de crecimiento de las IMF. Incluso en algunas entidades con carteras agropecuarias importantes se registra una importancia decreciente del sector. A pesar de ello, dada la expansión agregada del sistema, el volumen total de fondos intermediados hacia los productores agropecuarios por las IMF ha venido creciendo desde la crisis de 1997-1998, como se ha ido incrementando también el número de clientes rurales y el de agencias en nuevas zonas.

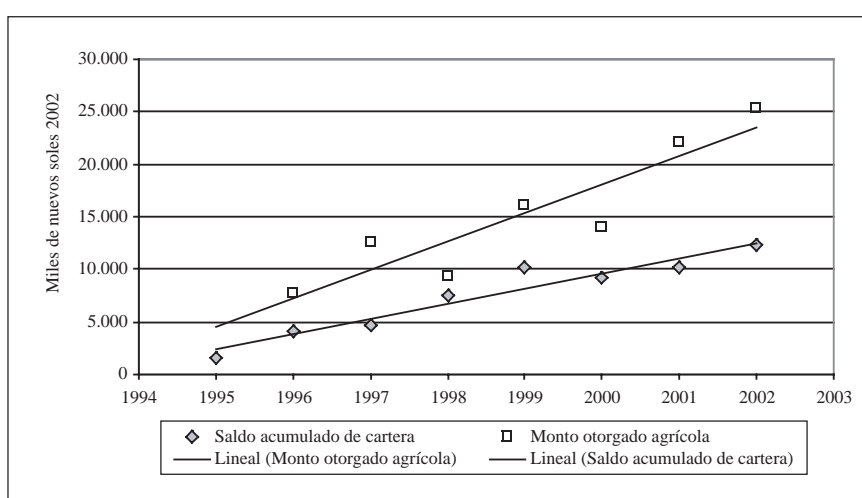
En el caso de Piura, la CMAC Sullana, pionera en el desarrollo de tecnologías de colocación en el ámbito rural, ha seguido apostando por el agro; de ahí que los montos que intermedia hacia este sector mantengan una tendencia creciente (véase el gráfico 3), a pesar de que su cartera agropecuaria ha perdido importancia relativa. Esta expansión de las IMF se ilustra en el caso de

¹⁸ Si nuestro interés estuviera puesto en la relación entre el conjunto de operadores formales y los agricultores en general, habría que incluir como cuarto tema el *boom* agroexportador de los últimos años; sin embargo, solo ponemos énfasis en el segmento de la pequeña agricultura.

¹⁹ Portocarrero, Felipe y Guillermo Byrne: “Estructura de mercado y competencia en el microcrédito en el Perú”, en Trivelli *et al.*, *op. cit.*, 2004.

²⁰ Las colocaciones de las IMF crecieron en más de 200 por ciento entre 1999 y el 2004, mientras que las de los bancos disminuyeron en 19 por ciento.

Gráfico 3
Saldos de cartera agropecuaria de la CMAC Sullana, 1995-2002



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú-Sucursal Piura.
 Elaboración propia.

Piura por un incremento en el número total de agencias, sobre todo de las entidades microfinancieras, que pasaron de 12 en 1998 a 32 en el 2003.

Esta evolución tiene también efectos positivos sobre la demanda. Entidades más consolidadas, con una trayectoria local más larga, se hacen más conocidas y con ello más cercanas a la población y a sus clientes potenciales. Los agricultores conocen más y mejor a las entidades de la localidad e incluso se relacionan con ellas no solo por medio del crédito sino también de otros servicios financieros (ahorros, transferencias, etcétera).

En sentido opuesto a la relativa mayor cercanía de las IMF al agro, se registra una disminución de la actividad financiera directa de las ONG. Si bien estas no son intermediarios formales, han acompañado durante la década de 1990 el desarrollo del segmento microfinanciero. La salida de ONG crediticias, cambios en las prioridades de algunas fuentes de fondos de cooperación internacional, mayor interés por atender sectores específicos (mujeres, población en riesgo, etcétera) y la formalización de algunas ONG dedicadas a las finanzas rurales (sobre todo bajo la modalidad de EDPYME), han determinado una reducción de los créditos otorgados por las ONG en muchas zonas o que estos se hayan focalizado, especialmente en regiones de pobres con intervenciones tipo bancos comunales.²¹

²¹ Véase una discusión al respecto en Trivelli *et al.*, *op. cit.*, 2004.

Titulación y costos de transacción

Desde la apertura del mercado de tierras en 1991, el Estado ha empezado a apoyar procesos de titulación de tierras, sobre todo en la costa. Y aunque estos procesos de titulación se han centrado en la entrega de nuevos títulos y en la regularización de los sistemas de tenencia (y en los documentos que la acrediten), también han incluido mecanismos de simplificación administrativa, modernización de las entidades registrales y una preocupación por la reducción de algunos de los costos asociados con el uso de la tierra como garantía.²²

Según datos del Programa Especial de Titulación de Tierras (PETT), desde 1994 se ha titulado más de un millón de predios rurales, concentrados sobre todo en la costa.²³ El proceso de titulación culmina con la inscripción de los predios en los Registros Públicos, es decir, cuando estos quedan hábiles para ser utilizados como garantías.

Por desgracia, no se cuenta con estudios sobre el grado de utilización de este tipo de garantías, o acerca del acceso de nuevos clientes al sistema financiero formal gracias a la nueva situación de la tenencia. Estudios específicos muestran que contar con el título mejora las posibilidades de acceder a fuentes formales de fondos, pero también reconocen que existen aún limitaciones para el mejor y cabal aprovechamiento de la nueva situación en la tenencia de los predios (altos costos de ejecución de garantías reales en zonas rurales, costos de transacción elevados, tenencia de parcelas tituladas muy pequeñas, etcétera).²⁴

²² Larson *et al.* (Larson, Janelle M., Stephen Smith, David Abler y Carolina Trivelli: "Titulación de tierras en el Perú: Se está cumpliendo la promesa". *Debate Agrario* n.º 32. Lima: CEPES, 2001), Boucher (*op. cit.*, 2001) y Trivelli y Venero (Trivelli, Carolina e Hildegardi Venero: *Crédito rural: Coexistencia de prestamistas formales e informales, racionamiento y auto-racionamiento*. Lima: IEP, 1999. Documento de Trabajo n.º 110) estiman que los costos de los trámites ligados al uso de la tierra como garantía, al menos para la primera hipoteca, oscilan entre 5 por ciento y 10 por ciento del monto del préstamo de los pequeños productores; cifra bastante alta si se consideran los relativamente pequeños montos promedio de las deudas de estos clientes. Es de lamentar que las encuestas realizadas en Piura en el 2003 no permitan una comparación precisa con la situación en 1997, pero las entrevistas con analistas de crédito de las IMF manifestaron una reducción de los costos de hipoteca. Este es uno de los temas que requiere mayor investigación.

