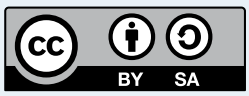
PIERO GHEZZI

Cómo fortalecer el Agrobanco y el financiamiento agropecuario: una visión productivista



IICA
INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA
OEA

Instituto Interamericano de Cooperación
para la Agricultura (IICA), 2021



Cómo fortalecer el agrobanco y el financiamiento agropecuario: una visión productivista por IICA se encuentra publicado bajo Licencia Creative Commons Reconocimiento-Compartir igual 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO) (**http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/**)
Creado a partir de la obra en **www.iica.int**

El Instituto promueve el uso justo de este documento. Se solicita que sea citado apropiadamente cuando corresponda.

Esta publicación también está disponible en formato electrónico (PDF) en el sitio web institucional, en **http://www.iica.int**

Autor: Piero Eduardo Ghezzi Solís
Coordinación editorial: Luis Arnaldo Morán Cavero
Corrección de estilo: Jorge Cornejo
Diagramación: Mary Pacheco Lizares
Diseño de portada: Mary Pacheco Lizares
Impresión: Imprenta del IICA

Cómo fortalecer el agrobanco y el financiamiento agropecuario: una visión productivista / Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
– San José, C.R.: IICA, 2021.
50 p.; 21 x 16 cm.

ISBN: 978-92-9248-923-6

1. Financiamiento 2. Agricultura familiar 3. Agrobanco I. IICA II. Ghezzi Solís, Piero Eduardo III. Título

AGRIS E13
DEWEY 332. 31

Las ideas, las formas de expresión y los planteamientos de este documento son propios del autor (o autores), por lo que no necesariamente representan la opinión del IICA ni juicio alguno de su parte sobre las situaciones o condiciones planteadas.

San José, Costa Rica
2021

Índice

Prólogo 6

Acerca del autor 8

Resumen ejecutivo 9

Introducción 14

01

Diagnóstico del contexto productivo 15

02

Diagnóstico del contexto de financiamiento privado 18

03

Diagnóstico del financiamiento del Agrobanco 21

04

Una visión ecosistémica del financiamiento 25

05

Elementos para determinar políticas públicas de articulación de cadenas de valor exportadoras 28

06

Elementos para determinar políticas públicas de articulación de cadenas de valor domésticas 30

07

Propuesta de políticas públicas para el crecimiento del financiamiento agropecuario 32

08

El papel del Agrobanco en un nuevo modelo de desarrollo productivo 35

Mensaje final 37

Referencias 38

Siglas y acrónimos

- **AGAP:** Asociación de Gremios Productores Agrarios del Perú
- **Agrobanco:** Banco Agropecuario
- **Agroideas:** Programa de Compensaciones para la Competitividad
- **Agrorural:** Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural
- **ARD:** Agencias Regionales de Desarrollo
- **ASOMIF:** Asociación de Instituciones de Microfinanzas del Perú
- **CITE:** Centro de Innovación Productiva y Transferencia Tecnológica
- **COFIDE:** Banco de Desarrollo del Perú
- **CONVEAGRO:** Convención Nacional del Agro Peruano
- **COPEME:** Consorcio de Organizaciones Privadas de Promoción al Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa
- **CRAC:** Caja Rural de Ahorro y Crédito
- **FAE-Agro:** Programa de Garantía del Gobierno Nacional para el Financiamiento Agrario Empresarial
- **FENACREP:** Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Perú
- **FIFPPA:** Fondo para la Inclusión Financiera del Pequeño Productor Agropecuario
- **GORE:** Gobiernos Regionales
- **HORECA:** hoteles, restaurantes y cafeterías
- **INIA:** Instituto Nacional de Innovación Agraria
- **ITP:** Instituto Tecnológico de la Producción
- **MEF:** Ministerio de Economía y Finanzas
- **MET:** Mesa Ejecutiva Territorial
- **MIDAGRI:** Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego
- **MIDIS:** Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
- **MYPE:** micro y pequeña empresa
- **OIT:** Organización Internacional del Trabajo
- **ONG:** organización no gubernamental
- **PCM:** Presidencia del Consejo de Ministros
- **PEA:** población económicamente activa
- **PROCOMPITE:** Apoyo a la Competitividad Productiva
- **PSI:** Programa Subsectorial de Irrigaciones
- **SBS:** Superintendencia de Banca, Seguros y AFP
- **SSE:** Sierra y Selva Exportadora
- **SENASA:** Servicio Nacional de Sanidad Agraria

Prólogo

Este documento ha sido elaborado con base en el *Informe final de la propuesta de fortalecimiento y modernización de la gestión del Agrobanco, con enfoque en la inclusión financiera de la agricultura familiar*, que es producto de la acción de cooperación técnica entre la Representación Perú del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI), establecida con el objetivo de contribuir a los esfuerzos del país dirigidos a lograr que los agricultores familiares cuenten con mayores capacidades e incrementen sus niveles de acceso y uso de servicios financieros de calidad, en el marco de la Política Nacional Agraria y la Política Nacional de Inclusión Financiera.

