

Perú: un mercado incompleto de servicios financieros al agro¹

Peru: an incomplete market for agrarian financial services

Hugo Carlos Wiener Fresco²
Pontificia Universidad Católica del Perú
hwiener@pucp.edu.pe
<https://orcid.org/0000-0002-0818-070X>

Recibido: 17/05/2020 - Aceptado: 25/01/2021 - Publicado: 08/05/2021

RESUMEN

En el Perú, el banco público agrario surgió de la mano de los hacendados agroexportadores y fue a ellos a quienes dedicó sus mayores esfuerzos por 40 años. Las siguientes dos décadas, este banco acompañó a los beneficiarios de la radical reforma agraria de los setenta, hasta ser liquidado en 1992. En los diez años siguientes, el Estado tuvo una presencia marginal en el crédito agrario sin que su ausencia fuera llenada por el sistema financiero privado. Con el nuevo siglo se insistió en un nuevo banco estatal, pero sin continuidad en las políticas, a la fecha subsiste penosamente. En todos esos años, la penetración de los servicios financieros en el agro y el ámbito rural ha sido muy baja. Esta persistencia configura un fallo, un mercado incompleto que convive con una banca altamente concentrada, de espaldas a uno de los sectores más dinámicos de la economía.

Palabras clave: fallos de mercado; fallos de la elección pública; mercados incompletos; servicios financieros.

Códigos JEL: D52 Mercado Incompletos; H420 Bienes privados proporcionados por el sector público; Q140 Finanzas Agrarias.

ABSTRACT

In Peru, the public agrarian bank arose from the hand of the agro-export landowners and it was to them that it dedicated its greatest efforts for 40 years. In the next two decades, this bank accompanied the beneficiaries of the radical agrarian reform of the 1970s, until it was liquidated in 1992. In the following ten years, the State had a marginal presence in agrarian credit without its absence being filled by the financial private system. With the new century, a new state bank was insisted, but without continuity in the policies, to date, it painfully subsists. In all these years, the penetration of financial services in agriculture and rural areas has been very low. This persistence configures a market failure, an incomplete market that coexists with highly concentrated banking, with its back to one of the most dynamic sectors of the economy.

Keywords: market failures; failures of public choice; incomplete markets; financial services.

Códigos JEL: D52 Incomplete Markets; H420 Publicly Provided Private Goods; Q140 Agricultural Finance.

1. Introducción

La pregunta científica que animó esta investigación era explicar por qué la penetración de los servicios financieros en el sector agrario y el ámbito rural peruano, ha sido persistentemente baja. La respuesta propuesta fue señalar que los servicios financieros han funcionado para este sector productivo y ámbito territorial, como mercados incompletos. Este fallo poco tratado en la literatura, se vincula a los temas de información, particularmente la información asimétrica, y al desconocimiento de los riesgos específicos que enfrentan los productores agrarios. También se explican por el desinterés del sistema financiero altamente concentrado, y los fallos del Estado en su intento por completar estos mercados. En este artículo se sustenta esta conclusión.

2. Marco Teórico

El concepto central es mercados incompletos, Stiglitz (2000, p. 96) señala que, si los privados «no suministran un bien o un servicio, aun cuando el coste de suministrarlo sea inferior a lo que los consumidores están dispuestos a pagar», los mercados son incompletos. Esta definición tiene un problema pues asume que los oferentes conocen cuánto estarían dispuestos a pagar los consumidores por un bien o servicio. Esto es válido en un mercado maduro, pero no en uno nuevo, con poca historia o que ha sido distorsionado por monopolios públicos o privados.

Cuando los oferentes desconocen cómo responderían los consumidores, la decisión puede ser actuar solo sobre los mercados conocidos. Si la competencia no aprieta y no urge tomar riesgos, se continuará en la zona de confort.

Esta es una manifestación del costo de información. Los mercados maduros proveen información suficiente. Pero cuando estos mercados no existen, son incipientes o están distorsionados, la información es nula o muy pobre. En esas condiciones, los privados podrían ver con simpatía, que haya un agente dispuesto a tomar la delantera, sea un inversionista amante del riesgo, un aventurero, o alternativamente, el Estado.

Cuando el Estado suministra bienes o servicios sin ser sometido a la disciplina de un mercado competitivo, es altamente probable que incurra en costos excesivos y/o que sus precios no representen el costo de

oportunidad del uso de los factores productivos en esa actividad. Si esto ocurre, se establece barreras de entrada a los privados. Así el Estado, al tiempo de hacer efectiva la demanda por un bien o servicio, dificulta el desarrollo de ese mismo mercado.

Este comportamiento del Estado no sería distinto al de un privado emprendedor. Quien abre nuevos negocios genera externalidades positivas para el resto de inversionistas, por lo que intentará con los medios a su alcance, atrasar la entrada de competidores.

Los mercados incompletos serían también una manifestación de una muy baja institucionalidad, es decir, de elevados costos de transacción (Williamson, 2010). Aún en sociedades avanzadas, existen mercados incompletos porque no se han desarrollado algunas condiciones institucionales mínimas que atañen a bienes o servicios específicos.

Stiglitz (2000) destacaba dos mercados que funcionan mal: el crédito y los seguros. Proponía tres explicaciones independientes: (1) las innovaciones en nuevos productos (títulos valores y pólizas), no son fácilmente comparables por los consumidores; (2) los elevados costos de transacción (cumplimiento de contratos y protección de derechos de creación); y (3) las asimetrías de información que derivan en selección adversa y riesgo moral.

Cortez (2005) refiere que el concepto de mercados incompletos ayuda a «explicar muchas de las imperfecciones que afectan a los mercados en el mundo real y que incluyen un amplio rango de fricciones encontradas en muchos mercados financieros» (146) y concluye que el modelo de equilibrio general con mercados incompletos (GEI) de Allen y Gale, permite comprender mejor, mercados con limitado acceso a información. Este enfoque es compartido por Ortiz, Cabello y de Jesús (2009).

Esta investigación define como mercados incompletos, aquellas situaciones en que la valoración de los consumidores no reúne una masa crítica observable con disposición a pagar, que alcance los precios mínimos que están dispuestos a ofrecer los proveedores de un bien o servicio. Se puede argüir que, si la valoración es baja, no se justifica producir el bien o servicio y el mercado estaría cumpliendo su rol no asignándole recursos a esa actividad.

Sin embargo, en los mercados incompletos los costos de transacción son mayores por razones extraeconómicas y los consumidores no reúnen información suficiente para valorar ciertos bienes o servicios. Aún si algunos consumidores advirtieran la conveniencia de demandarlos, su número no alcanzaría una escala suficiente para asegurar su provisión. Como en el caso de los bienes públicos, no habría mercado que justificara su producción y oferta.

Entre estos costos de transacción se incluye la distancia y mayor fricción por baja concentración de poblaciones y limitadas vías de comunicación. Estos multiplican los costos de distribución para el proveedor y dificultan que los mercados prosperen en el ámbito rural. Webb (2013) ha destacado los cambios en esta situación en el Perú como resultado de la descentralización fiscal iniciada en el presente siglo y la extensión de los medios de comunicación.

Estos costos de transacción son potenciados en los servicios financieros. La industria microfinanciera surgió para acercar estos servicios a los segmentos de ingresos más bajos. También se han desarrollado nuevos mercados de bienes y servicios definidos como negocios inclusivos, en la base de la pirámide. A esto contribuye la mejora de los ingresos en estos segmentos, como los cambios en sus preferencias que habrían inspirado los exitosos negocios universitarios de Acuña, de bebidas gaseosas de los Añaños, o de confecciones de los Flores, tres de los nuevos doce apóstoles de la economía peruana estudiados por Durand (2017).

Siempre es posible innovar en los modelos de negocios para llegar a mercados inexplorados. Tomando prestada una idea de la física, Einstein revolucionó la teoría newtoniana afirmando que la gravedad no era una fuerza que actuara automáticamente superando la velocidad de la luz que es el límite universal. Esto lo llevó a proponer la existencia de las ondas gravitacionales que han sido corroboradas recientemente. Cuando se analiza la teoría neoclásica, un supuesto implícito es el ajuste automático. Keynes (1992) observó que esto no funcionaba en la gran depresión de los treinta, y se podría añadir, que tampoco funciona en condiciones normales. Los mercados transmiten sus propias ondas gravitatorias con los precios, pero estas no alcanzan a todos los agentes en el mismo momento y cuando se

reciben las nuevas ondas, otros ya recibieron algunas anteriores. En consecuencia, muchos vacíos o excesos tardan o no terminan de corregirse.

En el capítulo económico de la Constitución de 1993 del Perú, se introdujo el principio de subsidiaridad del Estado. El propósito era limitar la intervención estatal a situaciones en que el mercado no tuviera el empuje para proporcionar bienes o servicios que fueran importantes para algunos segmentos poblacionales (Estrada y Durand, 2011). Esta falla se corresponde con los mercados incompletos. Cuando esto ocurre, el Estado podría intervenir subsidiando la provisión por privados o siendo un proveedor directo. Tal intervención se presume temporal y destinada a crear condiciones para que los mercados se completen. Sin embargo, suele ocurrir que esta intervención se perpetúa introduciendo nuevas distorsiones, como la consolidación de grupos de interés. Desde la otra orilla, y profesando una fervorosa confianza en los mercados, se reclama tiempo para que estos hagan su trabajo de coordinar la oferta con la demanda (Pederson, Chung y Nel, 2012; Hubbs y Kuethe, 2017).