²³ Según las categorías de titulación, entre 1994 y diciembre del 2003 se registraron 572 títulos de comunidades nativas, 3.682 títulos de comunidades campesinas y 1'228.192 títulos individuales.

²⁴ Algunos de los estudios que ven el tema desde distintos sectores son el de Larson *et al.* (*op. cit.*, 2001) para un caso de la costa peruana; Boucher (Boucher, Steve: "Information Asymmetries, Risk, and Non-Price Rationing: An Exploration of Rural Credit Markets

Como veremos más adelante, este cambio se refleja muy nítidamente en el grupo de los agricultores analizados en Piura. De los 500 productores que visitamos en el 2003, aquellos con título de propiedad bordeaban el 70 por ciento, cifra que, para el mismo grupo de productores, era de 50 por ciento en 1997.

De forma complementaria a los cambios en el régimen de tenencia y las posibilidades de utilizar la tierra como garantía, la mayor y mejor infraestructura de comunicaciones (carreteras y caminos rurales, comunicaciones, electrificación, etcétera) ha venido mejorando las opciones de conectividad y acceso de estos productores a los mercados de bienes y factores.²⁵

Más y mejor información en el sistema

Además de la mayor experiencia acumulada por los intermediarios locales que trabajan con los agricultores de su ámbito, uno de los cambios más relevantes para el desarrollo del mercado financiero ha sido la institución de las centrales de riesgo y, con ella, un mayor uso e importancia otorgada por los intermediarios a la información sobre sus clientes. No solo ha crecido la oferta de información disponible en las centrales de riesgo y el número de ellas; además, los intermediarios locales han aprendido a usar esta información para tomar mejores decisiones.

Si bien en entornos regionales las centrales de riesgo no cuentan siempre con toda la información más relevante acerca de las deudas con agentes locales, los propios intermediarios han desarrollado esquemas alternativos para obtener información local sobre todo para sectores como el agropecuario y el de las pequeñas empresas y medianas empresas (PYME), marcado

in Northern Peru”. Tesis doctoral de la Universidad de Wisconsin, 2000) para los valles de Piura; Field y Torero (Field, Erica y Máximo Torero: “Diferencias en el acceso de las mujeres al microcrédito en el Perú e impacto de la tenencia del título de propiedad”, en Trivelli *et al.*, *op. cit.*, 2004) para el caso de predios urbanos titulados por Cofopri; Trivelli *et al.* (*op. cit.*, 2001) desde la perspectiva de los bancos; Fort y Aldana (Fort, Ricardo y Úrsula Aldana: “Efectos de la titulación y registro sobre el grado de capitalización en la agricultura peruana”. Boletín *Economía y Sociedad* n.º 42, setiembre del 2001) con base en la información del Cenagro de 1994, entre otros.

²⁵ Por ejemplo, Escobal (Escobal, Javier: *Integración al mercado y costos de transacción en la agricultura peruana*. Lima: CIES, 2001. *Economía y Sociedad* n.º 40) demuestra la importancia de contar con un mejor camino para incrementar los ingresos de los productores de papa en los distritos de Pazos y Huaribamba, en Tayacaja, Huancavelica. El propio Escobal (Escobal, Javier: “The Role of Public Infrastructure in Market Development in Rural Peru”. Tesis doctoral. Wageningen University, 2005) revisa la estrecha relación entre infraestructura pública y desarrollo de mercados en el Perú rural.

por altas tasas de informalidad (consultas a intermediarios u otros agentes de la misma cadena productiva, por ejemplo).

Por su parte, los productores que ya tienen o han tenido relación con el sistema financiero formal comienzan a preocuparse por mantener una buena historia crediticia, pues sin ella enfrentarán mayores (y serias) restricciones para obtener nuevos créditos. Las entidades financieras formales (Agrobanco incluido) revisan los listados de deudores del ex Banco Agrario, y en algunos casos se utiliza incluso la información de los deudores de los desaparecidos Fondeagro antes de otorgar un crédito y los productores son conscientes de ellos. En el mes de febrero recién pasado, algunos agricultores del Bajo Piura señalaban en un grupo focal que había que repagar a la Caja antes que otros prestamistas, pues ellos sí investigan y llevan registros:

[...] la Caja para darte un crédito hace seguimiento, si es responsable o no es responsable, a cualquiera no le dan, le hacen seguimiento. A terceros [prestamistas informales] vas y les hablas con tanto sufrimiento y te dan [...] pero los de la Caja te hacen seguimiento, te van a investigar si es cierto lo que has declarado.

Los cambios discutidos acerca de la evolución reciente y de temas específicos (desarrollo microfinanciero en mercados regionales, titulación, reducción de costos de transacción e inversiones en infraestructura rural) dan cuenta de un entorno mejor que el de hace una década. Pero también informan que el entorno no es especialmente favorable ni sensible al tema de las finanzas rurales. Se esperaría que esta mejor situación se traduzca en un incremento del número de usuarios y/o de los montos colocados por el sector formal, en mejores condiciones para los clientes, y/o en un mejor desempeño de los intermediarios. En lo que sigue buscamos evidencia de si esta nueva situación del mercado y de la oferta financiera formal se ha traducido, o no, en una mayor demanda por financiamiento formal de los pequeños productores agropecuarios comerciales.

La evidencia que presentamos a continuación, como sustento de nuestro análisis, se basa en información recogida en una muestra de 499 agricultores en Piura y 324 en el Valle del Mantaro.²⁶ En el caso de la muestra de Piura esta contiene información más rica que la del Valle del Mantaro, pues

²⁶ La Encuesta Perú Rural fue aplicada en 823 viviendas, 499 de ellas ubicadas en Piura y 324 en el Valle del Mantaro. Toda la muestra de Piura está conformada por viviendas que fueron visitadas en 1997 (en el marco del estudio de Boucher, *op. cit.*, 2000), mientras que la muestra de Huancayo es nueva, pero se basa en los datos que maneja el PETT del Minag. Fue aplicada entre octubre y noviembre del 2003.

se cuenta con una visita previa en 1997 (panel), justo antes de la ocurrencia del FEN de 1998.²⁷