Dicho informe estuvo a cargo del Sr. Piero Ghezzi, en calidad de consultor del IICA, de conformidad con los términos de referencia y lineamientos acordados con el MIDAGRI, además de las recomendaciones formuladas por el consultor, como experto en la materia, validadas en reuniones de presentación de avances que involucraron al Despacho Ministerial, al Viceministerio de Políticas y Supervisión del Desarrollo Agrario, y al Viceministerio de Desarrollo de Agricultura Familiar e Infraestructura Agraria y Riego, entre otras dependencias del MIDAGRI, durante los meses de junio y julio del año 2021.

Manteniendo la esencia de aquella versión, esta publicación contiene un análisis panorámico de la situación desde el contexto productivo, el financiamiento privado y el papel desempeñado por el Agrobanco en tiempos recientes. La conclusión fundamental es que no se puede modernizar el Agrobanco o reactivar el financiamiento agropecuario si no se aborda el tema de los altos costos y riesgos del financiamiento para la agricultura familiar.

Desde esta perspectiva, el autor propone un conjunto de orientaciones o elementos para determinar políticas públicas que lleven a ajustar y consolidar procesos de articulación

de la agricultura familiar en cadenas de valor modernas (tanto exportadoras como para el mercado doméstico). Ello pasa, necesariamente, por la coordinación y cooperación de las instituciones y actores involucrados, dentro de lo que denomina una visión ecosistémica territorial del financiamiento.

Las propuestas de fortalecimiento y modernización del papel del Agrobanco se dejan para el final del documento. Se tiene la convicción, sin embargo, de que tales propuestas serán insuficientes e inviables si no se abordan antes los problemas estructurales del ecosistema, junto con otras políticas específicas para el crecimiento del financiamiento agropecuario, como parte de un nuevo modelo de desarrollo productivo orientado a resultados favorables para la agricultura familiar.

Se espera que este documento sirva como referencia para un diálogo técnico-político y público-privado que lleve a la reflexión, profundización e implementación de las propuestas planteadas. En ese contexto, el IICA mantiene y renueva su compromiso de cooperar con el país en una de sus principales líneas de trabajo, que es promover la provisión de activos productivos y servicios públicos y privados a la agricultura familiar y los territorios rurales, como motores del desarrollo sostenible del país y las Américas.

Héctor Cortés Gómez-Rueda
Representante del IICA en Perú

Luis Arnaldo Morán Cavero
Coordinador técnico del IICA en Perú

Acerca del autor

Piero Ghezzi

Experto internacional en desarrollo económico e informalidad y socio fundador de HacerPeru.pe, entidad encargada de la difusión y discusión de políticas públicas. Exministro de la Producción del Perú (febrero de 2014 – julio de 2016). En ese cargo, diseñó e implementó las Mesas Ejecutivas, una novedosa metodología para poner en práctica políticas de desarrollo productivo mediante colaboración público-privada.

Entre 2007 y 2013, fue jefe mundial de Estudios Económicos y jefe de Investigación de Mercados Emergentes en el Barclays Capital, con sede en Londres. Ha sido jefe de Investigación para América Latina, director ejecutivo, jefe de Estrategia para América Latina, director, y jefe de Estrategia de Deuda Externa para Mercados Emergentes en el Deutsche Bank en Nueva York, donde trabajó desde 1999 hasta 2007.

Con anterioridad, fue profesor asistente del Departamento de Economía de la Universidad Johns Hopkins en Baltimore, Estados Unidos. Recibió un doctorado en Economía de la Universidad de California en Berkeley, un Certificado de Estudios Avanzados (ASC) en Política Económica Internacional del Instituto de Economía Mundial de Kiel, en Alemania, y un bachillerato en Economía de la Universidad del Pacífico, Perú.