En el Perú la intervención pública como proveedor de crédito agrario, no correspondió a un principio de subsidiaridad sino de instrumentalización mercantil del Estado. Este fue proseguido por otro de clientelización, que detonó a inicios de los noventa. Treinta años después del cierre del Banco Agrario, la cobertura de servicios financieros no es muy diferente aun cuando el sector agrario ha alcanzado un gran protagonismo económico (Sánchez, 2012; Banco Mundial, 2017).

En sus orígenes, la banca comercial contribuía con capital de trabajo a las actividades productivas y el comercio. La inversión se efectuaba con capital propio y se completaba en los mercados de capitales. En los países de industrialización temprana, estos mercados se hicieron cargo de la inversión en gran escala y eran complementados por la banca de inversión privada.

En los países periféricos, los recursos eran insuficiente, y no había mercados de capitales ni banca de inversión. Estos fueron reemplazados por la banca de fomento o desarrollo estatal, inicialmente asociada al esfuerzo de industrialización. Entre los grupos dominantes y con mayores excedentes, se contaba a los agroexportadores, como era el caso del Perú. Pero pocos de ellos se interesaron en la industria como sí ocurrió en Argentina y Brasil,

países con un desarrollo temprano de esta banca. Luego se extendería a toda la región, perdiendo protagonismo con la apertura financiera de los noventa (Trivelli y Venero, 2007; Figueroa, 2011; Rougier, 2011).

En el Perú es reconocida la alta concentración bancaria. Los grandes grupos económicos y bancos del exterior, dominan las principales entidades financieras configurando una estructura oligopólica. El resultado es una baja bancarización, limitada inclusión financiera, y tasas de interés reales y *spread* bancario elevados (Espino y Carrera, 2006; Garrido-Lecca 2008). Esto es más observable en las actividades agrarias y el ámbito rural.

3. Metodología

Esta investigación es una aproximación longitudinal que presenta información sobre la penetración del sistema financiero en el sector agrario y el ámbito rural peruano en los últimos cincuenta años, a partir de la reforma agraria. Se analiza las características de la demanda, se coteja los ciclos de crecimiento económico con los del crédito, se reconstruye la historia y vicisitudes de la banca pública de fomento agraria, y se evidencia el grado de concentración del sistema financiero.

Se ha analizado y compatibilizado doce fuentes estadísticas que incluyen tres censos nacionales agropecuarios (CENAGRO, 1972, 1994 y 2012), una encuesta nacional de hogares rurales (ENahr, 1984), dos encuestas nacionales de hogares (ENaHO 2000 y 2001), una encuesta de hogares rurales (ENPROHRU, 2014), cinco encuestas nacionales agropecuarias (2014 al 2018), y una encuesta de demanda de servicios financieros (SBS, 2017). Se han agrupado las variables en 15 temas y se identificaron 18 tipos de fuentes de servicios financieros, principalmente crédito, algunas de las cuales dejaron de operar. De ellas ocho formaban parte del sistema de intermediación financiera.

Asimismo, se ha construido una serie histórica 1980-2018, con datos del PBI y del VBP agrario, y de crédito del sistema financiero nacional al conjunto de la economía y a la actividad agraria. Empleando regresiones simples se ha establecido la correlación entre estas variables.

La copiosa base de datos construida fue complementada con fuentes secundarias de naturaleza cualitativa considerando tres actores, los

productores agrarios, las empresas del sistema financiero y los gobiernos. La experiencia directa del autor en el tema, facilitó la identificación de episodios cruciales.

4. Resultados y Discusión

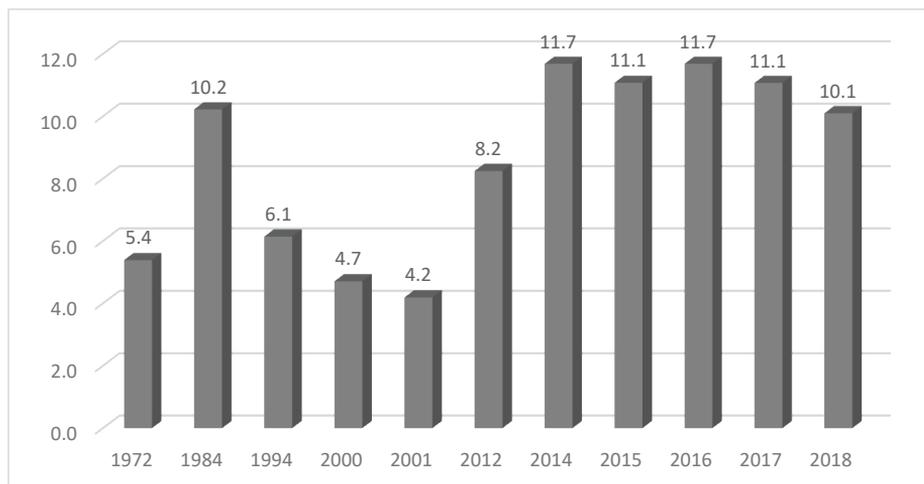
Este apartado está organizado en cuatro secciones: (1) alcances del mercado de servicios financieros en el sector agrario y el ámbito rural; (2) importancia del crédito en el desempeño del sector agrario; (3) las intervenciones del Estado para configurar los servicios financieros en el sector; y (4) la concentración del sistema financiero.

4.1. Mercado de servicios financieros en el sector agrario y el ámbito rural

Entre 1972 y 2018, se acumuló una importante base de datos en censos y encuestas oficiales, sobre crédito al sector agrario y el ámbito rural. La figura 1 presenta el acceso a este servicio de toda fuente, por los productores agrarios, el que ha sido persistentemente bajo.

Figura 1

Unidades Agropecuarias que accedieron a crédito (%).



Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI), Censos Nacionales Agropecuarios 1972, 1994 y 2012; Encuesta Nacional de Hogares Rurales (ENahr) 1984; Encuestas Nacionales de Hogares (ENaHo) 2000 y 2001; y Encuestas Nacionales Agropecuarias (ENA) del 2014 al 2018. Elaboración propia.

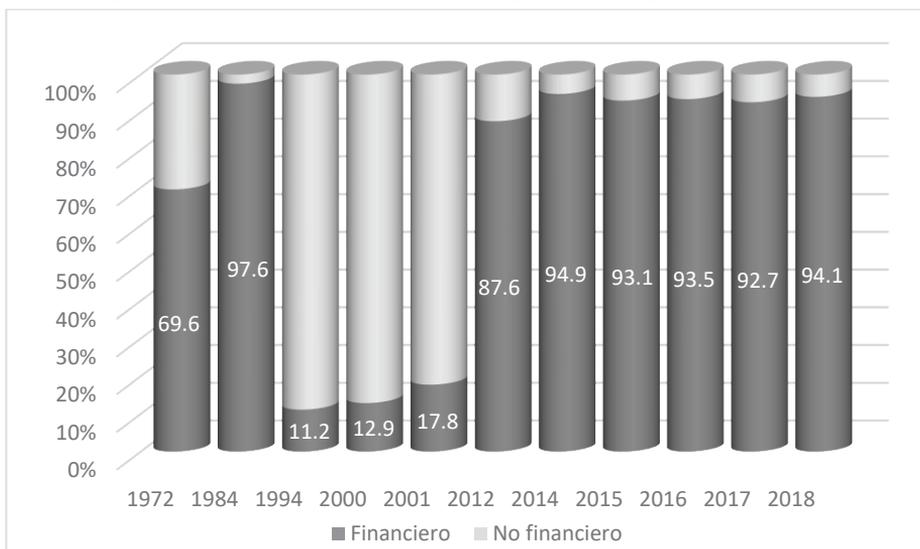
Se puede distinguir tres períodos. Uno de expansión (años setenta y ochenta); uno segundo de contracción (los noventa); y el tercero, de débil recuperación (presente siglo), con el punto más alto de 11,7% unidades agropecuarias (UA). En 1984 fueron 157,5 miles de unidades atendidas, en 2001, 87,2 miles, y en 2014, 262,2 miles.

1972 corresponde a una etapa temprana de la reforma agraria del gobierno militar. Los prestatarios eran las haciendas expropiadas, convertidas en unidades asociativas. Para 1984, la mayoría se habían parcelado y los créditos se distribuyeron entre más predios independientes. Debe sumarse la acelerada habilitación de tierras para cultivo en la selva alta.

Como se aprecia en la figura 2, la fuente de crédito dominante en el primer período fue la banca estatal de fomento; en el segundo, las no financieras. El sector financiero tomó importancia en el tercer período, sin que hubiera un significativo aumento en la cobertura. En este último período, la mitad del crédito fue de entidades públicas (cajas municipales y AGROBANCO).

Figura 2

Unidades Agropecuarias que accedieron a crédito por fuente (%).