DEMANDA DE CRÉDITO FORMAL PARA LA PEQUEÑA AGRICULTURA: EL CASO DE PIURA Y EL DEL VALLE DEL MANTARO

La penetración del sector financiero formal es desigual en las dos zonas que analizamos. Esta situación se explica por la presencia de diversos factores y características en cada entorno, como son las distintas condiciones productivas, las opciones de integración de cada zona y/o la presencia de productos articulados a mercados dinámicos, los riesgos a los que están expuestos los productores en cada zona (de mercado, climáticos, etcétera), pero también podría ser una respuesta a distintos niveles de oferta financiera formal en cada zona.²⁸

En Piura, 25 por ciento de los agricultores encuestados tuvo algún crédito formal en el 2003, mientras que en el Valle del Mantaro solo lo consiguió 20 por ciento, tal como se puede deducir si se suman las columnas B y C del cuadro 2. En el caso de Piura este porcentaje de casos con crédito

Cuadro 2
Uso de crédito por los hogares de la muestra
(Porcentajes)

	A Solo informal	B Solo formal	C Formal e informal	D Subven- cionado ²⁹	E No crédito	F Total
Piura 97	28,5	20,5	7,0	16,0	28,0	100,0
Piura 03	26,5	18,0	7,0	7,0	42,0	100,0
Mantaro 03	17,3	13,3	6,2	1,9	61,4	100,0

Nota: En Piura solo se tomaron en cuenta préstamos para la campaña grande anterior, mientras que en el Mantaro se incluyeron todos los créditos activos en un periodo de doce meses.

Fuente: Encuesta Perú Rural 2003-Piura.

Elaboración propia.

²⁷ Realizada por Boucher para su estudio del 2000.

²⁸ En Trivelli *et al.* (*op. cit.*, 2004) se muestra cómo encuestas especializadas en distintas zonas dan cuenta de muy variados niveles de acceso a fuentes formales de crédito.

²⁹ Cuando un hogar tenía crédito subvencionado y formal, se puso en “formal e informal”, y cuando tenía subvencionado e informal, se registró como “subvencionado”.

formal es menor que el reportado por el mismo grupo de agricultores en 1997, tanto de fuentes formales cuanto informales. Llama la atención que esta reducción en el uso de créditos formales se presente en un periodo en el que se han expandido las IMF en la región (en número de entidades y en cantidad de agencias) y en el que se han dado varios otros cambios, como los discutidos en la sección anterior.

Además del menor uso de fuentes formales, se puede apreciar que en Piura los montos y plazos de los créditos formales se han reducido, y las tasas de interés han crecido ligeramente entre 1997 y el 2003. Para el 2003, los créditos formales obtenidos por los productores del Valle del Mantaro alcanzaron montos menores que en Piura y por plazos relativamente más largos. En ambas regiones, y en ambos años para Piura, los créditos informales resultaron más caros, por montos menores y periodos más cortos, que los créditos de fuentes formales (véase el cuadro 3).

Cuadro 3
Montos, tasas de interés y plazos promedio

US\$ 2003		Formal*	Informal*	Subvencionado
Monto promedio	Piura 1997	2.900	490	1.080
	Piura 2003	1.580	410	680
	Mantaro 2003	1.210	500	1.280
Tasa de interés nominal**	Piura 1997	3,7	8,2	1,75
	Piura 2003	4,0	10,1	3,0
	Mantaro 2003	4,1	n.d.	n.d.
Plazo (meses)	Piura 1997	10,1	5,6	7,0
	Piura 2003	7,0	6,0	7,2
	Mantaro 2003	9,4	6,0	8,4

* Las diferencias entre sectores son significativas al 5 por ciento los dos años.

** Solo se consideran las tasas explícitas. Los préstamos con tasa nula son excluidos. Muchas son transacciones en las que parte del crédito es otorgado o recuperado en producto. En estos casos, en vez de definir una tasa de interés explícita, el prestamista aumenta el precio de los productos prestados o disminuye el precio de los productos comprados. Excluimos estos préstamos para el cálculo de la tasa promedio y consideramos que estas tasas implícitas son similares a las explícitas.

Fuente: Encuesta Perú Rural 2003-Piura.

Elaboración propia.

El aparente mejor contexto antes descrito no parece, entonces, traducirse en un mayor uso de créditos de fuentes formales ni en mejores términos de los créditos para los productores, al menos en estas dos zonas. Esto sorprende, pues justamente estas dos zonas del país son de las que cuentan con

un aparentemente mejor contexto para el desarrollo de las finanzas formales relevantes para los productores agropecuarios comerciales, incluso para los pequeños, dado que ambas zonas son muy dinámicas en términos agropecuarios, comerciales y financieros.³⁰

LA PREGUNTA PENDIENTE: ¿CÓMO EXPLICAR QUE EL NUEVO (Y RELATIVAMENTE MEJOR) CONTEXTO NO SE TRADUZCA EN MAYOR USO DE CRÉDITO FORMAL?

Para responder esta pregunta proponemos tres posibles explicaciones. Primero, se puede pensar que los productores encuestados, representativos de la pequeña agricultura comercial de nuestro país, no son sujetos de créditos formales porque no cumplen con los requisitos exigidos por el sistema formal (garantías, documentación, formalidad, etcétera). Una segunda respuesta podría ser que estos productores no necesitan recursos externos, sea porque cuentan con recursos propios para financiar sus actividades, sea porque sus proyectos agropecuarios no requieren de inversiones considerables, sea porque no tienen proyectos que garanticen una rentabilidad que permita pagar los costos de un crédito. Una tercera explicación es que quizá hay razones distintas, no ligadas a la oferta y sus condiciones, que inhiben a grupos de agricultores de participar en el mercado formal de créditos.

A continuación, y a partir de la información recogida en Piura y el Valle del Mantaro en el 2003, discutimos la validez y relevancia de cada una de estas tres posibles explicaciones.

EXPLICACIÓN 1: LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES COMERCIALES NO SON SUJETOS DE CRÉDITO FORMAL

Una de las opciones para explicar la poca demanda de crédito formal es que los productores agropecuarios no cumplen con los requisitos mínimos para ser clientes de una entidad financiera. La información que hemos recogido en Piura y el Valle del Mantaro nos muestra que esta podría ser la razón de la escasa demanda por créditos de fuente formal solo para un pequeño grupo de agricultores. El 69 por ciento de los productores encuestados en Piura y el 68 por ciento en el Valle del Mantaro tienen título de propiedad de sus parcelas

³⁰ A pesar de que en Piura tenemos hoy 48 agencias de entidades formales, 32 de las cuales son microfinancieras, lo que representa un incremento importante, pues en 1998 había solo 12 IMF. En el caso del Valle del Mantaro hoy se cuenta con 10 instituciones con 29 agencias, 17 de las cuales son agencias de IMF.

