

3. La banca de desarrollo y la atención de la demanda financiera de la pequeña agricultura*

El mayor desafío que enfrentan las finanzas rurales y las entidades financieras rurales es generar mecanismos, productos y servicios competitivos para atender las demandas financieras de la sociedad rural en general, y de los pequeños productores agropecuarios en particular. Como vimos en las secciones introductorias, es justamente en los entornos rurales donde las entidades financieras tienen menor presencia, donde las microfinanzas han demostrado menores avances y donde tradicionalmente se concentran los bolsones desatendidos de clientes viables (es decir, rentables).

En los últimos años el contexto económico de la mayoría de los países latinoamericanos ha sido relativamente favorable, como ya hemos visto. Las tasas de crecimiento de los países han sido positivas, a pesar de que la tasa de crecimiento media per cápita en la década pasada fue reducida, pero la pobreza continua afectando a importantes porcentajes de la población y en todos los países presenta mayor incidencia en el medio rural.

El sector agropecuario, donde se originan la mayor parte de los ingresos de los pobladores rurales, representa porcentajes variados de la economía de los países, pero en casi todos los países este sector continúa siendo uno de los sectores que más empleo genera.¹ A pesar de esto, en casi todos los países de América Latina analizados, el porcentaje del crédito total al sector agropecuario (respecto al total del crédito) es menor que la contribución del sector agropecuario a la economía (visto como el porcentaje del PBI nacional que viene del agro).² Es decir, el sector agropecuario y sus productores son financieramente subatendidos respecto a otros sectores de la economía.

Un porcentaje importante de las colocaciones que van al agro lo ofrecen las entidades de desarrollo. Si bien la importancia de estas entidades varía de país a país, en buena parte de ellos la banca de desarrollo representa más del 30% del total del crédito al sector agropecuario (en once de los 18 países para los que presentamos información en las secciones iniciales).

Las restricciones financieras que enfrentan los pequeños productores agropecuarios están directamente relacionadas con los mayores niveles de pobreza que estos

* 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 Hildegardi Venero. Lima, IEP, 2007.
(Serie Análisis Económico, 25)

¹ Empleo con bajos niveles de productividad.

² Tres excepciones: Paraguay y Nicaragua, donde el porcentaje del crédito al agro sobre el crédito total es mayor que la contribución del agro al PBI, y Honduras, donde ambos porcentajes son iguales.

registran y con sus menores oportunidades de salir permanentemente de la pobreza.³ Diversos estudios muestran cómo estas restricciones financieras se traducen en menores niveles de producción, en mayores riesgos y más vulnerabilidad,⁴ y cómo suelen ser mayores o más intensas en los segmentos con menores recursos y dotaciones de activos clave (como la tierra, educación, buena localización, acceso a servicios públicos y privados, etc.).

Como se puede apreciar en el cuadro 3.3, el porcentaje de hogares rurales con crédito de cualquier fuente (formal y no formal) es bastante bajo en la región, y si bien las fuentes formales han ganado terreno, el grueso del financiamiento recibido por los pobladores rurales sigue viniendo del sector informal. Es claro que al interior de cada país existe una gran variabilidad dependiendo de la zona, cultivo o crianza, y del segmento de agricultores que se analice, pero en conjunto las cifras revelan que aun el uso del crédito en el medio rural, en tanto servicio financiero más común, es restringido. Por ejemplo, en Argentina un estudio en dos regiones de pequeña agricultura, en el Chaco y Tucumán, encontró que el 43.3% de los encuestados en el Chaco y el 21.5% de los visitados en Tucumán tuvieron crédito el último año, y en ambos casos existía una fuerte presencia del sector informal (aproximadamente responsable del 60% de los casos).⁵ De igual modo, en el caso peruano se encuentran valles con cerca de la mitad de los pequeños productores con crédito y otros donde menos del 20% tiene crédito.⁶

El ámbito rural y el sector agropecuario pueden verse gruesamente como la reunión de al menos tres grandes grupos de potenciales clientes financieros: un primer grupo integrado a los mercados nacionales que logra satisfacer sus demandas financieras en los centros urbanos y a través del sistema financiero privado, que en muchos países corresponde a un estrato reducido de productores agropecuarios de mayor escala y capitalización;⁷ un segundo segmento conformado por pequeños productores agropecuarios con limitados activos que suele ubicarse en las inmediaciones de la pobreza (por encima de la línea y por debajo, pero siempre cerca de esta) y que suele tener limitado acceso a servicios financieros;⁸ finalmente, el tercer segmento corresponde al grupo más afectado por la pobreza (pobreza extrema), donde los pobladores agropecuarios tienen muy poca tierra o no tienen tierra y/o producen básicamente para la subsistencia.

³ Hay una vasta literatura sobre el tema. Para una síntesis sobre la relación entre restricciones financieras y pobreza ver los trabajos de Boucher, Carter y Guirkinger (2005a); y Boucher y Carter (2001).

⁴ Por ejemplo, Guirkinger y Boucher (2006) estiman que la producción de un valle costero en el Perú podría incrementarse en 25% de eliminarse las restricciones financieras de los pequeños productores.

⁵ Rofman et al. (2005).

⁶ Trivelli et al. (2004).

⁷ Con marcadas diferencias, pues en países como Argentina este segmento es más bien de gran escala, y se asocia a la agricultura pampeana, mientras que en países como Perú es un sector relevante en términos de producción pero reducido en número.

⁸ Este segmento, aun cuando puede ser como pequeño, es numeroso. En Chile se estiman en 270 mil los hogares de pequeños productores, en Argentina son unos 200 mil y en Perú entre 700 mil y un millón.

Cuadro 3.3

América Latina. Acceso al crédito de los hogares rurales según país (ocho países)

País	Prestatarios como porcentaje de la población de referencia			Fuente de información
	Cualquier fuente (formal/informal)	Sólo fuentes formales	Sólo fuentes informales	
Bolivia	6.3% ^{1/}	41% ^{2/}	59% ^{3/}	Encuesta de Hogares (Mecovi) 2002.
Chile	33% ^{4/}			Encuesta de Caracterización de Usuarios de Indap.
Ecuador	7.4%	41.3% ^{5/}	58.7%	III Censo Nacional Agropecuario 2000.
Colombia	Al menos 8%	8% tienen acceso al sistema bancario.		Banco Mundial ^{6/} .
México	32% ^{7/}	6.2%	93.8%	Banco Mundial 2000. Estudios en zonas rurales marginadas de México.
Guatemala	12.6% ^{8/}	35.2%	64.8%	Encuesta de Condiciones de Vida (Encovi) 2000.
Argentina	37%			Aproximado a partir del Censo Nacional Agropecuario 2002 Indec.
Perú	17.9% ^{8/}	24.9%	75.1%	Encuesta Nacional de Niveles de Vida (Enniv) 2000.
	15.4% ^{8/}			Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) 2004.