Ha escrito los libros *Qué se puede hacer con el Perú: ideas para sostener el crecimiento económico en el largo plazo* (2013; en coautoría con José Gallardo Ku), *Logros y desafíos de la diversificación productiva en el Perú* (2016) y *El Estado productivo: una apuesta para reconstruir la relación entre mercado y Estado en el Perú de la pospandemia* (2021). De manera regular, contribuye con capítulos para libros y publica artículos periodísticos y académicos.

Resumen ejecutivo

El financiamiento agropecuario es un desafío pendiente en la economía peruana. El porcentaje de productores en la agricultura familiar cubiertos por instituciones financieras (públicas o privadas) no llega ni siquiera al 10% y, en los últimos años, las entidades microfinancieras han reducido su exposición efectiva a este tipo de agricultura. Además, el Agrobanco enfrenta una situación patrimonial muy frágil. Ello ha puesto en duda no solo su capacidad para cubrir de manera sustancial las necesidades de financiamiento agropecuario, sino incluso su viabilidad institucional.

Los problemas del financiamiento agropecuario no son producto de coyunturas excepcionales especialmente negativas ni se resuelven solo recapitalizando el Agrobanco. Hay un problema estructural: el financiamiento de la agricultura tradicional de pequeña escala es costoso en términos operativos y administrativos y, además, bastante riesgoso. Ello resulta en tasas de interés "técnicas" que son extremadamente altas e inasequibles para muchos productores. Reducir dichos costos y riesgos es un prerrequisito para poder establecer un financiamiento sostenible en la agricultura (sea público o privado).

Para lograrlo, proponemos un enfoque territorial que tenga como objetivo insertar a más MYPE de la agricultura familiar en cadenas de valor modernas (domésticas o internacionales). Esto requiere poner en el centro al pequeño productor e identificar a los distintos actores (públicos o privados) del ecosistema y el rol que deben cumplir en él para obtener dicho objetivo. Ello ayudaría a alinear y, a menudo, transformar las políticas y entidades públicas, incluido el Agrobanco.

Naturalmente, hay que considerar los distintos tipos de agricultura familiar a los que debe adaptarse el financiamiento. Un primer tipo es la agricultura de subsistencia (o infrasubsistencia), orientada al autoconsumo. Un segundo tipo es la de los productores agropecuarios que tienen actividad comercial y normalmente diversifican el ingreso familiar con una serie de actividades informales. Un tercer tipo es la de pequeños productores ya insertados en cadenas dinámicas y modernas.

La gran mayoría de las MYPE agropecuarias tienen muchas dificultades para obtener financiamiento privado. Entidades financieras dedicadas originalmente al financiamiento agrario productivo han orientado sus recursos hacia préstamos urbanos y productos estandarizados más rentables. Y los préstamos rurales por lo general van dirigidos a actividades de servicio y comercio en dicho ámbito. Solo las relativamente pocas MYPE rurales ya insertadas en cadenas dinámicas y modernas tienen relaciones establecidas con sus clientes (quienes con frecuencia les proveen de capital de trabajo) y son mejores sujetos de crédito para las entidades financieras.

Una prueba irrefutable de las dificultades del financiamiento privado agropecuario es la baja colocación de FAE-Agro. A pesar de otorgar garantías públicas que llegaban incluso hasta el 98% del capital y con tasas de interés relativamente bajas, solo se ha podido colocar cerca del 10% de lo asignado.

Se requerirá mucho más que garantías públicas para gatillar el financiamiento agropecuario. Estas deben ser complementadas con un abanico de políticas públicas que hagan más atractivo financiar la agricultura familiar aún no integrada a cadenas dinámicas. Sin ello, nunca habrá un financiamiento agrario autosostenible (público o privado).

Los problemas recurrentes del Agrobanco deben verse en este contexto. El año 2020, sus desembolsos fueron de aproximadamente S/ 200 millones, apenas la séptima parte del monto desembolsado en 2014. Este colapso está relacionado con su cartera morosa, la mayor parte producto de desembolsos a empresas medianas o grandes.

Esto ha llevado a que muchos consideren que el modelo del Agrobanco es insostenible y que tiene mucho más sentido que el Estado se dedique al financiamiento de segundo piso y a generar incentivos que induzcan al sector microfinanciero a prestar al agro. Es, sin duda, una posibilidad, en especial en el mediano plazo.

Pero la realidad actual de amplios espacios desatendidos es razón suficiente para justificar su existencia. Y, más allá de ello, es políticamente inviable pensar en cerrarlo en el futuro previsible.