(inscrito en Registros Públicos), y en el caso de Piura ha habido un cambio positivo y significativo en este aspecto en años recientes, pues en 1997 solo 50 por ciento de los productores de nuestra muestra tenía título de propiedad.

Además, de los productores que han obtenido crédito de alguna fuente formal en 1997 y el 2003, menos de 60 por ciento en Piura y de 25 por ciento en el Valle del Mantaro tuvieron que entregar la hipoteca de su tierra como parte de las condiciones para conseguir el préstamo. Es decir, incluso algunos de aquellos que no poseen título de su predio han podido acceder a opciones financieras formales.

Por otro lado, si bien los productores son pequeños, no lo son tanto como para no ser clientes potenciales de los intermediarios formales. En Piura, el área promedio de tierra que posee cada hogar es de 4,3 hectáreas, y 93 por ciento de los hogares tienen más de una hectárea. En el Valle del Mantaro el área promedio por hogar es de 3,7 hectáreas, y 86 por ciento tiene al menos una hectárea propia. Todos los agricultores encuestados son productores con acceso a riego regulado,³¹ y la mayoría tiene más de veinte años de experiencia en la actividad agropecuaria.

Como consecuencia de estas características, y de la mayor presencia de intermediarios en algunas zonas y/o de las mejores condiciones para movilizarse, 71 por ciento de los encuestados en Piura y 74 por ciento en el Valle del Mantaro señalan ser sujetos de crédito de alguna fuente formal (es decir, reconocen que pueden obtener un crédito formal). En el caso de Piura, y gracias a que tenemos información de los mismos productores de 1997 y el 2003, podemos afirmar que la percepción sobre las posibilidades de acceso a fuentes formales es mucho mayor en el 2003.³² En 1997, solo 56 por ciento señalaba que un intermediario formal le daría un crédito.

Aunque esta primera explicación se podría aplicar a algunos productores agropecuarios encuestados, no parece ser una razón central para justificar la relativamente modesta demanda por créditos formales en las dos zonas analizadas.

EXPLICACIÓN 2: NO NECESITAN RECURSOS EXTERNOS PARA LLEVAR ADELANTE SUS ACTIVIDADES AGROPECUARIAS

Una segunda explicación podría ser que los productores agropecuarios de estas zonas no requieran recursos de endeudamiento para llevar adelante

³¹ La muestra que se encuestó se definió para asegurar que tuvieran riego en al menos una de sus parcelas.

³² Lo que reflejaría que los propios productores sienten que hay mayores opciones de acceso ahora que antes del FEN.

sus actividades productivas porque cuentan con recursos propios para financiar su campaña agrícola o porque la escasa rentabilidad de sus actividades no les permite cubrir los costos de un crédito formal.

Veamos por partes la relevancia de esta explicación para los productores de Piura y el Valle del Mantaro. De los productores que informan ser sujetos de crédito y no haber solicitado un crédito formal, 20 por ciento en Piura y 51 por ciento en el Valle Mantaro señalan que no necesitan un crédito formal. Si bien la información de nuestra encuesta no permite identificar claramente los casos en que este “no necesitar” se debe a que tienen recursos propios para financiar la producción agropecuaria, actividades complementarias de corte cualitativo nos mostraron la relevancia de este argumento. En grupos focales realizados con agricultores en Piura, las discusiones revelaron que hay productores que tienen otras fuentes de ingresos, como por ejemplo la producción de plátano, algún negocio no agropecuario o remesas de familiares migrantes, que les permiten contar con recursos para cubrir los gastos de la producción agropecuaria sin recurrir a fuentes de financiamiento.³³

En la muestra de agricultores que analizamos tenemos, por un lado, que el grupo de productores que posee fuentes adicionales de ingreso no es demasiado amplio, apenas 27 por ciento tiene negocios no agropecuarios y con niveles de ingresos relativamente bajos (ingresos medianos de 4.002 nuevos soles anuales), 25 por ciento tiene ahorros líquidos y 44 por ciento recibe remesas de familiares migrantes, pero en montos relativamente pequeños (solo 17 por ciento de los que recibieron remesas en el 2003 obtuvieron más de 100 dólares en los doce meses previos a la encuesta); y, por otro lado, la mayor parte de cultivos instalados requieren inversiones relativamente importantes. Es interesante destacar que 40 por ciento de los hogares que tienen alguna de las fuentes de ingreso mencionadas trabajan con créditos de fuentes informales, resultado que ilustra cómo muchos de estos agricultores no logran autofinanciarse completamente.

Otro grupo de productores que se autofinancia puede encontrarse exactamente en el otro extremo de la distribución de la riqueza. Nos referimos a productores de edad avanzada que trabajan con poco interés en el comercio y más para el consumo, a productores que tienen áreas pequeñas (algunas de las parcelas en el Valle del Mantaro cuentan con menos de 28 m²) o

³³ Respuesta que debe tener que ver tanto con las reticencias a trabajar con crédito formal cuanto con la existencia de una diferencia significativa entre el costo real del crédito y la remuneración real a los ahorros y/o con opciones conservadoras frente al riesgo involucrado en las transacciones con el sector formal.

parcelas con problemas (de salinización, por ejemplo). Este grupo de productores no tiene proyectos rentables que permitan cubrir el costo de un financiamiento formal. Es difícil aportar evidencia empírica precisa sobre la falta de proyectos financiados por problemas de rentabilidad.³⁴ Sin embargo, lo que sí podemos afirmar es que hay un grupo significativo de productores (al menos 29 por ciento de los encuestados) que, aunque señalan tener acceso a crédito formal, optan por trabajar con crédito informal, que, para nuestra muestra de encuestados, es un crédito más costoso que el ofrecido por fuentes formales. Otra prueba de la existencia de rentabilidad podría ser que el porcentaje de casos que no ha podido honrar sus deudas (morosos) es relativamente bajo: apenas 3,7 por ciento de los encuestados. A pesar de ello, no se puede descartar que haya un grupo de agricultores que no cuentan con un proyecto rentable (financiable por el sector formal); en todo caso, este parece no ser un grupo grande.

De lo anterior se colige que hay un grupo de productores que prefieren utilizar sus propios recursos para financiar su producción agropecuaria, situación que se explica por necesidades de inversión relativamente pequeñas o por la existencia de otras fuentes de ingresos en el hogar (negocios, remesas). En conclusión, y como lo confirma el análisis de las percepciones frente a los créditos formales que presentamos más adelante, las características de los hogares examinados sugieren que son en realidad pocos los productores que no necesitan préstamos para financiar su producción. Como la explicación anterior, pues, esta solo se aplica a un grupo relativamente pequeño de los casos analizados.