1/ Porcentaje respecto a los hogares del sector rural.

2/ Incluye banca privada, fondos financieros privados y cooperativas de ahorro y crédito.

3/ Incluye préstamos de familiares, amigos y Pasanaku.

4/ Si bien esta encuesta está dirigida a clientes de Indap, incluye un grupo de control de clientes no atendidos por dicha institución, que es el porcentaje de crédito de corto plazo.

5/ Se hace la hipótesis de que todas las cooperativas de ahorro y crédito son formales (un tema muy discutible pues aproximadamente el 30% son informales, pero no hay forma de captarlo en el censo).

6/ Banco Mundial (2003).

7/ De unidades productivas del sector rural. Bouquet y Cruz (2002).

8/ Porcentaje de hogares del sector rural.

Elaboración: IEP.

De estos tres grupos, el primero trabaja con los intermediarios privados y resuelve sus demandas financieras con relativa holgura. Para este grupo la pregunta relevante es cómo mejorar los productos y servicios para permitir incrementos en eficiencia y mayores inversiones. Es decir, cómo el sistema financiero puede atenderlos mejor.

El tercer segmento, en general, no posee acceso a opciones financieras y no siempre es evidente que posea una demanda legítima de crédito, para la producción agropecuaria al menos.⁹ Este tercer grupo suele estar relacionado con programas de asistencia social o lucha contra la pobreza y con iniciativas financieras muy locales y por montos muy pequeños. En este segmento es probable que otros servicios financieros, distintos del crédito, sean los más importantes, como sería el caso del ahorro.

⁹ Demanda legítima en el sentido propuesto por González-Vega, es decir demanda para un proyecto viable que genera capacidad de repago.

El grupo intermedio, que estaría compuesto por pequeños productores independientes, dueños o poseedores de las tierras que trabajan, estrechamente relacionados con la producción agropecuaria no sólo en tanto actividad generadora de ingresos (el agro sigue representando alrededor de 50% de los ingresos de estos hogares rurales)¹⁰ sino también como una forma de vida, suelen ser unidades de producción y consumo en las cuales es complejo separar ambas esferas. Estos productores poseen conexiones con los mercados de productos y factores y tienen la capacidad de insertarse en procesos propios (privados) de generación de ingresos, agropecuarios y no agropecuarios. Este segmento, como mencionamos, es el que está en las inmediaciones de la pobreza y el que de lograr viabilizar sus actividades agropecuarias y no agropecuarias, conseguiría también mantenerse fuera de la condición de pobreza e idealmente capitalizarse.

Pues bien, este segmento de la pequeña agricultura es clave de ser atendido por la banca de desarrollo porque puede contribuir al desarrollo económico y social de los países por un conjunto de razones: de lograr consolidar sus estrategias económicas, podría mantenerse por sí solo fuera de la pobreza, limitando las presiones migratorias hacia las ciudades; podría llegar a ser cliente de las entidades financieras privadas, dinamizando un conjunto de mercados (locales sobre todo) con su producción, así como con su demanda de factores (mano de obra, asistencia técnica, etc.); podría mejorar la eficiencia en el uso de los recursos naturales que controla (básicamente tierra y agua), etc.

Entonces, la pregunta que nos hacemos es si la banca de desarrollo que atiende al agro ha logrado generar productos y servicios para atender a ese segmento, y si además cumple con su papel de entidad de desarrollo, promoviendo el crecimiento del mercado financiero rural.

Para responder a estas preguntas, conviene revisar brevemente algunas de las razones que inhiben a las entidades de otorgar más recursos y nuevos productos y servicios a los productores rurales. Estas razones pueden resumirse en cuatro grandes grupos. En primer lugar, la escala y la limitada dotación de activos de los pequeños productores. Son características de este segmento de pequeños productores el extendido minifundio (que en algunos casos hace que cada productor controle menos de una hectárea), la baja productividad (en algunos casos atribuida a la reducida escala), la dispersión de los clientes en el territorio y los altos costos de atenderlos (costos de supervisión, por ejemplo, o de hacerlos acercarse a las ventanillas), y la limitada tenencia de garantías reales (título de las tierras, otros activos valiosos, etc.), etc. En segundo lugar, está la falta de información sobre los clientes agropecuarios, su conocimiento del negocio, su esfuerzo, etc. En tercera instancia aparecen las razones relacionadas con los riesgos asociados con el sector agropecuario, tanto aquellos vinculados con los problemas climáticos como los que se derivan de los mercados (variabilidad de precios), sobre todo de los productos perecibles y de consumo humano directo. En cuarto lugar está el desconocimiento de la dinámica de los negocios rurales no agrícolas y de las demandas financieras (de crédito y de otros productos y servicios) con fines no agropecuarios.¹¹

¹⁰ Reardon et al. (2001) recopilan información para varios países y encuentran, por ejemplo, que en Nicaragua el ingreso agropecuario representa el 58% del ingreso total de los hogares rurales, en Perú y Colombia representa un 50% y en México un 45%.

¹¹ En particular, los servicios financieros demandados con fines distintos a los productivos, como el ahorro familiar, el financiamiento de emergencias, etc.