La sostenibilidad del financiamiento agropecuario requiere que el Estado trabaje de manera distinta y facilite la articulación de cadenas productivas. Las entidades públicas casi siempre funcionan como compartimentos estancos. Tienen intervenciones desarticuladas y carecen de un norte común. En general, no responden a la realidad de los pequeños productores. Suelen creer que los problemas se solucionan colocando recursos o mediante una capacitación, pero no hacen un acompañamiento continuo. Tampoco tienen la escala suficiente. No contribuyen de manera adecuada a que los pequeños productores rurales participen en cadenas más modernas.

¿Cómo solucionar este problema? Se deben crear (o fortalecer) espacios de articulación territorial (tipo Mesas Ejecutivas) que incluyan a los *stakeholders* públicos y privados por cadena de valor. Es en estos espacios donde se debe identificar las barreras para la inserción de la agricultura familiar en cadenas de valor, y el papel que cumple cada actor/*stakeholder* para superarlas.

Estas Mesas Ejecutivas Territoriales deben tener un canal de comunicación con una Mesa Ejecutiva de la Agricultura Familiar, que debe ser la instancia nacional de coordinación. Debe tener la participación de MIDAGRI, MEF, COFIDE, Agrobanco, SBS, gremios financieros —como ASOMIF y FENACREP—, CONVEAGRO, AGAP, ITP/CITE, SENASA, INIA, Agrorural, Agroideas, etc.

Se debe partir del fortalecimiento y la consolidación de instrumentos y políticas disponibles. Entre dichos instrumentos están las garantías y el financiamiento público, que deben ser ajustados con base en el aprendizaje obtenido durante la implementación de FAE-Agro. Un instrumento complementario indispensable será el financiamiento no reembolsable. No todo el financiamiento tiene que realizarse mediante préstamos. Sería conveniente consolidar los fondos concursables para la agricultura familiar (alrededor de Agroideas) y privilegiar el crecimiento de fondos concursables versus los que implican inversión pública (que quita celeridad al proceso).

Naturalmente, no solo es cuestión de consolidar. Existen vacíos. Se debe diseñar instrumentos que respondan eficazmente a las necesidades de los pequeños productores. Para ello, es indispensable que las instancias nacionales "bajen" al nivel territorial para implementar y aprender. Y si las políticas y herramientas nacionales no están siendo útiles a nivel territorial, se debe "subir" para corregirlas.

Un grupo objetivo es el de parceleros que están actualmente en la agricultura tradicional, que generan excedentes y que, con las condiciones adecuadas, pueden insertarse en cadenas agroexportadoras. Para ello, deben hacer inversiones importantes —instalación de riego tecnificado, adquisición de plantines/semillas con buena genética, inversiones para el logro de certificaciones, como GlobalG.A.P.—, recibir asistencia técnica, etc., con el fin de lograr los estándares que dichas cadenas requieren. Su importancia radica en que tienen el mayor potencial de obtener elevadas ganancias de productividad de manera sostenida y además pueden generar un efecto demostración significativo.

El éxito es más probable si existen empresas tractoras (tienen el conocimiento productivo/tecnológico y comercial requerido) que sean potenciales compradores. Normalmente, estas empresas proporcionan asistencia técnica y financiamiento. Pero limitan su apoyo debido al riesgo de que, durante la cosecha, los pequeños agricultores opten por vender a un acopiador que les ofrezca un mejor precio.

Un objetivo de la política pública debe ser reducirles los costos y riesgos de incluir a pequeños productores en su cadena de valor. Por ejemplo, mediante un fondo que subsidie parcialmente la instalación de riego tecnificado para una cadena de valor (incluida una empresa tractora). También, mediante la subvención a articuladores/coordinadores (sean públicos o privados). Asimismo, fortaleciendo directamente a empresas tractoras. O articulando directamente las cadenas cuando no existan tractoras.

En la medida en que el Estado facilite la participación de pequeños productores en dichas cadenas, será más fácil que estos sean sujetos de crédito. Se puede otorgar dichos préstamos mediante el Agrobanco (posiblemente utilizando el beneficio del FIFPPA) o mediante garantías públicas que puedan ser utilizadas por entidades microfinancieras.

Otro grupo objetivo es el de los agricultores tradicionales que venden al mercado nacional (papa, maíz, arroz, alfalfa, leche, etc.). Su importancia es innegable por ser el grupo más numeroso de productores y por nuestra seguridad alimentaria. Pero su crecimiento está limitado por el tamaño del mercado interno y por estar sujetos a más riesgos no controlables y no diversificables.