Datos INEI, CENAGRO 1972, 1994 y 2012; ENAHR 1984; ENAHO 2000 y 2001; y ENA del 2014 al 2018. Elaboración propia.

Las últimas encuestas agropecuarias preguntaron a los conductores de UA, si mantenían cuentas de ahorro en el sistema financiero. En promedio, 383 mil lo hacían cuando los que recibieron crédito de entidad financiera, fueron 245 mil productores. Las cuentas pasivas eran un mejor indicador de inclusión financiera.

Las encuestas también indagaron por los seguros. Apenas 0,9% productores agrarios manifestó haber sido beneficiado por algún seguro a la producción. No se preguntó si se había pagado por el servicio. En 2014 se implementó un seguro agrícola catastrófico (SAC) pagado íntegramente por el Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) para dar cobertura a zonas deprimidas. La indemnización es fija por hectárea, para un área afectada por eventos climáticos adversos.

Los datos confirman que la penetración de los servicios financieros a la actividad agraria y el ámbito rural, es persistentemente baja. Esta constatación es necesaria pero no suficiente para argumentar que se trata de un mercado incompleto. Se debería explicar si hay una demanda insatisfecha por tales servicios y por qué potenciales oferentes no tienen el impulso para atender esta demanda. Para responder estas preguntas hay que profundizar en los datos y en la historia.

4.1.1. Características del productor que accede a crédito

El Censo 2012 permitió establecer las características de los productores que gestionaron y obtuvieron crédito (186.491 unidades, 8,2% del total de UA). Eran principalmente de la costa y en segundo término de la selva, varones, más jóvenes, con nivel educativo más avanzado, de lengua original española, y que se reconocían como técnicos agropecuarios. Participaban más en asociaciones, comités, cooperativas y agrupaciones de regantes, lo que les permitía recibir más capacitación, asesoría empresarial y asistencia técnica.

Sus fincas eran más extensas, con mayor superficie para uso agropecuario y cultivos permanentes instalados y con riego. Más parcelas de sus fincas estaban tituladas, pero también conducían otras en arrendamiento. Pocos participaban de comunidades campesinas o nativas, y habían adquirido más tierras por compra venta.

Cultivaban principalmente café, maíz amarillo duro y arroz, y estaban más conectados a los mercados, la agroindustria y exportación. Los que completaban ingresos suficientes triplicaba a quienes no recibieron crédito, pero parte de estos ingresos se obtenían por actividades fuera de la finca. Atribuían la no siembra de parte de su finca a la falta de crédito lo que indica que percibían no haber recibido lo necesario.

Aplicaban más insumos, empleaban más energía mecánica y estaban más conectados a la red pública eléctrica. Disponían de más equipo agrícola, maquinaria, vehículos, motores e instalaciones en la finca. En general, contaban con más activos productivos.

En ganadería criaban más porcinos y aves en granjas. Tenían menos unidades bovinas, pero vendían más leche. Utilizaban más alimentos balanceados y mejoramiento genético de sus animales.

Aunque la contratación de trabajadores permanentes era muy baja, era superior entre los que recibieron crédito. También contrataban más trabajadores eventuales.

4.1.2. Los productores que no accedieron al crédito.

No todos los que gestionan crédito lo obtienen. Desde 1984 en que se cuenta con esta información, esta tasa se fue reduciendo, pasando de 25% a 7,9% en 2018³. Las razones de rechazo más repetidas fueron la falta de garantías y la carencia de títulos de los terrenos que conducían, que son una manifestación de restricciones institucionales. Estas razones fueron más importantes para el crédito de entidades financieras.

El Censo 2012 permitió caracterizar a los que no gestionaron crédito, 90,9% del total de productores. De ellos 730,2 miles (35,5%), manifestaron que no lo necesitaban. El resto, 1,3 millones, respondió necesitarlo. Si lo necesitaban ¿por qué no lo gestionaron?

Algo menos de la mitad, 585,2 miles, consideraron que los intereses eran muy elevados. Este grupo era más del doble de los que obtuvieron el crédito. La encuesta SBS (2017) había establecido que la información más importante en un crédito, era la tasa de interés (55%), pero en el medio rural era el monto del préstamo.

La segunda causa para no gestionar fue reconocer la falta de garantías (351,5 miles). Otras razones eran la creencia de que no se lo darían, trámites engorrosos y la no existencia de fuentes de crédito a su alcance. Las deudas impagas también influyeron.

Si se cruza otra variable recogida por el Censo, suficiencia de ingresos de la UA y necesidad del crédito para los que no gestionaron, se observa que era mayor la necesidad de crédito cuando los ingresos eran insuficientes (68%) que suficientes (54%). También se declaró mayor necesidad de crédito cuando el productor completaba ingresos trabajando fuera de su finca una parte del año, y cuando la mayor producción era autoconsumo de la familia. Esto confirmaría que muchos productores necesitaban crédito para financiar actividades fuera de la finca.

En las últimas encuestas (2014-2018), en promedio, 17,2% productores agrarios que obtuvieron el crédito, reconocieron haberlo empleado en actividades no agrarias, como negocios o migración laboral temporal. El uso principal de los créditos en la finca era en capital de trabajo (insumo y pago de jornales).

En los créditos la tasa de interés es el precio. Pero a diferencia de otros mercados, no se tiene un único precio pues este se diferencia por la percepción de riesgo que tiene la entidad financiera. En este caso, las entidades además de no conocer la actividad agraria, ignoran que la absoluta mayoría de productores combina distintas fuentes de ingresos lo que explica por qué no estiman sus necesidades de financiamiento en función a un producto.

La otra traba es la dificultad que tienen ambas partes, oferentes y demandantes, para pensar el financiamiento en el margen. Los productores han mantenido y mantienen su actividad con sus propios recursos. No necesitarían financiamiento para hacer más de lo mismo. Pero si pueden obtener financiamiento, por ejemplo, para fertilizar sus campos y si el diferencial en productividad es mayor que el costo del crédito, la operación está plenamente justificada.

La Superintendencia de Banca y Seguros (SBS, 2017) confirmó un dato que varios estudios sobre economía campesina habían advertido: en el ámbito rural hay ahorro que es el que explica la reproducción de su

actividad. Pero de este ahorro el 92% se mantenía fuera del sistema financiero, en bienes como animales o semillas, y dinero. Solo cuando mejoraba su nivel de vida, se ahorraba más en entidades financieras que eran consideradas costosas en gastos y tiempo.

Este mismo estudio daba cuenta que el 63% de la población rural había sido víctima de al menos un siniestro en los dos últimos años, casi el doble que en el área urbana (37%). La mayor exposición fue a fenómenos naturales extremos (44%) (SBS, 2017; Datum, 2012). Ante eventos adversos, esta población recurría a los propios activos para cubrir los gastos imprevistos lo que indica que han internalizado el riesgo. Cuando se consultó sobre motivaciones del ahorro, 27% admitió que era para cubrir gastos por emergencias antes que fines productivos.

Adicionalmente, el 13% señaló haber sido víctima en los últimos dos años, de alguna enfermedad grave. La primera barrera para no tomar un seguro privado era desconocer cómo funcionan y dónde comprarlos (44%).

El mismo estudio SBS (2017) presentó resultados de una medición de aversión al riesgo en la población. A nivel nacional, 64% reveló un nivel alto y 18% un nivel bajo. En cambio, en el medio rural, la aversión alta se estimó en 54% y la baja en 24%. Es decir, el ámbito urbano resultaba más adverso al riesgo que el rural. Asimismo, se estableció que el nivel de preferencia intertemporal nacional era bajo. La mayoría era impaciente y prefería el presente al futuro (63%). En la población rural este indicador bajaba a 52%, es decir se percibían más dispuestos a esperar.

No se trata de que los riesgos en el sector agrario y el ámbito rural sean mayores, sino que son diferentes y también son tratados de modo diferente por los productores y habitantes del campo que son los que mejor los conocen. El comportamiento del ecosistema, particularmente el clima y la disponibilidad de agua, y de los activos biológicos, demandan un tratamiento especializado.

Además, en una agricultura atomizada como la peruana, muchos productores rurales son también multioficio y multiproducto, en lo que se asemejan a los clientes de las microfinanzas urbanas diferenciándolos esencialmente, la amplitud de sus ciclos de producción.

Claessens (2006) citado por Alvarado y Pintado (2017), propuso un interesante esquema segmentando a la población entre consumidores y no consumidores de crédito, distinguiendo entre los últimos, a los excluidos voluntarios de los involuntarios. Con base en la información presentada, se ha reelaborado el esquema de segmentación.

En la exclusión involuntaria se considera el rechazo de las entidades financieras o de cualquier habilitador de fondos o bienes con pago diferido; y la desconexión del productor o poblador rural con la fuente de crédito. Para la exclusión voluntaria, se distingue a productores que señalan no necesitar, de aquellos que manifiestan necesitar, pero no en las condiciones ofrecidas (Stiglitz, 2016).

Figura 3

Motivos de no acceso al crédito.



Adaptado de Claessens (2006).