Estos cuatro grupos de razones, usualmente mencionados para explicar los problemas que estarían en la base de la limitada capacidad de los sistemas financieros para atender a la pequeña agricultura, han generado un conjunto de servicios complementarios, innovaciones y nuevas tecnologías para tratar de sobrellevarlos. Por ejemplo, para enfrentar los problemas de las variaciones en los precios de los productos, se vienen promoviendo esquemas de cadenas de valor o cadenas productivas para que los compradores y productores puedan “suavizar” los vaivenes de los mercados de productos. Además, las cadenas de valor permiten manejar la atomización presente en este segmento. Para mejorar el acceso a la información sobre los clientes potenciales, las entidades financieras han desarrollado innovadores tecnologías para recoger información local a la vez que se han desarrollado *bureaus* de crédito para almacenar la historia crediticia de los clientes y poder compartirla con las entidades financieras en beneficio del mercado financiero y de los propios clientes. La introducción de nuevas tecnologías de información y comunicación desempeña un papel importante aquí (PDA, telefonía móvil, bases de datos en la web, etc.). Asimismo, vienen poniéndose a prueba distintos esquemas de manejo de riesgo, desde los seguros tradicionales o los llamados seguros indexados hasta nuevos esquemas de fondos de garantías, y de manera más limitada, nuevos esquemas para transferir el riesgo a terceros (a través del mercado de capitales, por ejemplo).¹²

Complementariamente, se observa un aún insuficiente pero valioso desarrollo de nuevos productos y servicios, sobre todo de las microfinanzas y las entidades financieras locales (cooperativas de ahorro y crédito en particular), para atender las demandas financieras no relacionadas con el agro de los hogares rurales. Este es un proceso todavía lento pero muy valioso para complementar los esfuerzos en el desarrollo de las finanzas agropecuarias.

Si bien ninguna de estas innovaciones soluciona todos los problemas señalados, el conjunto de ellas hace (o puede hacer) que varios de los problemas que se mencionan puedan ser enfrentados y sobrellevados por los propios intermediarios. Diseñar, poner a prueba y validar estas y muchas otras innovaciones y propuestas de solución a los problemas usuales para atender a la pequeña agricultura, son unas de las tareas clave que han de emprender las entidades financieras de desarrollo, ya sea directamente o financiándolas.¹³

Para hacer viables estas innovaciones se requiere de entidades modernas, ágiles y con diseños que se adecuen a las peculiaridades de cada contexto y a las demandas del sector agropecuario que busca atender. Hay que resaltar que las entidades analizadas en este texto vienen incorporando en su diseño y orientación varios de los nuevos consensos en las finanzas rurales de los que hemos hablado en la sección conceptual. En el cuadro 3.4 se ve que una buena parte de las entidades que hemos estudiado ha adoptado, en diferentes grados, los tres consensos más difundidos y aceptados. En lo que menos acuerdo hay es en la necesidad de ofrecer un conjunto de servicios financieros y no sólo crédito, pero esto tiene que ver en muchos casos

¹² Desgraciadamente, estos desarrollos aún son más promesas que realidades. Wenner et al. (2007) muestran cómo el grueso de los operadores exitosos en América Latina continúa basando sus estrategias de manejo de riesgos en instrumentos privados, propios de sus entidades, como son tener una buena tecnología crediticia, diversificar entre regiones, cultivos, sectores, etc., y establecer provisiones para eventuales pérdidas (en varios casos más de lo requerido por el ente regulador).

¹³ Dado el carácter de bien público de las innovaciones, una vez logradas estas suelen generarse por debajo de lo socialmente eficiente. De ahí que se justifique la intervención del sector público.

con diseños institucionales heredados o con apuestas muy centradas en la prestación de un único servicio.

Cuadro 3.4
Adopción de consensos clave de las finanzas rurales en las entidades seleccionadas^{1/}

	Orientación rural (o multisectorial) y no agropecuaria	Ofrece otros servicios financieros (clientes rurales) y no sólo crédito	Busca la sostenibilidad operativa y financiera (tasas de recuperación altas (+90%), tasas de interés de mercado)
Foncap S. A.	+++	●	+++
Indap	●	●	++
Agrobanco	+	●	++
Cofide-PFE	+	+	++
CFN	+++	●	++
Banagrario	++	+++	++
Banrural S. A.	+++	+++	+++
Financiera Rural	+	●	+++

1/ +++: el consenso ha sido totalmente adoptado; ++: el consenso ha sido adoptado parcialmente; +: el consenso está en vías de ser adoptado; ●: el consenso no ha sido adoptado.

Elaboración: IEP.

Veamos a continuación algunos de los aportes de los casos analizados en este texto a la expansión de los servicios financieros para los pequeños productores agropecuarios, con el fin de discutir el tipo de problema que buscan solucionar (con o sin éxito).

Las instituciones financieras de desarrollo y la pequeña agricultura

En el cuadro 3.5 se resumen algunas de las características de seis de las entidades analizadas en este documento.¹⁴ Tres de ellas se dedican exclusivamente al financiamiento rural, mientras que las otras tienen coberturas en distintos ámbitos y sectores. Como se puede ver, en promedio cuatro de las seis entidades colocan créditos promedio menores de US\$ 3,500 por productor y las seis entidades tienen importantes porciones de sus actividades en el segmento de la pequeña agricultura. De todas ellas, Indap es la que coloca créditos de menor escala y Cofide a través del PFE el que otorga montos mayores, sobre todo explicados porque son créditos que incluyen fondos para inversiones además de recursos para capital de trabajo. La amplia red de agencias es clave para lograr atender a los productores agropecuarios de pequeña escala de distintas regiones, pero también lo es para conservar una presencia en múltiples regiones y con ello mantener diversificados los riesgos asociados con el clima y las variaciones de precios.¹⁵

Las tasas de interés son menores, como era de esperarse, en las dos entidades que expresamente señalan subsidiarlas (Indap y Banagrario). Las entidades con mayores tasas efectivas resultaron las dos entidades peruanas, cuyas tasas altas se explican

¹⁴ Hemos excluido a Foncap S. A. de Argentina y a la CFN de Ecuador porque sus actividades directamente asociadas con la atención de la pequeña agricultura son limitadas y siempre, por su naturaleza de segundo piso, intermediadas por otro agente financiero.

¹⁵ En general, se valora poco el contar con una amplia red de agencias. Agrobanco en el Perú ha visto lo costoso que es organizar y articular una red de ese tipo. De ahí que debe revisarse el alto costo en que incurrió el Perú al cerrar el antiguo Banco Agrario en 1992 eliminando una importante red de agencias ya establecida.

por sus relativamente mayores costos pero también por la presencia de significativas comisiones a los articuladores de las cadenas agrocrediticias en el caso de Agrobanco y a la entidad financiera de primer piso en el caso del PFE de Cofide.