EXPLICACIÓN 3: RAZONES QUE FRENAN LA DEMANDA POR CRÉDITO FORMAL

Para el caso peruano, Boucher³⁵ mostró que un grupo importante de agricultores piuranos, sobre todo los más pobres, no accedían a fuentes formales porque su esquema para manejar los riesgos se los impedía. De igual modo, Trivelli y Venero³⁶ y Trivelli³⁷ mostraron que un grupo importante de agricultores en el valle de Huaral no buscaban financiamiento formal como respuesta a sus estrategias de manejo de riesgos y/o por consideracio-

³⁴ Dado que no podemos asegurar que el proyecto implementado es el mejor proyecto disponible.

³⁵ Boucher, *op. cit.*, 2001.

³⁶ Trivelli y Venero, *op. cit.*, 1999.

³⁷ Trivelli, *op. cit.*, 2001.

nes distintas del análisis de la rentabilidad y la tasa de interés cobrada por el sector formal.

A partir de estos trabajos para el caso peruano y de una vasta literatura internacional sobre el tema, analizamos la relevancia de estas *otras* razones para explicar por qué agricultores con acceso a créditos formales que tienen proyectos rentables y no cuentan con recursos propios suficientes como para implementarlos optan por no pedir estos créditos. En lo que sigue discutimos tres razones que, desde el análisis de la demanda, nos ayudan a entender esta situación.

Costos de transacción

Si bien es cierto que las tasas de interés en el sector formal no son especialmente altas,³⁸ estas no constituyen el único costo de los préstamos formales; a ellas hay que añadir los costos de transacción, y solo entonces obtendremos el costo real del crédito. La hipoteca de la tierra requiere la emisión de un certificado en Registros Públicos en el que se señala que la parcela no cuenta con un gravamen, y la firma de un contrato, con sus respectivos costos notariales. Estos trámites tienen costos directos y también implican múltiples viajes (con sus correspondientes gastos en pasajes y en días de trabajo perdidos). El uso de otros tipos de garantías no hipotecarias demanda igualmente una serie de documentos legalizados y fedateados, así como el pago de servicios de asesoría legal y/o notarial.

Si se consideran estos costos como parte del precio del préstamo, el crédito formal se encarece. Varios autores ven estos costos como la base de la relativa escasez de demanda por préstamos formales.³⁹ Sin embargo, esta no es la situación en Piura, pues allí los costos de transacción no compensan las diferencias en las tasas de interés entre los créditos formales y los informales.⁴⁰ A pesar de ello, es claro que los trámites necesarios para obtener

³⁸ Respecto de las tasas vigentes para otros sectores productivos.

³⁹ Véase, por ejemplo, los trabajos de Jappelli (Jappelli, T.: "Who is Credit Constraint in the U.S. Economy?". *The Quarterly Journal of Economics* 105(1), 1990, pp. 219-234), Chung (Chung, Inuk: "Market Choice and Effective Demand for Credit: Roles of Borrower Transaction Costs and Rationing Constraints". *Journal of Economic Development* 20(2), 1995, pp. 23-44), Barham *et al.* (Barham, B., S. Boucher y M. R. Carter: "Credit Constraints, Credit Unions and Small-Scale Producers in Guatemala". *World Development* 24(5), 1996, pp. 793-806), y Mushinsky, D. W.: "An Analysis of Offer Functions of Banks and Credit Unions in Guatemala". *The Journal of Development Studies* 36(2), 1999, pp. 88-112.

⁴⁰ Guirkingner, Catherine: "Recurrir a un préstamo informal: ¿Solución de último recurso?". *Economía y Sociedad* n.º 56, junio del 2005, pp. 58-66.

un crédito formal elevan su costo real y, con ello, reducen la rentabilidad de los proyectos implementados utilizando crédito formal. Hay que considerar, además, que muchos de estos costos de transacción son cobrados al momento de solicitar un crédito (antes de la aprobación), lo que podría estar disuadiendo a algunos productores de solicitar el crédito, máxime si existe la posibilidad de no obtener el crédito solicitado.⁴¹

Manejo de riesgos

Los pequeños productores agropecuarios son muy vulnerables a la presencia de eventos inesperados, sean estos parte de los riesgos inherentes a la agricultura (clima, por ejemplo), sean idiosincráticos, como las “desgracias” que afectan a los productores y sus hogares (enfermedades graves, por ejemplo). Por ello, adoptan estrategias para limitar su exposición a estos riesgos. Estas estrategias pueden perjudicar su eficiencia, al llevarlos a no implementar proyectos o inversiones con alta rentabilidad por optar por proyectos menos riesgosos pero también menos rentables.⁴²

La producción agrícola es, por definición, una inversión riesgosa. El rendimiento y la calidad de los cultivos dependen de las condiciones climáticas en momentos específicos del ciclo productivo. En Piura, la falta de agua que inhibe el desarrollo de ciertos cultivos o las lluvias excesivas que favorecen el desarrollo de plagas pueden conllevar consecuencias graves para los proyectos de los agricultores. En el Valle del Mantaro, el granizo y las heladas representan riesgos recurrentes para cultivos como el choclo, por ejemplo. Por otro lado, los precios agrícolas son variables por definición, y esto incrementa la dispersión del ingreso agrícola en zonas bien integradas a los mercados nacionales e internacionales. Además, los pequeños productores son vulnerables a la presencia de *shocks* negativos que afectan sus ingresos agropecuarios. Para la mayoría, la producción agrícola constituye la primera fuente de ingresos del hogar y, además, estos ingresos son muy concentrados; así que, en general, el hogar debe mantenerse todo el año con el producto de una o dos cosechas. Asimismo, la ausencia de mecanismos de seguros (formales e informales) impide sostener el nivel de

⁴¹ Japelli (*op. cit.*, 1990) y Mushinsky (*op. cit.*, 1999) discuten las implicancias de este tipo de racionamiento, considerado como “racionado de antemano”.

⁴² Hay muchos estudios que señalan la importancia de contar con sistemas de seguros justamente para evitar que los productores escojan opciones menos rentables (véase, por ejemplo, Fafchamps, M. y J. Pender: “Precautionary Saving, Credit Constraints, and Irreversible Investment: Theory and Evidence from Semi-Arid India”. *Journal of Business and Economic Statistics*, vol. 15, n.º 2, abril de 1997, pp. 180-194).

consumo del hogar en caso los ingresos agrícolas sean menores que los usuales.