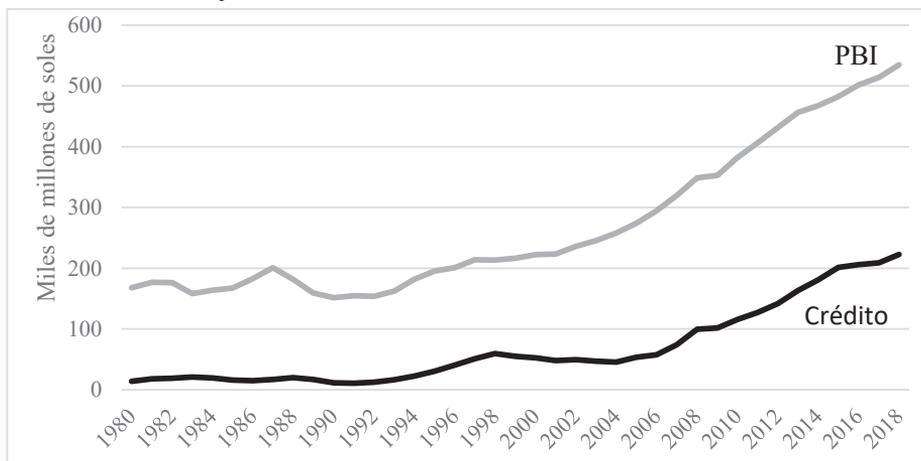
4.2. Crédito y crecimiento

Una forma de establecer la importancia del sistema financiero en el desenvolvimiento del sector agrario, es relacionar el crecimiento del crédito con la producción. Un estudio del BCRP (2018; Winkelried, 2017) comparó los ciclos del crédito y PBI con datos trimestrales 1994-2018. Concluía que el ciclo financiero estaba más relacionado con los precios de los activos financieros y menos con el ciclo económico. Y añadía que, en una economía con baja bancarización, como el agro y el ámbito rural en el Perú, el crecimiento del sistema financiero podría ser independiente del ciclo económico.

En la figura 4 se compara para el horizonte 1980-2018, el producto real y el ciclo financiero medido por el crédito. Estos se ajustan bastante bien, aun con la presencia de graves perturbaciones (hiperinflación y severa contracción del producto en los ochenta).

Figura 4

Evolución del crédito y del PBI en soles de 2007.



Datos: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Superintendencia de Banca y Seguros (SBS). Elaboración propia.

Con pruebas de regresión lineal simple para evaluar la bondad de ajuste entre estas dos variables a precios constantes (deflactor base 2007), se obtuvo una elevada correlación que aumentaba al aplicar un retraso de un año al crédito. Pero cuando se subdividía en períodos, para los años críticos

1980-1992 la correlación era mínima. En los siguientes períodos de liberalización de mercados y financiera, de estabilidad de precios y tasas de interés reales positivas, la correlación es significativa. Si bien las variables están autocorrelacionadas, este análisis sugiere que las reformas de los noventa, alinearon el crecimiento del crédito y la economía.

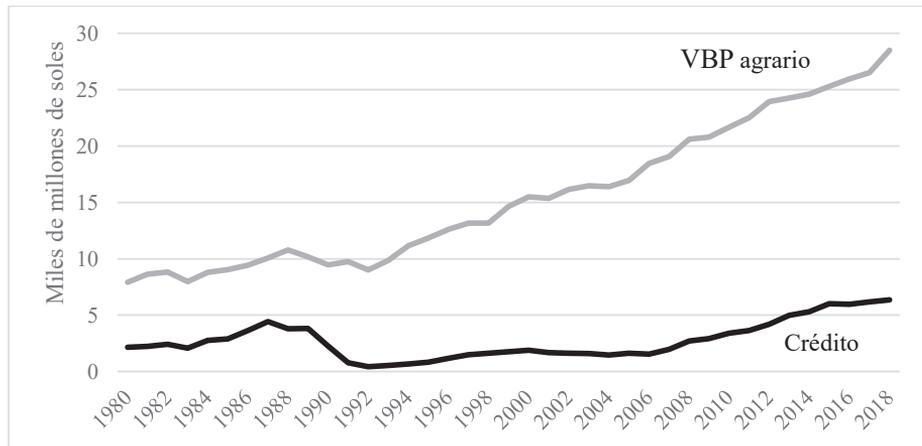
Tabla 1
Estadísticos de correlación crédito PBI

Estadísticos	Total	Desfase	1980-1992	1990-2000	2001-2018
Correlación Pearson	0,984	0,989	0,406	0,969	0,987
R cuadrado	0,969	0,977	0,165	0,939	0,973

Fuente. Datos: INE y SBS. Elaboración propia.

Se aplicó el mismo criterio a la producción agraria y el crédito de entidades financieras, incluyendo la banca pública, ajustando por el deflactor implícito del VBP agrario:

Figura 5
Evolución del crédito agrario y del producto agropecuario en soles 2007.



Datos: INEI y SBS. Elaboración propia.

Al revisar los estadísticos se advierte una baja correlación. Los datos mejoran poco retrasando un año el crédito. Pero al subdividir en períodos, la menor correlación se registra en los ochenta que, siendo similar a

lo observado para el conjunto del crédito, corresponde a la mayor expansión del Banco Agrario. En el siguiente período, el cierre de este banco influye mínimamente en el resultado. Finalmente, en el tercer período, en este siglo, con participación de AGROBANCO, se advierte una mayor correlación. Esto es consistente con lo encontrado al analizar la demanda. El crédito del sistema financiero parece acompañar mejor el crecimiento sectorial, aunque su contribución sea limitada.

Tabla 2

Estadísticos de correlación crédito VBP en sector agrario

Estadísticos	Total	Desfase	1980-1992	1990-2000	2001-2018
Correlación Pearson	0,662	0,673	0,473	0,544	0,969
R cuadrado	0,438	0,452	0,223	0,296	0,939

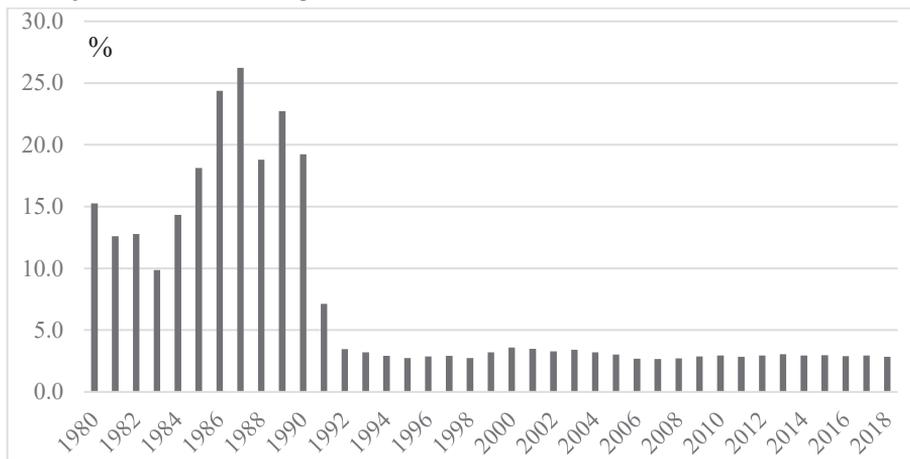
Fuente: Datos: INEI y SBS. Elaboración propia.

4.2.1. Participación del crédito agrario

Entre 1980-1990, el crédito del sistema financiero al sector agrario con Banco Agrario, era 17,7%. A partir de 1992, sin este banco, la participación promedio del crédito agrario por el sistema financiero fue 3%:

Figura 6

Participación % del crédito agrario en el crédito total.



Datos: INEI y SBS. Elaboración propia.

Con datos SBS, a inicios del presente siglo, había 0,5 deudores de crédito agrario por cada 100 del total de créditos del sistema. A diciembre 2018 subió a 1,99, habiendo alcanzado su punto más alto en 2013 (2,96). En este aumento influyó la expansión del AGROBANCO.

Los montos promedio de créditos bancarios al sector agrario aumentaron mientras disminuían en las demás entidades. Una característica fue la alta dolarización del crédito bancario. A inicios del siglo, 89% era en dólares y en 2018 aún era, 49%. Todos esos años fue mayor a la observada con el crédito total (22%). El crédito en dólares se concentra en comercio exterior (pre y post embarque), el rubro de menor riesgo y que se explica por la irrupción de la agroexportación.

Los datos observados para los años ochenta son los de máxima expansión y también de mayor distorsión. La presencia muy activa del Banco Agrario no avanzó el mercado de servicios financieros al sector agrario y el ámbito rural, sino que lo trabó y su aporte al crecimiento sectorial fue muy pobre.

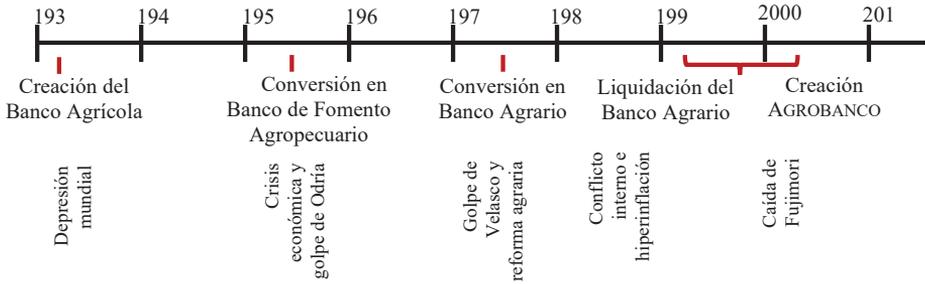
4.3. La intervención del Estado en los servicios financieros al sector agrario y ámbito rural

En el Perú, la banca de fomento agraria fue muy importante. Pero como se ha indicado, no respondió a la necesidad de completar un mercado incompleto. Inicialmente, los requerimientos de inversión del sector agrario no eran significativos y no justificaban la existencia de una banca de desarrollo especializada (Acevedo y Delgado, 2012). El primer banco público se enfocó en el mercado inmobiliario.