Es interesante destacar que las entidades analizadas, a pesar de tener una importante presencia en el segmento de los pequeños productores, presentan relativamente bajos niveles de mora. Este aspecto es clave pues debemos recordar que estas entidades deben mantener sus niveles de recuperación como una pieza fundamental de su sostenibilidad financiera y con ello de su permanencia en el tiempo, toda vez que poseen patrimonios propios o delegados que no serían repuestos por el presupuesto público si perdieran una parte de ellos.

El cuadro 3.5 da cuenta del rol que cumplen estas entidades en atender a los pequeños productores. En cada uno de los países, el trabajo de estas entidades implica colocar varias decenas de millones de dólares en un sector y estrato muy riesgoso y costoso de atender, en la mayor parte de los casos con buenos resultados (una mora aceptable) y cubriendo sus costos.¹⁶

¹⁶ En la mayor parte de los casos de entidades mayoritariamente propiedad del sector público, estas asumen un costo del capital igual a cero (una especie de donación o préstamo sin costo del sector público), lo que ya implica algún tipo de subsidio. Banagrario e Indap tienen una política expresa de subsidio en la fijación de tasas de interés.

Cuadro 3.5
Características de las instituciones financieras de desarrollo seleccionadas^{1/}

	Banrural S. A.	Indap	Banagrario	Financiera Rural	Agrobanco	Cofide PFE	–
% de cartera en rural	87%	100%	92%	100%	100%	1%	
% de cartera agropecuaria	12%	100%	87%	75%	100%	1%	
Crédito promedio (aprox. US\$)	3,400	1,000	2,960	5,500	2,500	36,000	
Tasa de interés aprox.	16%	8% a 10%	7% a 13%	13.25%	19%+3%	13%+2.5%	
Total de coloc. agropecuarias directas, 2004 (mill. de US\$)	60 (más de 100 en 2006)	100	278	683 (en el 2005 fue casi el doble)	13	5 (en el periodo 2004 a 2006 se aprobaron 30 PFE)	
Núm. de agencias	+300 (hoy +400) + de 900 cajeros automáticos	+110	+700 (520 localidades)	98	12	n.a.	
Cobertura	Nacional	Nacional	64% del territorio	Nacional	67% del territorio	Nacional	
Mora – 2004	1.4%	11% (4% corresponde a mora, el resto a incobrables que no se pueden castigar)	4.2%	2.9%	6.2% (en el primer piso mora baja, 3.2% en colocaciones a medianos, 18% en colocaciones a pequeños)	0.75 (mora sólo relativa a los PFE)	
% de clientes rurales pequeños	El 17% de los créditos corresponde a montos menores a US\$ 650 y 48% son colocaciones por montos entre US\$ 650 y US\$ 2,600	Todos son clientes pequeños, en promedio tienen 5 ha con riego. No pueden tener más de 12 ha	90% recibe menos de US\$ 4,160	90% de créditos directos por menos de US\$ 2,400	Colocaciones a pequeños dependen de asignación del MEF (por ley)	6 de 23 PFE (2004 y 2005) con créditos de menos de US\$ 10,000 por productor (capital de trabajo + inversión); en promedio, cada prestatario atendido tiene 5.15 ha	

1/ Datos para el 2005 a menos que se especifique lo contrario.

Fuente: información proporcionada por las entidades directamente o procesada por el ente regulador y base de datos de Alide.

Elaboración: IEP.

Sin embargo, siempre se señala que estas colocaciones son insuficientes. Se discute el limitado impacto de las entidades de desarrollo en las condiciones financieras de los pequeños productores. En la arena política se critica el poco éxito de estas entidades para resolver los problemas de acceso a crédito de los productores. Sin embargo, cuando se ofrece apoyo para este fin, este siempre termina consistiendo en más recursos y nada más. En ese sentido, es una buena noticia que los recursos del sector público destinados al financiamiento agropecuario se estén utilizando bien (que no se pierdan) y que estén llegando al sector de la pequeña agricultura.

En la medida en que estas entidades se consoliden, bajo supuestos mínimamente competitivos y esquemas transparentes y con un buen gobierno, transitaremos hacia una mejor y mayor atención al segmento de la pequeña agricultura, pero es claro que desde instituciones como las descritas no se resolverá el problema de financiamiento de este sector. Lo que debemos esperar, y exigir, es que estas entidades sean pioneras en el desarrollo de nuevas tecnologías, procedimientos, productos y servicios para atender a ese segmento de la agricultura;¹⁷ que ayuden a que las regulaciones favorezcan el desarrollo de los mercados financieros rurales (a partir de su experiencia y su capacidad de llegada a los entes reguladores, bancos centrales, etc.); que promuevan un diálogo y alianza con las demás iniciativas del sector público orientadas a este segmento de productores (sobre todo los ministerios de bienestar o desarrollo social y de agricultura); y que logren sumar esfuerzos con los intermediarios privados, tanto desde una sana competencia como definiendo alianzas en las que el objetivo sea atender a los clientes de la mejor manera y mejorar las posibilidades de que el sistema financiero se involucre en el negocio de prestar a este segmento de productores de menor escala.

Productos y servicios desarrollados para enfrentar los problemas comunes de prestar a la pequeña agricultura

Los casos analizados dan cuenta de un limitado conjunto de productos, diseños y servicios que las entidades de desarrollo vienen implementando y que buscan justamente enfrentar algunos de los problemas que discutimos al inicio de la sección. Asimismo, permiten revisar las lecciones que han extraído de su experiencia, de sus éxitos y de sus fracasos. Revisemos a continuación algunos de estos progresos, aunque hay que reconocer que es un poco frustrante ver lo poco que se ha avanzado en lo que se refiere a nuevas formas de atender a los clientes de la pequeña agricultura. El grueso de entidades ha aprendido a prestar mejor (evaluar mejor a los clientes, prestarles adecuadamente y cobrar), pero no posee nuevos esquemas para atender a los que no logran ser atendidos con la tecnología desarrollada.

¹⁷ Para lo cual tienen que experimentar, poner a prueba y ajustar diseños, y volver a probar, un proceso que muchas veces criticamos por su lentitud o por sus escasos resultados, o condenamos cuando los experimentos demuestran que la buena idea no era tal.