Estos factores impulsan a los agricultores a limitar su exposición a riesgos o *shocks* negativos, incluso si esta decisión perjudica el nivel de ingreso esperado de su actividad productiva. En otras palabras, los productores optan por inversiones más seguras y menos rentables antes que por proyectos más rentables y más riesgosos. Por ejemplo, si un crédito formal les permitiera alcanzar niveles más altos de productividad, los productores pueden preferir fuentes alternativas de financiamiento, que son caras pero ofrecen mejores condiciones de refinanciamiento ante la eventual presencia de una desgracia. Los productores con este comportamiento han sido denominados “racionados por riesgo”.⁴³ Estos agricultores podrían alcanzar niveles más altos de eficiencia y mejorar su ingreso si tomaran un crédito formal, pero en las condiciones actuales no pueden asumir las consecuencias de un eventual *shock* negativo.⁴⁴ De acuerdo con esta lógica, una deuda formal puede terminar agravando o profundizando las consecuencias de un *shock*.⁴⁵

El cuestionario aplicado en Piura y en el Valle del Mantaro permite identificar a los agricultores que, teniendo acceso a créditos formales y contando con un proyecto rentable en el cual invertir, son disuadidos de tomar este crédito por el riesgo y/o los costos de transacción relacionados con un préstamo formal.⁴⁶ El gráfico 4 muestra la frecuencia del racionamiento por riesgo y/o por costos de transacción. En él se puede apreciar que, en Piura, el porcentaje de hogares en esta categoría es importante y que aumentó de 19 por ciento a 32 por ciento entre 1997 y el 2003. En el Valle del Mantaro este grupo es menos importante: representa 19 por ciento de los productores de la encuesta. En nuestra muestra, muchos de estos racionados por riesgo y/o costos de transacción se financian con préstamos informales (más de 43 por ciento en Piura en los dos años y 23 por ciento en el Mantaro) que, si

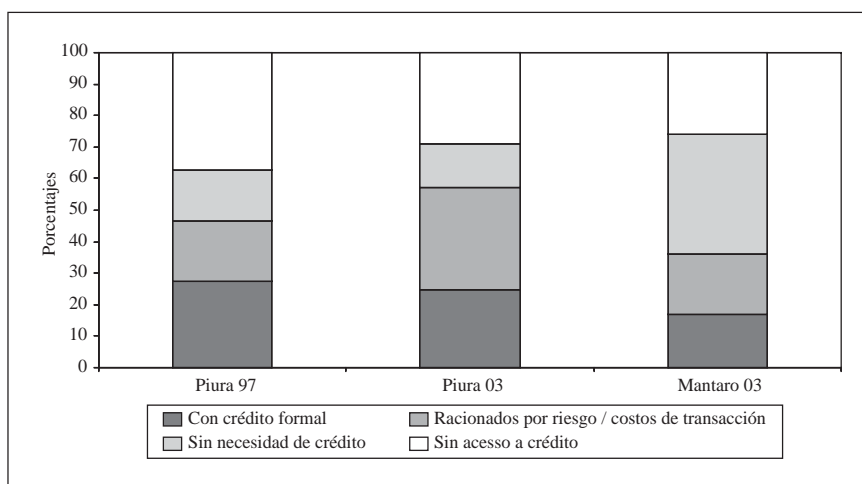
⁴³ Boucher, S. R. y M. R. Carter: “Risk Rationing in Moral Hazard Constrained Credit Markets”. *Staff Working Paper* n.º 445. UW-Madison: Agricultural and Applied Economics, 2002.

⁴⁴ Como la pérdida de las garantías entregadas al intermediario formal.

⁴⁵ Si bien los prestamistas formales rara vez ejecutan garantías, una deuda atrasada se vuelve rápidamente muy cara en el sector formal, por los costos de mora y de refinanciamiento.

⁴⁶ Usamos una metodología basada en un conjunto de preguntas hipotéticas que permiten clasificar directamente a los hogares en las varias categorías de racionamiento. A los agricultores que no usan préstamos formales se les pregunta si consideran que una fuente formal les daría un crédito si lo pidieran. A los que responden que sí, les preguntamos por qué no solicitan ese crédito. Usamos estas respuestas para clasificarlos en las distintas categorías del cuadro. Barham *et al.* (*op. cit.*, 1996) y Boucher (*op. cit.*, 2001) describen en detalle este método.

Gráfico 4
Frecuencia de racionamiento por riesgo



Fuente: Encuesta Perú Rural 2003 y Encuesta Piura 1997.
Elaboración propia.

bien son más caros, incluyen mejores condiciones de refinanciamiento. Estas cifras dan cuenta de la importancia de restricciones no ligadas directamente a la falta de oferta financiera en el medio rural.

De manera complementaria, los resultados de los grupos focales nos permitieron comprobar la importancia de los riesgos que perciben los productores de trabajar con el sector financiero formal ante la eventual presencia de una desgracia. Para los participantes en los grupos focales que tienen acceso a fuentes formales de crédito (todos también parte de la muestra de nuestros encuestados), dos comentarios fueron frecuentes: que los intermediarios financieros tienen el control, pues cuentan con las garantías, y que, por el contrario, los intermediarios informales tienen la “obligación” de brindar facilidades en caso se presente un *shock*.

Información

Otra razón que inhibe a los pequeños productores de trabajar con créditos formales es la falta de familiaridad e información precisa sobre el proceso y los trámites requeridos para realizar este tipo de transacciones. Los grupos focales con agricultores de la muestra corroboran que los productores conocen a los intermediarios, pero también que no tienen información precisa sobre cómo operan en situaciones particulares (ante una deuda impaga, por

ejemplo). Esta incertidumbre aumenta el riesgo percibido asociado a un préstamo formal, así que estas discusiones confirmaron los resultados de las encuestas sobre la importancia del factor riesgo en la toma de decisiones.

Los productores que no utilizan créditos de fuentes formales y que nunca solicitaron un crédito de este tipo de fuentes manejan relativamente poca información sobre las condiciones de un crédito formal. Muchos de ellos conocen los requisitos pero tienen una evaluación distorsionada del riesgo actual y de los costos de transacción reales de un préstamo formal. Estos agricultores están muy incómodos cuando tienen que hacer trámites con instituciones como bancos. Temen no entender los papeles que tienen que llenar y ser despreciados o maltratados por el funcionario que los atiende. También expresaron ser muy temerosos de firmar cláusulas que no entienden o con las cuales no estarían de acuerdo.

Por el contrario, al consultar a agricultores que sí tienen o han obtenido créditos formales sobre lo mismo, estos informaron que poseen más información, y la mayoría señaló haber recibido ayuda de vecinos o amigos para pedir un crédito por primera vez. Dos agricultores resumieron la situación así:

Nosotros cuando recién iniciamos a hacer los préstamos acá sí teníamos ese temor; sí teníamos ese temor por la tierra (me la van a quitar). Pero cuando a uno le hacen el papeleo, bien bonito le sale. [...] Allí uno tiene un montón de dudas, ¿no?, pero a las finales ya se les hace común.