A inicio de los años treinta del siglo pasado, la depresión mundial castigó las cotizaciones de las exportaciones (azúcar, algodón y lana) que eran muy importantes en el total exportado. Esto explicaba el poder de los propietarios de la tierra agrupados en la Sociedad Nacional Agraria (SNA). En julio de 1930, finalizando el oncenio de Leguía, se creó Crédito Agrícola para atender a los agroexportadores. Esta entidad colocaba fondos del Banco de Reserva del cual era accionista junto a los bancos privados. En agosto de 1931 se transformó en Banco Agrícola (ver secuencia de banca pública agraria).

Figura 7

La banca pública agraria en Perú.



Elaboración propia.

El capital con que se fundó este banco provino de la reducción del aporte del Estado al Banco Central de Reserva (BCR) presidido por un connotado terrateniente. Esto no impidió que el BCR continuara prestando al Banco Agrícola (Basadre, 1970; BCRP, 1932). Recién en noviembre de 1936 se creó el Banco Industrial.

Con la interrupción de los flujos de comercio por la guerra mundial, el Banco Agrícola desplazó su atención a los cultivos destinados al consumo interno. Aun cuando tenía fecha de expiración, originalmente 1960, en 1942 se extendió su existencia hasta 1970. En 1950 se le renombró como Banco de Fomento Agropecuario del Perú y su mayor atención era el financiamiento de la producción arrocera (BCRP, 1954).

4.3.1. La banca de fomento y la reforma agraria

Los años setenta fueron de reforma agraria pero también de estatización de parte de la banca y fuerte intervención pública fijando tasas de interés, coeficientes de cartera y otros mecanismos para direccionar el crédito. Las operaciones de la banca de fomento fueron en aumento, sostenidas por fuentes oficiales y semioficiales. También se creó la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE) con el encargo de levantar fondos del mercado de capitales para financiamiento de mediano y largo plazo.

En 1975 fue renombrado como Banco Agrario del Perú (BAP) y se aumentó su capital. La norma concebía al crédito agrario como un monopolio obligando a los prestatarios a constituir prenda agrícola a favor del banco, total, permanente y preferente.

Se hizo cargo totalmente del financiamiento de la agricultura más tecnificada conformada por entidades asociativas. Las regiones más pobres, con presencia dominante de comunidades campesinas como ocurría en la sierra, no fueron alcanzadas.

En la segunda parte de esa década, la crisis económica y los programas de ajuste obligaron al gobierno militar a reducir el financiamiento del BCRP y desmontar los sistemas de crédito selectivo y tasas preferenciales. Aunque el Banco Agrario nunca tuvo recursos suficientes, debió racionar y concentrar su crédito. A fines de los setenta atendía la quinta parte del área agrícola.

4.3.2. La banca de fomento agraria en los ochenta

En los ochenta las parcelaciones de las unidades asociativas conformadas en las ex-haciendas, multiplicó el número de clientes del Banco Agrario. Si esas unidades ya estaban descapitalizadas a finales de los setenta, los parceleros no podían sembrar sin crédito. El BAP se convirtió en la gran caja de los pequeños y medianos agricultores y ganaderos comerciales.

El banco definía qué se sembraba; adelantaba fondos para preparar el terreno con base en presupuestos por productos y los completaba con el avance del cultivo. La producción era prenda hasta que se vendía y se pagaba la deuda. Y este ciclo se repetía cada año. Quien salía del sistema o llegaba tarde, tenía muchas dificultades para sembrar.

Instalado el gobierno de García en 1985, se acentuó la estrategia de convertir al Banco Agrario en el instrumento central de la política sectorial. Reaparecieron las tasas preferenciales y en el denominado Trapecio Andino (la sierra sur del país), la tasa de interés fue cero. El BAP concentró el 90% de colocaciones del BCRP a la banca de fomento y 74% del total entregado al sistema financiero.

Con la fallida estatización de la banca comercial en 1987, los intentos de implementar o sostener políticas públicas en el sistema financiero perdieron efectividad. La creciente inflación obligó al BCRP a contraer la oferta monetaria.

Con Fujimori en el gobierno se frenó en seco la hiperinflación aplicando un severo programa de ajuste y estabilización. La primera medida fue cerrar el financiamiento primario del BCRP (Escobal, 1992).

4.3.3. Fin de la banca de fomento y recomposición

En mayo de 1992, apenas un mes después de cerrar el Congreso e intervenir los otros poderes del Estado, el gobierno de Fujimori decretó la disolución de todos los bancos estatales de fomento. Esta era también una exigencia de los organismos internacionales a tono con el denominado Consenso de Washington. Se cerraba una historia de 60 años.

Los noventa fueron de caída del crédito agrario, especialmente de entidades financieras. La recomposición fue un proceso lento y tortuoso. Los agricultores que no consiguieron financiarse debieron alquilar, vender parcial o totalmente sus tierras. Parte del financiamiento provino de casas agrocomerciales, acopiadores, empresas procesadoras (desmotadoras de algodón, molinos de arroz y alimentos balanceados) que adelantaban recursos y se cobraban con la cosecha (Cavassa, 1993; Cannock y Gonzales, 1994).

También entraron nuevos actores con recursos propios, algunos ya vinculados comercialmente al sector, y otros que buscaban oportunidades para colocar sus ahorros. Formalmente había terminado la reforma agraria y se promovía el mercado de tierras.

El sistema financiero privado reingresó con mucha cautela. El Estado intentó cubrir parte del vacío con discutibles programas y promoviendo la creación de cajas rurales. Estas fueron entidades débiles que se sumaron a la corriente principal de las microfinanzas que había concentrado fuerzas en las ciudades.

Los noventa fueron un intenso período de reformas de liberalización de mercados (Kuczynski y Williamson, 2003). Se hicieron tres modificaciones de la legislación del sistema financiero que concluyeron en un esquema aún vigente. Este creó el concepto de banca múltiple y un sistema modular que permitía a las empresas financieras no bancarias, acceder gradualmente, a más operaciones, aumentando su capital. También prohibía al Estado participar en nuevas entidades financieras y la creación de entidades sectoriales (Rojas, 1994).

Esta legislación integró varias normas específicas que habían favorecido a segmentos diferenciados en las microfinanzas (Webb, Conger, Inga, 2009). La primera de 1982, había promovido las cajas municipales (Alonso, 2016); la segunda, el funcionamiento de las cajas rurales (Susano, 2013); y la tercera, de Entidades de Desarrollo de la Pequeña y Micro Empresa (EDPYME), que formalizaba a ONG especializadas en crédito.

En 1994 se modificó el Estatuto del Banco de la Nación excluyendo las operaciones de financiamiento al sector privado y eliminando su exclusividad para recibir depósitos del sector público y recaudar tributos. Esta era una aplicación del carácter subsidiario de la intervención del Estado en la economía.

La crisis asiática de 1997 golpeó duramente al sistema financiero forzando al gobierno a emprender el salvataje de los bancos. Cinco entidades bancarias fueron liquidadas y las restantes se consolidaron con salidas del mercado y fusiones. De 26 bancos existentes a inicios de 1998, 16 se mantenían a finales del 2000 (Berróspide, 2002).

4.3.4. Retorno de la banca pública agraria

A finales de los noventa era evidente que el sector privado no había llenado el vacío dejado por el liquidado Banco Agrario. La actividad agropecuaria había acelerado su crecimiento en esa década. Las representaciones gremiales, la Convención Nacional del Agro Peruano (CONVEAGRO) y la Junta Nacional de Usuarios de los Distritos de Riego del Perú (JNUDRP), manifestaban su malestar.

En las elecciones de 2001, después de la forzada renuncia de Fujimori a un tercer mandato, apareció como oferta electoral, la creación de un nuevo banco para la actividad agraria. En los programas de las principales representaciones políticas, el crédito aparecía como un objetivo central y sobredimensionado.

Las organizaciones agrarias como los políticos, abogaban por un nuevo banco agrario, argumentando que esta actividad especializada, con ciclos productivos diferenciados, justificaba una intervención promocional estatal. La prensa liberal y conservadora se oponía recordando el colapso del Banco Agrario, que se había adoptado un modelo económico con

un Estado subsidiario, y desconociendo que hubiera una falla de mercado (Cortez, 2001; Espinoza, 2001; Palacios, 2001).