Cuadro 3.6
Estrategias o productos de las entidades de desarrollo seleccionadas para llegar a más clientes agropecuarios

	Instituciones que lo ofrecen	Problemas que soluciona	Otros efectos
Cadenas productivas	Agrobanco, Cofide	Reduce el riesgo al tener comprador identificado (contrato de compra por adelantado, potencial garantía); fomenta la colaboración entre los prestatarios; y permite atender a productores pequeños individualmente con un mecanismo grupal.	Promueve a las organizaciones de productores; promueve el establecimiento de contratos a futuro; puede generar nuevos tipos de garantías (contratos de compra a futuro).
Financiamiento a cooperativas de productores	Foncap S. A.	Un solo cliente, con garantías reales propias o con garantías de sus asociados. Uso de fideicomisos.	Fortalece a las organizaciones de base.
Créditos con plazos más largos	Banrural S. A., Cofide	Se aprueba un crédito para un periodo largo (en el que hay más de un ciclo productivo) con repagos escalonados y con ello se evita crear un nuevo expediente para cada nuevo crédito y se reducen los costos de transacción.	Ofrece una mayor estabilidad en el financiamiento y con ello el productor puede planificar mejor varios ciclos productivos seguidos.
Créditos para capital de trabajo e inversión	Cofide	Permite mejorar la productividad y con ello la rentabilidad del producto y ofrece un mayor horizonte temporal de financiamiento.	Capitaliza al productor y eleva su rendimiento.
Créditos con garantías no convencionales	Banrural S. A., Financiera Rural	Evita restringir el acceso a quienes no tienen o no quieren hipotecar su tierra. Esquemas de garantía sobre la cosecha (Banrural S. A.) o sobre cheques de apoyo social (Financiera Rural).	Elimina una de las restricciones de acceso clásicas, clave en entornos con insuficientes sistemas de titulación y de <i>enforcement</i> .

Fuente: entrevistas a entidades.

Elaboración: IEP.

La apuesta por las cadenas de valor

Este no es un tema nuevo. Las propuestas que proponen articular el financiamiento a la creación de cadenas de valor han sido ampliamente discutidas, documentadas y promovidas por entidades financieras y otras instancias del sector público y privado (en particular los gremios de productores). Sin embargo, es interesante que las dos entidades públicas peruanas que se ocupan de las finanzas rurales apuesten por el desarrollo de cadenas productivas. Tanto Agrobanco, con sus cadenas agrocrediticias, como Cofide, con el PFE, apuestan por un esquema de financiamiento que, por un lado, presente menos riesgos al contar con productores (prestatarios) con un contrato de compra de sus productos, con un mínimo de asistencia técnica y con proveedores de insumos competitivos, y por otro lado, fomente los esquemas de colaboración entre

los productores de pequeña escala para mejorar sus capacidades productivas, de negociación, etc.

Plazos más largos

Banrural S. A., por ejemplo, tiene créditos agropecuarios que son en promedio entregados a un plazo de seis meses. Este plazo promedio es el resultado de dos situaciones comunes: por un lado, los tradicionales créditos de campaña de corto plazo (cuatro meses)¹⁸ o créditos de cosecha de muy corto plazo, y por otro, los créditos a doce meses para dos o tres ciclos productivos (de cuatro meses cada uno) en una misma parcela. Este segundo tipo de colocaciones se otorga a clientes con una relación más larga con la entidad y evita evaluar tres veces al año al mismo cliente. Asimismo, permite al productor tener un plan mayor al de la campaña con un financiamiento asegurado. Se asignan las fechas de pago de intereses de acuerdo a los flujos (en cada una de las cosechas) y al final el pago del capital. A través del PFE, Cofide tiene un sistema similar, al aprobar un financiamiento recurrente para capital de trabajo mientras dure el convenio PFE (que puede llegar hasta seis años).

Inversión y capital de trabajo juntos

El PFE de Cofide combina en una sola operación crédito recursos para inversión y para capital de trabajo, con el objetivo de rentabilizar las inversiones: con el capital de trabajo mejora el rendimiento de las parcelas; con los recursos para inversión, permite el financiamiento de inversiones (sobre todo en infraestructura de riesgo) que mejoren la producción.

Los créditos con garantías no convencionales

Este es un tema largamente estudiado en las finanzas rurales. Banrural S. A. ha desarrollado una tecnología crediticia que siendo acorde con la legislación vigente, permite a la entidad suscribir créditos con pequeños productores utilizando el valor de la cosecha como garantía. Actualmente, el 70% de los créditos agropecuarios que tiene Banrural S. A. utiliza la cosecha como prenda o cuenta con fiadores.¹⁹

Cofide, a través del PFE, busca también incidir en este tema. En su práctica la operación financiera incluye la creación de un fondo fiduciario que permite obtener cobertura de riesgo de Fogapi (un fondo de garantía), que estipula que Cofide podría, en caso de incumplimiento, tomar la conducción de las parcelas del deudor o exigir su traspaso. Sin embargo, lo más interesante del modelo de Cofide en el tema de garantías es el iniciar procesos que permitan, en el futuro, utilizar los contratos entre el comprador del producto final y los productores como una garantía.

Foncap S. A. por su parte ha puesto a prueba interesantes mecanismos para colocar a través de las cooperativas de producción agropecuarias. Entre 1999 y 2002 Foncap S. A. trabajó con la Fundación Fortalecer, una entidad vinculada a la Federación Agraria Argentina, a través de un fondo fiduciario para atender a treinta cooperativas. Como discutimos, se encontraron problemas para la fase de primer piso que requerían apoyo adicional, pero el mecanismo sigue siendo interesante para ofrecer recursos al segmento, sobre todo en entornos donde los productores están agremiados.

¹⁸ Recordemos que una buena parte de los pequeños agricultores de Guatemala produce vegetales de ciclo productivo corto.

¹⁹ Un detalle de la tecnología y del tipo de evaluación que hace Banrural S. A. a sus clientes agropecuarios puede encontrarse en Trivelli y Tarazona (2007).