Si bien existe contacto entre los productores con y sin crédito formal, hay también desinformación. Por ejemplo, al consultar a algunos productores sobre las consecuencias de no repagar a tiempo sus acreencias con fuentes formales, muchos narraron historias de remates de tierras como si fuesen algo frecuente y cercano, resultado que no se condice con los relativamente pocos casos de ejecución de garantías registrados por las entidades financieras formales, en particular por las IMF de la zona.

Para las entidades financieras, difundir más y mejor sus productos y condiciones sería una estrategia para remontar este problema de desinformación. Sin embargo, las características de bien público de este tipo de actividades hacen que ninguna de las entidades las implemente. Entidades de segundo piso (Corporación Financiera de Desarrollo-Cofide, Agrobanco, Asociaciones de IMF), o la propia entidad reguladora (Superintendencia de Banca y Seguros-SBS) podrían salvar el problema del bien público y promover este tipo de campañas informativas.⁴⁷ En el mismo sentido,

⁴⁷ Lo mismo debería hacerse para las transacciones pasivas. Muy pocos pobladores rurales (incluso urbanos) saben de la existencia del Fondo de Seguro de Depósitos, por ejemplo.

este tipo de resultado señala un valioso espacio de acción para las ONG de la región.

A partir de la evidencia de nuestra encuesta, las tres explicaciones discutidas en esta sección (falta de rentabilidad y garantías, tenencia de recursos propios y racionamiento por riesgo) dan cuenta de razones complementarias. Si bien las tres razones son relevantes —aunque en distinto grado— para entender por qué no se incrementa el acceso a fuentes formales, la tercera explicación resulta fundamental para responder la pregunta planteada (más acceso y menos uso). Como se mostró en el gráfico 4, en el caso de Piura encontramos que el porcentaje que se considera con acceso a una fuente formal crece entre 1997 y el 2003, lo que resulta lógico si se toma en cuenta la relativa expansión de la oferta (al menos, más agencias en la región). Pero también descubrimos que el grupo racionado por riesgo o costos de transacción crece. Esto sugiere que, más que la falta de disponibilidad de crédito formal, lo que impide a ciertos agricultores concretar inversiones rentables (posibles con un préstamo formal) son razones relacionadas con la debilidad de los mecanismos formales e informales de seguro. La relativa importancia de la segunda explicación presentada en el caso del Valle del Mantaro nos da pistas sobre el origen de las diferencias encontradas en el desarrollo y penetración del sistema financiero entre esta región y Piura.

El grupo que no cuenta con un proyecto rentable o que posee recursos propios para financiar sus actividades agropecuarias es bastante estable en Piura. Se observa también que este grupo es mucho más importante en el Valle del Mantaro. Dos tipos de explicaciones están tras la pertenencia a este grupo. Por un lado, la falta de rentabilidad de las explotaciones de algunos de los productores, sea por el tipo de cultivo con que trabajan, la calidad de la tierra de la que disponen, el reducido tamaño de su explotación o la avanzada edad del productor, hace que un grupo de productores que señalan tener una oferta de financiamiento formal no quiera tomarlo. Por el otro lado, hay un grupo que cuenta con recursos propios para financiar sus actividades; recursos que provienen de otros negocios, de remesas o de la producción de otros cultivos (frutales, por ejemplo). Este grupo es probablemente más importante en el Valle del Mantaro, dado que las necesidades financieras de sus explotaciones tienden a ser menores, no solo por la menor inversión por unidad de área requerida para los principales cultivos (en comparación con el arroz o algodón), sino, y sobre todo, porque las explotaciones son relativamente más pequeñas y los productores cuentan relativamente con más fuentes de ingresos no agrícolas.

Por último, el gráfico 4 sugiere que si todos los productores que tienen a la vez un proyecto rentable (que necesita financiamiento externo) y acceso a préstamos formales (racionados por riesgo o costos de transacción)

invirtieran con un crédito formal, el nivel de uso en cada una de estas zonas podría duplicarse.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La evidencia presentada en este artículo da cuenta de que si bien no hay un incremento sustancial en el volumen colocado por los intermediarios formales en el agro, el número de clientes atendidos por los intermediarios formales —los microfinancieros sobre todo— está creciendo, aunque aún se sitúa muy lejos de lo deseable. La mayoría de los intermediarios cuenta hoy con liquidez suficiente (o con acceso a ella) como para ampliar sus colocaciones agropecuarias si así los quisieran, y el entorno en general parece más favorable que a inicios de la década de 1990.

Sin embargo, los intermediarios formales parecen preferir no ampliar su cartera en el sector agropecuario o hacerlo lentamente, sea por los altos costos asociados con estas colocaciones (demandas de personal altas, desplazamientos, etcétera), los elevados riesgos asociados a ellas (el clima o interferencias políticas, por ejemplo), o por la imposibilidad de asumir los ‘costos hundidos’ necesarios para iniciar este tipo de operaciones (desarrollo de tecnologías, protocolos, entrenamiento de personal, acceso a información, etcétera) en contextos de mucha competencia y en los que existen plazas urbanas con mayor rentabilidad y menor costo aún por atender.

Por su parte, un grupo considerable de los pequeños productores agropecuarios, que conoce cada vez más el sistema financiero formal (sobre todo el microfinanciero), reconoce que podría obtener crédito de estas fuentes. Esta percepción de tener acceso a fuentes formales se explica por la expansión microfinanciera, por los avances en la titulación de las tierras, entre otras razones (mejores caminos y medios de comunicación, mayores flujos de información, etcétera).

Ello no obstante, los productores con acceso se reprimen de pedir crédito formal, sea porque no tienen niveles de rentabilidad suficiente, sea porque se racionan a sí mismos para evitar asumir riesgos que no pueden controlar ni mitigar (problemas con el clima o la presencia de alguna enfermedad grave en la familia), sea porque el costo real del crédito (tasa de interés más costos de transacción) hace que el crédito formal sea caro y no logre ser repagado con la rentabilidad de los proyectos emprendidos por los productores.

Así, pues, hay intermediarios que no desean incrementar su cartera agropecuaria en las actuales condiciones (sin seguros, con interferencia política, con presiones competitivas, etcétera), o que no tienen incentivos para hacerlo, junto con productores que no buscan este tipo de crédito pudiendo

tenerlo (no por limitaciones en el acceso sino por consideraciones de riesgo y eficiencia en el manejo de sus actividades productivas). En este contexto, dar recursos públicos o privados a los intermediarios para que aumenten sus colocaciones en el sector agropecuario (manteniendo todo lo demás constante) tendría efectos limitados o nulos en el nivel de acceso y uso de crédito formal por los productores.