Instalado el nuevo Congreso, se presentaron seis iniciativas para crear un nuevo banco agrario. El Ejecutivo reaccionó e intentó hacer un control de daños. Las propuestas no se sustentaban en evidencias, sino en generalidades. Comprendían desde una agencia de colocaciones con fondos públicos hasta un banco especializado. Pero todas insistían en tasas preferentes, créditos supervisados, servicios de asistencia técnica y otras facilidades como seguros y garantías, sin indicar cómo se financiaría.

Al final prevaleció la propuesta apurada del Ejecutivo que se aprobó por unanimidad. En diciembre de 2001, se promulgó la ley de creación. Esta modificaba dos disposiciones de la Ley del Sistema Financiero: (1) la que prohibía al Estado crear nuevas entidades financieras; y (2) la que prohibía constituir entidades financieras de naturaleza sectorial. Para salvar la restricción de subsidiaridad, se señalaba que se enfocaría en la pequeña agricultura y ganadería desatendida por las entidades privadas. La norma no las definía, pero establecía como saldo máximo para créditos directos US\$ 20 mil.

El Banco Agropecuario (AGROBANCO) fue constituido como una entidad de segundo piso lo que era redundante con COFIDE que también colocaba fondos al agro. Si faltaba especialización, se pudo crear un área experta. Pero el mayor problema era que las entidades microfinancieras ya contaban con fuentes de financiamiento competitivas, tenían una demanda urbana conocida y estaban al límite en apalancamiento. Un segundo piso no es eficaz si la infraestructura de primer piso está a tope.

AGROBANCO sería de capital mixto (art 2), para lo cual debía invitar a privados a participar suscribiendo acciones preferentes (art 7). Un detalle anecdótico es que su Directorio debía integrar siete miembros, tres designados por el Gobierno y los cuatro restantes por los accionistas privados. El primer Directorio en 2002, se instaló con tres miembros. Estos cambiaron, pero hasta el 2007 solo tuvo tres miembros.

4.3.5. Desarrollo del nuevo banco público agrario

Las actividades iniciales del AGROBANCO fueron muy débiles. Su capital, poco más de 30 millones de dólares, no se utilizó para palanquear fondos. Tampoco hubo aportes de capital privados (Aguilar, 2004, Garatea, 2006).

En la campaña electoral 2006, el tema del crédito agrario volvió a las primeras planas y los principales aspirantes prometieron aumentar el capital del banco. En 2007, se aprobó también por unanimidad, una nueva ley denominada de Relanzamiento, complementada un año después, por una norma adicional.

El nuevo marco legal convertía al AGROBANCO en entidad de primer piso facultándolo a efectuar todas las operaciones de un banco comercial cuando obtuviera las autorizaciones del regulador (SBS). Se insistía en promover la participación privada, nacional o extranjera, en su capital con nuevos aportes y sin límites. Curiosamente, cuando se dieron las dos normas, el Ministro de Agricultura era un notorio agroexportador, había sido gerente de un importante banco y miembro de directorio de bancos.

El efecto de estas medidas fue aumentar el crédito directo, aunque el crecimiento continuó siendo modesto. A julio de 2011 en que cambió el gobierno, las colocaciones brutas eran solo el 86.5% del patrimonio. En las elecciones de ese año, los candidatos anunciaron sustanciales aumentos del capital del banco y el crédito agrario volvió a ser el eje de cualquier programa de apoyo al sector.

En octubre se constituyó un nuevo Directorio que consideró al marco legal y el capital como suficientes para crecer. Conservadoramente, multiplicando el patrimonio por siete, podía prestarse 700 millones de dólares. El desafío era transmitir confianza al sistema financiero y a potenciales bonistas u ahorradores, para captar fondos.

Se requería una visión creíble del banco. Una empresa del Estado, con menos de diez años y tres leyes, con discusiones apasionadas sobre su rol en la clase política, y con una participación minúscula en el mercado financiero, no era un referente atractivo. La nimiedad de banco era incluso advertida por sus clientes y su personal.

La visión debía interpretar los compromisos de sus leyes. Estas desbordaban el principio de subsidiaridad, pero era más difícil establecer los límites. Mientras el Banco de la Nación no tenía límites a sus operaciones con particulares en las plazas donde es oferta única, en aquellas con oferta privada debía limitarse a la función de representante financiero del Estado. Los límites eran territoriales.

Aún si AGROBANCO se hubiera enfocado solo en los pequeños productores, debía hacerlo en las plazas en que no hubiera otra oferta. Esto nunca se respetó. La mayoría de clientes directos del AGROBANCO en 2011, lo eran también de otras entidades financieras. Solo el 44% eran exclusivos.

Pero si desde su ley de creación, se proclamaba como empresa de capital mixto, ¿le era aplicable la restricción? A una empresa formada por capitales del Estado y privados ¿le alcanza el principio de subsidiaridad? ¿Y por qué no se aplicaba este principio a las cajas municipales que pertenecen a los gobiernos locales y operan en todo el país?

AGROBANCO debía buscar socios, pero en tanto los consiguiera, convenía hacerse más atractivo a los inversionistas. Esta opción era imperiosa pues si el banco se convertía en una entidad financiera importante en el sector agrario y en el campo, esta definiría la vocación de los socios inversionistas. Lo contrario era solo vender una licencia bancaria.

Así se preparó, de modo explícito, la incorporación de socios enfocados en el sector agrario y rural. Se efectuaron gestiones con diversas entidades financieras que condujeron a que el banco holandés RABOBANK, formalizara en enero de 2014, su intención de participar en el capital social.

Con mejores calificaciones, COFIDE habilitó fondos al AGROBANCO y en 2013 se abrieron las puertas del CITIBANK y Deutsche Bank. El banco entonces multiplicó operaciones en diversas localidades del interior del país.

Una restricción que enfrentaba AGROBANCO era la falta de especialidad en funcionarios de banca o microfinanzas, en la actividad agropecuaria. Tampoco disponía de una estructura con funcionarios enfocados en medición de riesgos. Estas limitaciones y la presión política, obligó a mantener una tasa de interés intermedia entre la banca y las microfinanzas. Se innovó en productos crediticios, se definió un perfil de banco verde y ético, y comenzaron a adoptarse buenas prácticas de gobierno corporativo.

Para mayo de 2014 las colocaciones brutas del banco sumaban 330 millones de dólares, 2,5 veces el patrimonio. El banco tenía techo para seguir colocando. Se preparaba una emisión de bonos para el mercado nacional y aprovechando las muy bajas tasas de interés en el mundo, una colocación en el exterior, que habrían permitido sostener la expansión y

reemplazar la deuda bancaria que era cara. Ese año se presentó el estudio a la SBS solicitando autorización para captar depósitos del público.

El banco tomó impulso y los riesgos también aumentaron. La economía crecía podía haber sobreendeudamiento. Pero el banco operaba en un sector con baja bancarización por lo que sus oportunidades de crecimiento eran mayores. Además, era inevitable que ese crecimiento incluyera a clientes de otras entidades con tasas de interés elevadas y plazos ajustados.

En 2013 COFIDE transfirió al AGROBANCO algunas operaciones de financiamiento de plantaciones de uva que había promovido como créditos estructurados, a través de bancos privados. En esas circunstancias cambió el ministro de Agricultura y el nuevo titular objetó estas operaciones. Removió al presidente del banco, pero se continuó la expansión de créditos y se completó un exitoso lanzamiento de bonos en el mercado interno. Sin embargo, no se siguió adelante con la colocación en el mercado externo, ni se insistió en la autorización para captar depósitos del público. Pero lo más importante, se interrumpieron las negociaciones con el RABOBANK. El banco continuó creciendo, pero sin rumbo.

4.3.6. Frenada en seco

A setiembre 2016, recién instalado el que sería el accidentado gobierno de Kuczynski, se cambió a todo el Directorio. Las colocaciones sumaban entonces 520 millones de dólares, 3.7 veces el patrimonio, con baja morosidad y resultados positivos. Sin embargo, el nuevo gobierno no había entendido los cambios operados en el AGROBANCO. Anunció una revolución del crédito con las cuatro entidades del Estado (Banco de la Nación, COFIDE, AGROBANCO y Fondo MIVIVIENDA). Por cierto, no hubo la tal revolución, pero el AGROBANCO fue demolido en tiempo récord (ver Memorias AGROBANCO).

La remoción de todo el directorio era una mala decisión desde la perspectiva del buen gobierno corporativo, pero peor fue denunciar que el banco había prestado a quienes no debía para luego demostrar impericia para recuperar los créditos. Se deterioró aceleradamente la cartera y los acreedores del banco se apresuraron en salir.

Las pérdidas conducían a la liquidación del banco, pero allí se detuvieron y el gobierno hizo sucesivos aportes que duplicaron el capital para mantener una operación desfalleciente. Al final de 2018 y por la resistencia de las organizaciones de productores, el Congreso, aprobó una nueva ley que retrotraía al banco a la norma original de 2001, con candados adicionales.

Esta ley no hace viable ni útil al AGROBANCO. Todo indica que su ciclo concluyó. Podría sobrevivir como una entidad marginal, dependiente del oxígeno proporcionado por el Estado hasta el día en que su desaparición pase desapercibida. Entretanto, el desarrollo de servicios financieros en el sector agrario y ámbito rural continua como tema pendiente.