Incursionando en las microfinanzas rurales

Banrural S. A. desde su fundación optó por un esquema de atención a sus clientes basado en una estrategia abierta: ofrecer todos los servicios financieros que los clientes demanden y apoyar todas sus actividades de producción y consumo. Implícitamente, esta apuesta ha generado el desarrollo de un conjunto de servicios microfinancieros, créditos de libre disponibilidad, créditos de consumo de corto plazo, etc. Banrural S. A. señala buscar “ganar poco muchas veces” y por ello la diversidad y complementariedad de sus productos y servicios es una de las claves. Para lograrlo, Banrural S. A. conoce muy bien a sus clientes y por ende basa su tecnología de atención y desarrollo de productos en sus analistas de crédito y en la información que ellos recogen. Para Banrural S. A. las operaciones crediticias agropecuarias son sólo una parte de los servicios, financieros y no financieros, que brindan al productor agropecuario. Además, le ofrecen sistemas de ahorro,²⁰ recepción y envío de pagos y remesas, y un variado conjunto de servicios no financieros (atención médica de bajo costo, servicios de desarrollo comunitario, becas escolares, etc.). Estos últimos son clave para mantener un buen nivel de fidelización con los clientes.

Banagrario, por su parte, viene desarrollando un esquema de microfinanzas rurales que busca complementar la nueva propuesta colombiana de la Banca de las Oportunidades y ofrecer esquemas de bancarización a pobladores rurales que quieren emprender o desarrollar negocios rurales no agropecuarios (comercio, servicios, etc.). Como mencionamos en la discusión sobre el caso de Banagrario, este programa es un piloto que cuenta con recursos del Banco Mundial y la asesoría de Acción Internacional. A mayo del 2006, el programa contaba con colocaciones por US\$ 3.7 millones en 6,260 clientes; el crédito promedio era de US\$ 680 (mucho menor que el promedio canalizado para el agro); y la mora era de 0.7%. Se espera que a fines del 2008 se tengan más de 99 mil clientes y el programa funcionando en 546 oficinas. Además, se espera formar 290 asesores de crédito especializados en este tipo de productos. Entre noviembre del 2006 y marzo del 2007 se colocaron cerca de US\$ 3.2 millones con ese programa buscando cumplir las metas planeadas, y se fijó un tope cercano a los US\$ 640 por prestatario sobre la base de un conjunto de estimaciones y estudios sobre el monto máximo que este programa debía colocar, cambios que seguramente obedecen al crecimiento de la mora (que en marzo del 2007 llegó a 10.46%). A diferencia de otras líneas ofrecidas por Banagrario, este programa opera con tasas de mercado (una tasa cercana al 30.5% efectiva anual), exige un codeudor y complementa las garantías con la garantía automática del Fondo Nacional de Garantías. Adicionalmente, el programa exige la apertura de una cuenta de ahorros para recibir los desembolsos y con ello ofrece servicios adicionales a los clientes.

Además de estos aportes, como se muestra en el cuadro 3.7, las entidades vienen buscando complementar sus actividades en el sector agropecuario ofreciendo nuevos productos y servicios financieros. Estos son de muy variada naturaleza y tienen mucho que ver con la definición institucional de cada entidad. Por ello, Indap por ejemplo invierte recursos en apoyar el desarrollo local dado que es una entidad del Ministerio de Agricultura que está crecientemente comprometida con una propuesta de desarrollo territorial en Chile. Asimismo, el desarrollo de nuevos productos, como los créditos para mejorar la vivienda rural en Guatemala y Colombia, es particularmente interesante, ya que además de permitir mejoras en la calidad de vida de los

²⁰ Que son su principal fuente de fondeo. Banrural S. A. posee más de un millón de cuentas de ahorro, con saldos promedio de US\$ 450.

pobladores rurales, implica un proceso de capitalización importante. En ese sentido, estas entidades de desarrollo ofrecen una importante gama de productos y servicios.

Cuadro 3.7

Otros servicios y productos complementarios al crédito agropecuario ofrecidos por las entidades de desarrollo seleccionadas

	Institución que los ofrece	Problemas que solucionan	Externalidades u otros efectos
Microfinanzas rurales	Banagrario, Banrural S. A.	Diversifican el riesgo de las colocaciones rurales y ofrece servicios complementarios al crédito agropecuario.	Mejoran los niveles de ingreso, permiten diversificar el ingreso y con ello reducir la vulnerabilidad.
Programas articulados con ayuda social	Financiera Rural	Generan información sobre flujo de ingresos, sin riesgo.	Permiten ofrecer créditos a personas sin ingresos productivos.
Remesas	Banrural S. A.	Generan información sobre flujos de ingresos, ayudan en la evaluación de riesgo de clientes.	Permiten ofrecer créditos a personas sin ingresos productivos.
Acceso a través de otras entidades	Banagrario	Corresponsales bancarios, agentes que acercan el banco a los clientes. Reduce los costos de transacción.	Una mayor accesibilidad, equivale a expansiones en agencias pero a muy bajo costo.
Apoyo al desarrollo local	CFN, Indap	Créditos de mayor escala que permiten mejorar la infraestructura local y con ello mejorar la eficiencia de los habitantes del lugar.	Mejora el entorno para el desarrollo productivo y fortalece la gobernabilidad local.
Productos complementarios (como vivienda rural)	Banagrario, Banrural S. A.	Financian procesos de valorización de activo fijo, generan relaciones de largo plazo (información).	Mejoran las condiciones de vida y valorizan los activos.

Fuente: entrevistas a entidades.

Elaboración: IEP.

Otros aportes de estas entidades al desarrollo

Las entidades analizadas en este texto ofrecen un amplio conjunto de servicios complementarios (a sus clientes o a otras entidades públicas o privadas), y a la vez, buscan dinamizar otros aspectos de las finanzas rurales o de los mercados relevantes para sus clientes rurales o agropecuarios. Algunos de esos servicios y actividades se presentan en el cuadro 3.8 y son una muestra del potencial de estas entidades no sólo como operadores financieros sino como articuladores de actividades y promotores del desarrollo local.