Hay un espacio importante para muchas mejoras en el mercado doméstico que pueden lograr los mismos beneficios de articulación ecosistémica de cadenas de valor. El camino inmediato de mejora son los mercados locales o bodegas, donde se pueden vender productos de cierta calidad. Otro canal interesante para los pequeños productores es el sector HORECA (hoteles, restaurantes y cafeterías). Es natural que se quiera ofrecer productos locales, en especial a los turistas. Pero es evidente que, para poder vender en dichos canales, los pequeños productores deben lograr también estándares mínimos. Ello implica, nuevamente, que el Estado ayude a articular cadenas domésticas y proporcione los elementos que aumenten la probabilidad de éxito, en particular asistencia técnica.

El éxito del Agrobanco no se puede medir según la rapidez con que coloca créditos. Tiene una función crucial en el desarrollo productivo del país. Para cumplirla a cabalidad, se requerirá de varios cambios internos. Por ejemplo: sistemas informáticos que permitan una reducción de costos y un manejo adecuado del riesgo crediticio, y la evaluación, el desembolso, el seguimiento y la recuperación de los créditos; cambios organizativos, de procesos; ampliación de red mediante alianzas estratégicas con empresas tractoras, entidades públicas coordinadoras de Mesas Ejecutivas, y la entidad del Estado que asuma el rol de consolidar los fondos no reembolsables, entre otros actores; orientación del Fondo Agroperú solo a productores que reciben crédito por primera vez, y recapitalización a cuenta de la cartera mayorista en recuperación.

En conclusión, el problema del financiamiento de la agricultura familiar no se solucionará solo modernizando y capitalizando el Agrobanco. Se requiere de un conjunto de políticas públicas e instrumentos que faciliten la articulación de cadenas agropecuarias y reduzcan los costos y riesgos asociados a dicho financiamiento. Dada la diversidad del país, dichos instrumentos de alcance nacional, aunque requieren ser estandarizados, deben tener suficiente flexibilidad para ser útiles en los diferentes territorios. De manera complementaria, se debe implementar un trabajo de modernización del Agrobanco. Muchos de sus problemas son de gestión. Su liquidación no es viable en el futuro previsible, ni en términos políticos ni técnicos. Más adelante, se podrá reevaluar su conversión en banca de segundo piso. Pero no es una respuesta que pueda o deba darse en la coyuntura actual.



Introducción

El financiamiento agropecuario es un desafío pendiente en la economía peruana. El porcentaje de productores en la agricultura familiar cubiertos por instituciones financieras (públicas o privadas) no llega siquiera al 10% y, en los últimos años, las entidades microfinancieras han reducido de manera sistemática su exposición efectiva a la agricultura familiar. Además, el Agrobanco enfrenta una situación patrimonial muy frágil y una cartera morosa de más del 80%. Ello ha puesto en duda no solo su capacidad de cubrir de manera sustancial las necesidades de financiamiento agropecuario, sino incluso su viabilidad institucional.

Los problemas del financiamiento agropecuario no son producto de coyunturas excepcionales o circunstancias especialmente negativas. Hay un problema estructural por enfrentar: el financiamiento de la agricultura tradicional de pequeña escala es costoso en términos operativos y administrativos y, además, bastante riesgoso. Ello resulta en tasas de interés "técnicas" que son extremadamente altas e inasequibles para muchos productores.

En este documento, hacemos una revisión del contexto actual, tanto productivo como financiero (privado y del Agrobanco), y argüimos que la única manera de enfrentar el problema del financiamiento agropecuario es mediante un enfoque ecosistémico territorial que tenga como objetivo central la mejora de las capacidades del pequeño productor. Con este enfoque y objetivo se debe articular el clúster, identificando a los actores y entidades relevantes y su papel. De esta manera, se pueden compartir y reducir los costos y riesgos asociados a la agricultura familiar. La experiencia muestra que, una vez articulado el clúster, es mucho más probable acceder a financiamiento, que normalmente no es la restricción vinculante.

En vista de lo anterior, presentamos propuestas de políticas públicas sobre cómo poner en práctica este enfoque ecosistémico y facilitar así el financiamiento agropecuario, incluido el del Agrobanco. Si no se enfrentan estos retos, y continuamos viendo el problema del financiamiento agropecuario de manera aislada, el desafío quedará pendiente.