4.4. Reestructuración del Sistema financiero

Como se ha señalado, el cierre del Banco Agrario en 1992 fue parte de un proceso de liberalización y privatización del mercado financiero. La banca privada se reconcentró y tomó posiciones en la industria microfinanciera, en la cual los aprendizajes y riesgos habían sido asumidos por otros agentes. En el sector agrario y el ámbito rural, no avanzó, ni siquiera en el sector más moderno de la agroexportación.

Diez años después de la crisis asiática, se produjo un nuevo, pero devastador sacudón del sistema financiero mundial. Sin embargo, la crisis *subprime* 2008-2009 no ocasionó un remezón severo en el sistema financiero peruano (Ambrosini y López, 2011).

Esta crisis en cambio, coincidió con el inicio del proceso de captura de la exitosa industria microfinanciera. En 1998 comenzó a operar el Banco de la Microempresa (MiBANCO) fundado por la ONG Acción Comunitaria del Perú, con apoyo del gobierno de Fujimori. CREDICORP, propietaria del Banco de Crédito, el mayor banco del país, adquirió la Financiera EDYFICAR y en 2014, MiBANCO que tuvo problemas de gestión con su cartera. Ambas adquisiciones se consolidaron en el actual MiBANCO. Por su parte la Fundación BBVA adquirió las dos cajas rurales más importantes, una EDPYME y una financiera consolidándose en Financiera Confianza. SCOTIABANK compró a la chilena Banco Del Trabajo convertida en CREDISCOTIA (Alva y Rivas, 2012).

Estas compras y fusiones no alcanzaron a las cajas municipales que continuaban creciendo y habían sido autorizadas a salir de sus territorios

naturales. Estas cajas se han convertido en importantes actores del sistema, aunque enfrentan restricciones pues crecen por capitalización de utilidades compartidas con los municipios dueños. Se han dado dos leyes tratando de animarlas a abrir sus capitales a socios privados.

A diciembre de 2018 operaban 57 entidades financieras: 16 correspondían a la banca múltiple que representaba 83,4% de las colocaciones brutas (sin deducir provisiones), 81,7% de obligaciones con el público y 76,1% del patrimonio total.

El segundo agrupamiento eran las entidades estatales, (Banco de la Nación, AGROBANCO, COFIDE y el Fondo Mivivienda).

El tercero, también es estatal, propiedad de los gobiernos locales, las cajas municipales. Estas son las que más claramente intermedian recursos del público con una clara correspondencia entre depósitos y colocaciones.

A continuación, se ubican las financieras que combinan microfinanzas con financiamiento de operaciones comerciales (*retails*), las EDPYME y las cajas rurales.

Tabla 3

Créditos, obligaciones del público y patrimonio de las entidades del sistema financiero expresado en US Dólares. Diciembre 2018

Tipo de entidad	Nro.	Créditos brutos		Obligaciones con el público		Patrimonio	
		MM US\$	%	MM US\$	%	MM US\$	%
Banca Múltiple	16	80.551,3	83,4	71.980,7	81,7	14.177,7	76,1
Financieras	11	3.843,3	4,0	2.220,0	2,5	935,2	4,5
C. Municipales	11	6.267,5	6,5	6.175,1	7,0	1.018,0	5,5
C. Rurales	6	467,0	0,5	387,6	0,4	81,2	0,4
Edpyme	9	665,7	0,7	0,1	0,0	172,4	0,9
Estatales	4	4.790,7	5,0	7.384,7	8,4	2.338,5	12,6
TOTAL	57	96.585,4	100,0	88.148,1	100,0	18.623,0	100,0
COOPAC*	131	2.928,7		28.869,3		680,8	

COOPAC: Cooperativas de Ahorro y Crédito, datos de la Federación (FENACREP)

MM US\$: millones en dólares de Estados Unidos

Fuente. Superintendencia de Banca y Seguros (SBS). Elaboración propia

En 2018 se aprobó una norma que obligaba a todas las cooperativas de ahorro y crédito a registrarse en la SBS para ser supervisadas directamente. Son más de 400 las registradas.

Juntando al Banco de Crédito con MIBANCO, representaba 37,4% de las colocaciones de la banca múltiple, y 31,2% de todo el sistema financiero. Con los otros tres bancos mayores (BBVA, SCOTIABANK e INTERBANK) y sus entidades microfinancieras, representaban el 74,6% del total de colocaciones del sistema financiero. Estos datos denotan el alto grado de concentración del sistema financiero sin considerar su participación en grupos económicos (Durand, 2017).

5. Reflexiones Finales/Conclusiones

La penetración del sistema financiero en la actividad agraria y al ámbito rural ha sido persistentemente baja. Esto ha ocurrido con intervención estatal y sin ella. El número de productores excluidos pero interesados en obtener crédito y otros servicios, excede largamente a los que accedieron. Esto no ocurriría por aversión al riesgo o bajas expectativas intertemporales. Hay pues, un mercado desatendido.

Este mercado no podría ser atendido eficazmente con la tecnología convencional del sistema financiero, pero tampoco con la tecnología desarrollada por las microfinanzas. No se trata de mayores riesgos, sino de riesgos diferentes que deben ser identificados y medidos. Hay características compartidas con los otros mercados financieros, pero es importante distinguir las características propias. Si esto se pudo hacer con las microfinanzas urbanas no hay razón para que no se desarrolle un mercado de servicios financieros enfocado al sector agrario y al ámbito rural.

La historia expuesta da cuenta que una banca estatal operando en condiciones cuasi monopólicas como lo hizo el Banco Agrario, fue una insalvable barrera para el desarrollo de este mercado con una contribución muy pobre al desarrollo sectorial. Un banco estatal como AGROBANCO, compitiendo con reglas de mercado pudo vislumbrarse como un importante animador de este mercado. Esta opción quedó descartada con la crisis de esta entidad.

Sin animadores ni competencia, es poco probable que una estructura tan concentrada como la banca privada, se imponga la tarea de impulsar este mercado. El sistema financiero estuvo ausente en el proceso de recomposición productiva agraria post reforma y en el lanzamiento de la pujante actividad agroexportadora. Actualmente su contribución al sector es discreta.

Las entidades financieras con mayor presencia en el campo son las cajas municipales. Sin embargo, esta es aún limitada. La ironía es que estas pertenecen a los gobiernos locales, son en consecuencia, empresas públicas que, felizmente, no han sido coaccionadas con el principio de subsidiaridad del Estado, y una de ellas, la más grande, está incorporando como socio al RABOBANK.

6. Referencias Bibliográficas

- Acevedo, R. y Delgado, J. (2012). Los bancos de desarrollo agrícola y el acceso al crédito rural. Recuperado de <http://www.actiweb.es/germosen/archivo2.pdf>. 199p.
- Aguilar, G. (2004). El Agrobanco y el mercado financiero rural en el Perú. Lima: IEP - Documento de trabajo. 40p.
- Alonso, M. (2016). El sistema de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMAC) como promotor de la bancarización y la inclusión financiera en el Perú: un estudio retrospectivo de 1980 a 2014. Lima: Tesis Maestría en Derecho Bancario y Financiero. PUCP, Lima. 77p.
- Alva, J., y Rivas, V. (2012). El reordenamiento del sistema bancario peruano. Lima: Universidad de San Martín de Porres. 265p.
- Alvarado, J. y Pintado, M. (2017). Necesidad, demanda y obtención de crédito en el sector agropecuario en el Perú. Lima: FAO. <http://www.fao.org/3/a-i6713s.pdf>. 100p.
- Ambrosini, D. y López, R. (2011). Sistema financiero peruano. Lima: Universidad de Piura. 229p.
- Banco Agrario. (1990). Memoria 1989. 46p.
- Banco Agropecuario - AGROBANCO. (2005-2018). Memorias Anuales. Lima. <http://www.agrobanco.com.pe/nosotros/memoria-anual/>

- Banco Mundial. (2017). Tomando impulso en la agricultura peruana. Washington: Grupo Banco Mundial. <http://documents.worldbank.org/curated/en/781561519138355286/pdf/123395-WP-SPANISH-PUBLIC.pdf>. 224p.
- Basadre, J. (1970). Historia de la República del Perú 1822-1933, Tomo XIV. Lima: Editorial Universitaria. 428p.
- Banco Central de Reserva del Perú - BCRP. (1931-2018). Memorias Anuales. <https://www.bcrp.gob.pe/publicaciones/memoria-anual.html>.
- BCRP (2018). Reporte de Inflación dic. 2018. Lima: BCRP.
- Berróspide, J. (2002). Fragilidad bancaria y prevención de crisis financiera en Perú: 1997-1999. *Estudios Económicos* 8 - BCRP, p. 125-153.
- Cannock, G. y Gonzales, A. (1994). Economía Agraria. Lima: Universidad del Pacífico. 180p.
- Cavassa, A. (1993). Ajustándose (¿con éxito?) a nuevas reglas de juego: cambios en las estrategias productivas y de financiamiento rural. En O. Dancourt; E. Mayer y C. Monge, *SEPIA V Perú: El problema agrario en debate* (p. 271-296). Lima: ITDG.
- Claessens, S. (2006). Access to Financial Services: A review of the Issues and Public Policy Objectives. En: *The World Bank Research Observer*, Vol. 21, No. 2, p. 207-240.
- Cortez, G. (2001). El desarrollo del sector rural. ¿Es un problema de financiamiento? *Revista Facultad de Economía UNMSM*, No. 20, p. 91-102.
- Cortez, G. (2005). Algunos comentarios sobre la literatura de los sistemas financieros. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNMSM*, Año X, No. 27, p. 139-150.
- Datum Intgernational (2012). Estudio sobre el Grado de Conocimiento y Percepción de los Productos y Servicios de Seguros. Lima: SBS.
- Durand, F. (2017). Los doce apóstoles de la economía peruana. Lima: PUCP. 368p.
- Escobal, J. (1992). Impacto de la política de precios y de crédito agrícola sobre la distribución del ingreso en el Perú: 1985-1990. Lima: Grade-CIES. <https://core.ac.uk/reader/35255240>. 53p.
- Espino, F. y Carrera, C. (2006). Concentración bancaria y margen de las tasas de interés en Perú. *Estudios Económicos* 13. BCRP, <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Estudios-Economicos/13/Estudios-Economicos-13-4.pdf>. 30p.