Cuadro 3.8
Ejemplos de servicios y actividades complementarios ofrecidos por las entidades de desarrollo seleccionadas

Institución	Actividad/servicio	Descripción
Indap (Chile)	Uso de seguro agrario	Indap exige que se tome el seguro agropecuario. Se han entregado 10 mil pólizas de seguros, 6 mil de ellas dirigidas a clientes de Indap. Este seguro es de algo más de 5 años y aún pocos intermediarios lo usan.
Corporación Financiera Nacional – CFN (Ecuador)	Metodología de calificación de riesgos	Metodología que se aplica a las IFIS con las que intermedian recursos. Este sistema, que recoge una serie de indicadores cuantitativos, permite determinar el nivel de riesgo, el cupo de endeudamiento y el porcentaje de garantías que se exigirá a cada institución y que ha servido de referente técnico para otras calificaciones.
Banagrario (Colombia)	Servicios complementarios	Al ser en muchos lugares la única entidad representativa del Estado, se ha visto obligada a prestar una serie de servicios como remesas, giros, recaudo de impuestos y servicios bancarios a los entes territoriales (gobernaciones y alcaldías).
Banrural S. A. (Guatemala)	Red de más de cien cajeros automáticos multilingües	En el 2005 se pusieron en operación cajeros automáticos en las lenguas k'iche, q'eqchi, mam, kanjobal, kachiquel y castellano. El sistema brinda a los usuarios monolingües y analfabetos los servicios de cajeros utilizando identificación biométrica (huella digital) e instrucciones en el idioma del cliente.
	Apoyo a la educación y salud	Una de las estrategias del banco es el apoyo a la educación rural, mediante un programa llamado Repasando con Banrural y Emisoras Unidas. Además, apoya la continuidad de los niños en las escuelas por medio de un programa de becas escolares y ofrece consultas médicas de bajo costo.
Foncap S. A. (Argentina)	Servicios de apoyo técnico y transferencia tecnológica para instituciones de financiamiento a microempresas	Servicios provistos directamente por Foncap S. A., orientados a consolidar las capacidades de gestión de otras instituciones en temas relacionados a mejorar las operaciones financieras, que incluyen material didáctico y otros recursos pedagógicos.
Agrobanco (Perú)	Uso del registro de predios rurales y certificado de posesión como alternativa al título de propiedad de la tierra	Agrobanco es la única institución que acepta un certificado de posesión o la inscripción en el registro de predios rurales como una alternativa al título de propiedad.
	Formalización de clientes	Asiste a clientes que siendo potenciales sujetos de crédito, no tienen la documentación completa para solicitar un crédito. Hay entre un 8% y 10% de clientes de Agrobanco que después de formalizarse, solicitaron un crédito a otra institución crediticia. ^{1/}
Cofide (Perú)	Uso de un fondo de garantía	El esquema del PFE incluye el uso de un fondo de garantía del Estado (Fogapi).

1/ El porcentaje de clientes con posibilidades de obtener crédito de otras instituciones podría ser mayor. Sin embargo, prefieren seguir siendo clientes de Agrobanco por la diferencia entre la tasa de interés de esta institución y la de los demás intermediarios financieros.

Fuente: entrevistas a entidades.

Elaboración: IEP.

En esta línea de apoyar el desarrollo del mercado financiero y ampliar la participación de los pequeños productores en él, las entidades de desarrollo analizadas utilizan y comparten la información de sus clientes con el resto del sistema financiero. Esta actividad es una de las condiciones para que los productores agropecuarios puedan mejorar sus opciones de trabajar con otros intermediarios a partir de su historia crediticia. Asimismo, es una garantía para las entidades de desarrollo el poder conocer la historia crediticia de los productores que aplican a sus líneas de crédito. Resulta interesante destacar que en varios de los países de la región existen centrales de información, *bureaus* de crédito, tanto en manos del sector público como del sector privado, y que la mayor parte de las entidades reportan y consultan ambas.

Cuadro 3.9

Uso de las centrales de riesgo de parte de las entidades de desarrollo seleccionadas

Institución	Nombre de la central de riesgo	Propietarios de la central de riesgos	¿Reportan y consultan a la(s) central(es) de riesgo?
Corporación Financiera Nacional (CFN)	Al ser de segundo piso, reporta las entidades financieras morosas a la Superintendencia de Banca y Seguros, quien manda esta información a las distintas centrales de riesgo que trabajan en Ecuador. Entre ellas tenemos a Multiburó S. A., Caltec, Credit Report C.A. y Acredita S. A. Posee además Cinfocredit con información sobre clientes (sólo hasta el 2006).		
Banagrario	Datacrédito (http://ciudadanos.datacredito.com.co/home/index2.html)	Computec S. A. Sociedad snónima, sujeta a control exclusivo de la Superintendencia Financiera.	*Sí reporta *Sí consulta
	Cifin – Central de Información de Asobancaria (http://cifin.asobancaria.com/cifin/index.jsp)	Servicio Privado de Asobancaria (Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia).	*Sí reporta *Sí consulta
Financiera Rural	Buró de Crédito (www.burodecredito.com.mx)	Empresa privada de tres socios internacionales: a) <u>Trans Union</u> de México; b) <u>Dun & Bradstreet</u> ; y c) <u>Fair Isaac Corporation</u> , y la Banca Mexicana. Única central de riesgos con información financiera y de tiendas hasta el 2005.	*Sí reporta *Pide autorización a los clientes para consultar
	Círculo de Crédito (www.circulodecredito.com.mx)	Empresa privada que opera desde el 2005.	*Pide autorización a los clientes para consultar
Banrural S. A.	Crediref –Corporación de Referencias Crediticias S. A. (http://www.crediref.com.gt/index.asp?pgid=2)	Entidad privada de la que Banrural S. A. es socio fundador, con el Banco del Café, Redimif y Confecoop. Especializada en microfinanzas.	*Sí reporta *Sí consulta
Agrobanco	Central de Riesgos de la SBS (https://extranet.sbs.gob.pe/docs-rcd/informacion_cro.htm)	Entidad estatal, dependencia de la Superintendencia de Banca y Seguros del Perú.	*Sí reporta *Sí consulta
	Infocorp (www.infocorp.com.pe)	Entidad privada con el respaldo de la Multinacional Equifax Inc., Banco de Crédito del Perú y Scotiabank.	*Sí reporta *Sí consulta

	Ministerio de Agricultura – Registro de Clientes de los Fondos Rotatorios	Entidad estatal. <i>No es una central de riesgo</i> , pero es un registro consultado por Agrobanco y las CRAC.	*Sí reporta *Sí consulta ^{1/}
--	---	--	---

1/ En ese caso, si tiene una deuda de menos de S/. 500 o US\$ 156, Agrobanco puede otorgarle un crédito de arrastre para que pague la deuda del MAG.

Fuente: páginas web de las entidades y entrevistas a ellas.