La situación descrita y analizada en este artículo nos permite concluir que el camino hacia un mayor dinamismo en el mercado financiero formal, relevante para los pequeños productores agropecuarios, pasa por un conjunto de acciones y medidas distintas y complementarias, diferentes de entregar más recursos para el financiamiento del sector. Nuestro análisis sugiere que mayores niveles de rentabilidad en el sector agrario podrían lograrse con mayores incentivos a los productores para invertir en proyectos rentables que requieran financiamiento externo.

Hemos destacado que el riesgo involucrado en una transacción formal disuade a un importante grupo de productores de realizar inversiones considerables en busca de mayor rentabilidad. Por ello, cambios en el riesgo de los productores y de las instituciones financieras podrían ayudar a superar esta situación. Si las instituciones disponen de un mejor manejo de riesgos (seguros para las carteras agropecuarias, seguros para los prestatarios ante catástrofes climáticas, más confianza en que el sector público no intervendrá condonando deudas, etcétera), podrían ofrecer préstamos con mejores condiciones de refinanciamiento y ampliar su cartera agropecuaria sin afectar el nivel de riesgo de su cartera total. Para lograr una oferta de créditos menos riesgosos se requiere de la consolidación y desarrollo de mayores y mejores sistemas de información sobre historia crediticia, pero también, y de manera complementaria, de sistemas de información sobre el mercado y las oportunidades para los productores. La existencia de mecanismos que ayuden a los productores a reducir el impacto de fluctuaciones en sus ingresos aumentará los incentivos para hacer inversiones rentables, aunque estas impliquen asumir un mayor riesgo. Proveer a los productores de alternativas para mitigar los impactos de eventos negativos inesperados pasa por poner en práctica medidas de una gama muy amplia, como mejorar los sistemas de seguros de salud, la existencia de seguros de desempleo, mayores niveles de seguridad ciudadana (para evitar robos, por ejemplo), seguros contra catástrofes climáticas, más acceso a créditos de consumo para mantener niveles de consumo aun ante caídas temporales en los ingresos, promoción de planes de ahorro, facilitar esquemas informales que permitan mancomunar riesgos (por medio de mayores niveles de capital social, por ejemplo), entre otras.

En nuestro análisis destacamos que un grupo de productores percibe que los costos de transacción requeridos para obtener créditos formales incremen-

tan el costo real del crédito de manera tal que anulan la rentabilidad del proyecto por financiar. Por ello, a pesar de saber que estos costos se han venido reduciendo en los últimos años, estas respuestas sugieren que se debe continuar con los esfuerzos de mejoramiento de la infraestructura pública y privada y que se requiere promover una mayor simplificación administrativa y una menor burocratización de los procesos de otorgamiento de los créditos formales.

Encontramos también que, en el lado de la demanda (productores), la lectura sobre los costos y riesgos está sesgada por la falta de información acerca de las operaciones de las entidades formales (costos, condiciones y trámites relacionados con el uso de créditos). Programas de promoción y difusión de las entidades financieras podrían mejorar este entorno, cosa que también podrían hacer las campañas de información promovidas por ONG y agencias del sector público.

Si bien existe gran cantidad de temas pendientes que ayudarían a mejorar la penetración del sector privado en las finanzas rurales, hay algunos que ya están siendo discutidos, dos de los cuales son especialmente interesantes.⁴⁸ En primer lugar, la necesidad de promover sistemas de seguros agrarios, al menos contra catástrofes climáticas. Este es buen ejemplo de un tema puesto en la agenda pública por una coalición informal surgida a raíz del último FEN; coalición en la que han participado los propios agricultores y sus organizaciones, el sistema financiero y asegurador, varias entidades públicas (el Minag, sobre todo) y los investigadores del tema agrario. El desarrollo de algunos programas pilotos con esquemas innovadores, varios trabajos de análisis sobre mecanismos alternativos e impactos, etcétera, configuran un caso interesante de colaboración entre actores para buscar soluciones a un problema que afecta a todos los actores de manera negativa e inhibe el desarrollo de las finanzas rurales. Ello no obstante, no hay aún resultados concretos, pero las iniciativas en curso nos ofrecerán respuestas que ayudarán a que se enfrente este tema clave para el ingreso de nuevas entidades al financiamiento agropecuario y/o para la expansión de la cartera de algunas entidades que ya trabajan en el sector.⁴⁹

⁴⁸ Hay muchos otros temas pendientes: el desarrollo de incentivos para que las IMF se interesen más por las plazas rurales (ya ha habido algunos pilotos con resultados interesantes: CRAC Señor de Luren, por ejemplo), la definición de mecanismos para aprovechar relaciones entre sector financiero e intermediarios semiformales (algo se ha avanzado en el tema de cadenas, pero aún poco en términos financieros), la reglamentación de sistemas de garantías alternativas, etcétera.

⁴⁹ En el caso de varias IMF esto es más importante que en instituciones bancarias, pues la mayor parte de las IMF con cartera agropecuaria la tienen concentrada en una sola región, con lo cual el impacto de un evento climático es mucho mayor (pues él afecta a todos sus clientes agropecuarios).

En segundo lugar, se está discutiendo el rol que debe cumplir el sector público, y específicamente el Minag, en la promoción de las finanzas rurales. A diferencia del tema del seguro agrario, este es un asunto controversial. Además, este tema está en permanente discusión y cobrará importancia a medida que nos acerquemos a las próximas elecciones. No hay nada definido en estas discusiones, pero es mejor que el asunto sea explícitamente ubicado en la agenda de discusión. Gracias a ello, los intermediarios están muy atentos a las señales del sector público, y mantienen cautela para no salir perjudicados en caso se registre una mayor intervención.

En resumen, las medidas que se requieren para impulsar este mercado son múltiples y deben atacar los problemas que suceden en tres grandes ámbitos: la oferta, la demanda y el propio espacio de encuentro entre oferta y demanda, esto es, el mercado. Necesitamos reconocer que el reto es complejo, que el desafío consiste en llevar a cabo muchas acciones específicas en distintos aspectos y sectores, y que lo mejor sería realizarlas todas a la vez. Si nos quedamos en la discusión acerca de cómo “inyectar” más recursos a través del sistema formal, es posible que sigamos viendo un sistema poco eficiente y poco útil para la promoción y el desarrollo de los pequeños productores agropecuarios comerciales.