- Espinoza, J. (2001). Financiamiento. En Guerra. García, H., *Agricultura Peruana*. Lima: Autor. p. 129-134.
- Estrada, H. y Durand, P. (2011). El principio de subsidiariedad en la actividad empresarial en el Perú y en la legislación comparada. Lima: Informe Temático N° 1/2011-2012 Congreso. [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/8FD19A9120B163E6052578F00070A1EF/\\$FILE/Informe1_2011-2012_Subsidiariedadestadoperuano.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/8FD19A9120B163E6052578F00070A1EF/$FILE/Informe1_2011-2012_Subsidiariedadestadoperuano.pdf)
- Figuroa, A. (2011). La desigualdad del ingreso y los mercados de crédito. *Revista de la CEPAL* 105, p. 39-55.
- Garatea, C. (2006). Crédito agrario. En. Guerra García García, H., *Agricultura Peruana*, Lima: Autor. p. 153-162.
- Garrido-Lecca, H. (2008). Concentración bancaria en el Perú 1997-2006. Lima: Universidad de San Martín de Porres. 133p.
- Hubbs, T. y Kuethe, T. (2017). A disequilibrium evaluation of public intervention in agricultural credit markets. *Agricultural Finance Review* Vol 77, Issue 1, p. 37-49.
- Instituto Nacional de Estadísticas - INE y Ministerio de Agricultura - MINAG (1986) Encuesta Nacional de Hogares Rurales. Resultados Definitivos. 432 p.
- Instituto Nacional de Estadísticas e Informática - INEI - MINAG (1995). III Censo Nacional Agropecuario. <http://censos.inei.gob.pe/cenagro/1994/mapas/>
- INEI - MINAG. (2013). IV Censo Nacional Agropecuario (CENAGRO) 2012. 63p. <http://censos.inei.gob.pe/Cenagro/redatam/>
- Instituto Nacional de Estadísticas e Informática - INEI. (2000). Encuesta Nacional de Hogares ENAHO 2000. Lima: <http://inei.inei.gob.pe/microdatos/>
- INEI (2011). Encuesta Nacional de Hogares ENAHO 2001. <http://inei.inei.gob.pe/microdatos/>
- (2015). Encuesta Nacional Agropecuaria 2014. <http://inei.inei.gob.pe/microdatos/>
- (2015^a). Encuesta Provincial a Hogares Rurales (ENPROHRU). <http://inei.inei.gob.pe/microdatos/>.
- (2016). Encuesta Nacional Agropecuaria 2015. <http://inei.inei.gob.pe/microdatos/>
- (2017). Encuesta Nacional Agropecuaria 2016. <http://inei.inei.gob.pe/microdatos/>
- (2018). Encuesta Nacional Agropecuaria 2017. <http://inei.inei.gob.pe/microdatos/>
- (2019). Encuesta Nacional Agropecuaria 2018. <http://inei.inei.gob.pe/microdatos/>

- Keynes, J. M. (1992 [1936]). Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero. México: Fondo de Cultura Económica. 356 p.
- Kuczynski, P. y Williamson, J. (2003). Después del Consenso de Washington. Re-lanzando el crecimiento y las reformas en América Latina. Lima: Centro de Información UPC. 432 p.
- Oficina Nacional de Estadística y Censos - ONEC (1976). II Censo Nacional Agro-pecuario. Resultados Definitivos.
- Ortiz, E.; Cabello, A. y de Jesús, R. (2009). Banca de desarrollo -microfinanzas-, banca social y mercados incompletos. *Análisis Económico*, No. 56, Vol. XXIV, México, p. 101-125.
- Palacios, E. (2001). El crédito agrario en el Perú. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas UNMSM*, No. 20, p. 73-90.
- Pederson, G., Chung, W. y Nel, R. (2012). Microeconomic impacts of a state-funded farmer loan program. *Agricultural Finance Review* Vol 72, Issue 1, p. 5-21.
- Rojas, J. (1994). La reforma del sistema financiero peruano, 1990-1995. *Econo-mía*, Vol. XVII N° 33-34, p. 149-198.
- Rougier, M. (2011). La banca de desarrollo en América Latina. Luces y sobras en la industrialización de la región. Buenos Aires: FCE. 331p.
- Sánchez, A. (2012) Acumulación de capital y reproducción en la agricultura pe-ruana 1970-2008. Lima: Agrosaber. 370p.
- Superintendencia de Banca y Seguros y AFP - SBS. (2017). Encuesta Nacional de Demanda de Servicios Financieros y Nivel de Cultura Financiera en el Perú. 20p. [http://www.fundacionmicrofinanzasbbva.org/revistaprogreso/ encuesta-nacional-de-demanda-de-servicios-financieros-y-nivel-de-cultu-ra-financiera-en-el-peru/](http://www.fundacionmicrofinanzasbbva.org/revistaprogreso/encuesta-nacional-de-demanda-de-servicios-financieros-y-nivel-de-cultu-ra-financiera-en-el-peru/)
- Stiglitz, J. (2000). La economía del sector público. Barcelona: Antoni Bosch, editor. 738p.
- Stiglitz, J. (2016). Information and the Change in the Paradigm in Economics. Obtenido de Nobelprize.org The Official Web Site of the Nobel Prize: http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/2001/stiglitz-lecture.pdf. 69p.
- Susano, R. (2013). Cajas Rurales de Ahorro y Crédito (CRAC) en el Perú: Cre-cimiento Desordenado, Crisis y Potencialidades de Mercado 1994-2002. Lima: Investigación y Análisis Financiero SRL. 167p.

- Trivelli, C. y Venero, H. (2007). Banca de desarrollo para el agro: experiencia en curso en América Latina. Lima: IEP. 376p.
- Webb, R.; Conger, L.; y Inga, P. (2009). El árbol de la mostaza. Historia de las microfinanzas en el Perú. Lima: Fondo Editorial USMP. 172p.
- Webb, R. (2013). Conexión y despegue rural. Lima: Fondo Editorial USMP. 271p.
- Wiener, H. (2014). Agrobanco: testimonio de parte. Lima: Planeamiento & Gestión SAC/Grupo Agronegocios. 233p.
- Williamson, O. (2010) Transaction Cost Economics: The Natural Progression. *American Economic Review* 100, p. 673-690.
- Winkelried, D. (2017). Cronología de los ciclos económicos en el Perú: 1992 a 2016. *Estudios Económicos* 34 - BCRP, p. 55-76.

Notas al final

¹ Este artículo es de reflexión y fue elaborado con base en la tesis «*Determinación de fallos del mercado y del Estado en los servicios financieros al sector agrario y el ámbito rural. Perú 1980-2018*» presentada al Posgrado de Economía de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). *Disclaimer*: el autor fue presidente del Directorio del Banco Agropecuario (AGROBANCO) entre octubre 2011 y junio 2014 (Wiener, Agrobanco: testimonio de parte, 2014).

² Economista, Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM), Lima, Perú. Con estudios concluidos de Maestría en Economía con Mención en Ciencias Económicas y Política Económica, y en el Doctorado del Posgrado de Economía de la UNMSM. Bachiller en Humanidades con mención en Historia, por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y estudios concluidos de Maestría en Historia en la misma universidad. Fue presidente del Directorio de la Caja Rural Los Andes S.A. y del Directorio del Banco Agropecuario (AGROBANCO), y Director Ejecutivo del Fondo Nacional de Desarrollo Científico, Tecnológico y de Innovación Tecnológica (FONDECYT). Consultor en temas agrarios, finanzas y ambientales, docente ordinario del Departamento de Ciencias de la Gestión de la PUCP. Integra los Grupos de Investigación en Gestión de la Innovación (GIGI) y Epistemología de la Gestión y Teoría Organizacional (GEGTO) de la PUCP. Dirección: Campus principal Av. Universitaria 1801, San Miguel - Lima 32, Perú. Correo electrónico: hwiener@pucp.edu.pe. Registro ORCID [0000-0002-0818-070X](https://orcid.org/0000-0002-0818-070X).

³ En el Censo 2012, 9.7% de los que gestionaron no obtuvieron.