Elaboración: IEP.

Finalmente, otra tarea relevante que cumplen estas entidades de desarrollo —además de prestar más y mejor a los pequeños productores y de desarrollar, probar y difundir innovaciones para que mejore la cobertura, profundidad y pertinencia de las colocaciones en el medio rural—, es la de promover mecanismos, reformas y procesos que mejoren las condiciones en las que operan los mercados financieros rurales. Un ejemplo de ello es el proceso de diálogo con los entes reguladores sobre adecuaciones o conflictos legales y regulatorios que podrían estar inhibiendo el desarrollo de productos y servicios agropecuarios.

Este papel de facilitación y diálogo es de la mayor importancia, ya que generalmente los entes reguladores no identifican fácilmente este tipo de cuellos de botella. Sin embargo, este proceso no es ni tan fluido ni tan sencillo como parece. Las entidades de desarrollo señalan, en su mayoría, que los entes reguladores avanzan a paso más lento en el proceso de adecuación que los intermediarios, en muchos casos inhibiendo los procesos de innovación. Asimismo, otras entidades del sector público que influyen en las actividades de las entidades financieras de desarrollo parecen no ser especialmente receptivas a las recomendaciones de estas entidades.

Por ejemplo, Cofide señala que la implementación de los PFE a través de los intermediarios microfinancieros ha abierto un conjunto de complicaciones derivadas del tipo de supervisión al que estas entidades están sujetas. Una muestra sencilla de ello es que la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) exige que un crédito aprobado por un monto grande (cerca de US\$ 35 mil por productor) deba sustentarse, entre otros, en los estados financieros del prestatario. Cofide señala que el PFE justamente es innovador porque al basarse en un conjunto de contratos asegura el buen fin del negocio y con ello la capacidad de repago. Prácticamente ningún agricultor con cinco hectáreas posee estados financieros.

De manera similar, para iniciar sus operaciones de primer piso, Agrobanco debía constituir un conjunto de agencias en provincias, agencias costosas que son poco importantes en la estructura de Agrobanco ya que este podía operar en cualquier ventanilla de otra entidad (pública o privada), porque el grueso de su trabajo es el de articular las cadenas agrocrediticias. Sin embargo, la apertura de agencias es un requisito en la Ley de Bancos y había que cumplirlo. En su primer año, y a cuenta de su patrimonio, Agrobanco tuvo que abrir agencias y con ello sus resultados en cuanto patrimonio empeoraron (las agencias representaron un costo efectivo pero sin generar ganancias, al menos en el primer año). Hubiera sido un éxito que permitieran a Agrobanco operar sin agencias; esto le hubiera dado más holgura para trabajar en distintos lugares, hubiera abaratado sus costos y hubiera fomentado alianzas con otros actores. El ente regulador en este caso parece no estar en la línea de estas opciones que hubieran podido beneficiar al conjunto del sector.

Por su parte, las cadenas agrocrediticias de Agrobanco demoran meses en consolidarse, pues las normas para establecer hipotecas sobre los predios se han modificado, encareciéndose y complicándose, y con ello, reduciendo la demanda de

este tipo de financiamiento, que como señalamos, además de los aspectos financieros busca consolidar distintas formas de organización en el segmento de la pequeña agricultura.

En el primer y segundo caso, la solución parece más sencilla en tanto Cofide y Agrobanco son interlocutores de la SBS. Sin embargo, el proceso de discusión está poco estructurado y se traduce muy lentamente en cambios que ayuden a dinamizar las colocaciones o que eliminen las barreras al desarrollo de un sistema financiero rural sólido. En ese sentido, debería existir una suerte de comisión entre el ente regulador y las entidades que operan en el agro para ir resolviendo este tipo de inconvenientes menores con celeridad. En el tercer caso, la situación es más compleja pues el interlocutor pertenece a otro sector (no financiero), y Agrobanco no tiene poder suficiente (ni político al interior del sector público, ni mediático) para emprender una campaña con el fin de modificar las reglas sobre inscripciones de hipotecas.

Otro ejemplo en esta línea viene dado por el caso de Guatemala, donde Banrural S. A. (principal oferente de fondos para el agro) no participa de la iniciativa gubernamental para promover una mayor oferta de fondos hacia el agro: el programa Da Crédito. Banrural S. A. señala haber participado en las discusiones sobre el programa y haber presentado sus puntos de desacuerdo; sin embargo, el programa mantuvo sus planteamientos iniciales y Banrural S. A. decidió no trabajar con él.²¹ La pregunta que queda es por qué se desperdicia una oportunidad de colaboración así entre el sector público y el principal prestamista rural.

Un último caso para ilustrar el limitado poder de las entidades de desarrollo, sobre todo de las del sector público, es el de Foncap S. A., que opera bajo el paraguas del Ministerio de Desarrollo Social. Si bien su mandato es promover el desarrollo de las microfinanzas en Argentina, el propio sector público aprobó recientemente la llamada Ley del Microcrédito, destinada a colocar recursos públicos para impulsar el desarrollo de las entidades de microfinanzas (es decir, la misma misión que Foncap S. A.). La pregunta obvia es por qué estos fondos no se canalizan a través de Foncap S. A. La respuesta, seguramente, es más política que técnica y revela una apuesta similar a la que encontramos en México con el Pronafim y las otras instituciones que apoyan el desarrollo de entidades financieras (entre ellas Financiera Rural) y que buscan colocar recursos desde el segundo piso para financiar a las entidades de primer piso.²²

Estos son unos pocos ejemplos de la desconexión de estas entidades de desarrollo con otros actores clave en el entorno del sector público. Esta desconexión se traduce en sobre costos y en inhibiciones a procesos de innovación y exploración de nuevos instrumentos y productos para atender a un sector riesgoso, complejo y costoso de atender. Al parecer, el costo de coordinar, de escuchar y trabajar juntos es muy alto. Desgraciadamente, este mayor costo se convierte en un menor desarrollo del mercado financiero y con ello perdemos todos. Establecer mecanismos, espacios y canales para este tipo de intercambios debería ser una prioridad en los más altos niveles de gobierno.

²¹ Entre otras razones, porque sus clientes no lo necesitan.

²² En ambos casos, Pronafim y la Ley de Microcrédito, no se presta a tasas de mercado como se les exige a Financiera Rural y Foncap S. A.