01

Diagnóstico del contexto productivo

Tiene sentido diferenciar entre los distintos tipos de agricultura familiar[1]. Un primer tipo es la agricultura de subsistencia (o infrasubsistencia), orientada por lo general al autoconsumo. Un segundo tipo es la de los productores agropecuarios que escaparon de la subsistencia, que tienen actividad comercial, mayor uso de tecnología (por ejemplo, semilla certificada) y generan excedentes. Un tercer tipo es la de pequeños productores ya insertados en cadenas de valor modernas y dinámicas (normalmente exportadoras, pero también pueden ser domésticas)[2].

No existe información confiable sobre qué porcentaje de pequeños parceleros corresponde precisamente a cada categoría[3]. Pero sí sabemos que en las últimas décadas ha habido un crecimiento significativo en la productividad agropecuaria en el mundo rural. Por ejemplo, Webb (2013) estima que, entre 1994 y 2011, la productividad agropecuaria rural creció a un promedio anual del 5.1%, y que el crecimiento anual de los ingresos rurales fue del 7.2%[4]. Ello sugiere que un número importante de productores ha abandonado la subsistencia, tiene una actividad comercial más significativa y acumula excedentes. También sabemos que, si bien hay una creciente participación de pequeños productores en cadenas agroexportadoras, el porcentaje es bajo en relación con el total de productores agropecuarios.

Esto último se debe, en buena medida, a que establecerse en cadenas de valor dinámicas

1. *El artículo 7 del Reglamento de la Agricultura Familiar (D. S. 015-2016) agrupa a la agricultura familiar en tres categorías (de subsistencia, intermedia y consolidada) que coinciden en buena medida, aunque no a la perfección, con la tipología que presentamos aquí. Sin embargo, utilizaremos aquí nuestra tipología, ya que nos será útil conceptualmente para hacer las recomendaciones de política pública.*
2. *Esta clasificación tiene coincidencias con la tipología propuesta por GRADE (2020) sobre agricultura familiar: de subsistencia, de transición y consolidada. Tal vez la mayor diferencia es que muchas unidades económicas familiares pueden estar consolidadas, en el sentido de haber escapado firmemente de la subsistencia, pero no insertadas en cadenas dinámicas.*
3. *Maletta (2017) estima que aproximadamente el 75% de las unidades productivas son de subsistencia (o infrasubsistencia); el 20%, intermedias; y el 5%, excedentarias. Dicho estimado es imperfecto, pues está basado en el tamaño de las parcelas.*
4. *Webb indica que el motor central del despegue rural habría sido la transformación de la plataforma comunicativa iniciada durante la década de 1990: caminos y otra infraestructura, junto con la llegada y rápida multiplicación de las telecomunicaciones, reforzada por el rápido avance de la electrificación rural, la alfabetización y el acceso al DNI. Todo ello en un contexto más favorable a la producción privada.*



Alf Ribeiro / Shutterstock.com

requiere satisfacer estándares (ambientales, laborales, sanitarios, etc.) que dichas cadenas demandan. Ello implica tener conocimientos que no siempre están disponibles para los pequeños productores, realizar inversiones costosas y tomar riesgos (dado lo incierto de lograr insertarse eficazmente). Enfrentan lo que con Charles Sabel hemos llamado una "valla de la calidad" (véase Sabel & Ghezzi, 2021).

Debido al balance de riesgos y costos, muchas MYPE rurales de la agricultura familiar que logran escapar de la subsistencia invierten excedentes en otras actividades rurales (en comercio o servicios, por ejemplo) también informales. Diversifican dentro de la informalidad. En ese sentido, su limitada participación en cadenas dinámicas no se debe a limitaciones en su capacidad de absorber el conocimiento necesario para prosperar en cadenas dinámicas.

Desde el punto de vista de nuestro desarrollo económico, lograr ganancias agregadas en productividad y empleo en el mundo rural requiere priorizar dos esfuerzos: en primer lugar, lograr que aquellas unidades que abandonaron la subsistencia obtengan las capacidades necesarias para insertarse en cadenas modernas/exportadoras; en segundo lugar, lograr que más MYPE rurales en situación de subsistencia escapen a la trampa de la pobreza y empiecen a generar excedentes.

Dichos esfuerzos son complementarios. Primero, mientras más productores abandonen la subsistencia, habrá un *pool* más grande que pueda pasar la valla de la calidad. Segundo, mientras más productores pasen dicha valla, habrá un efecto demostración importante que hará más posible la imitación de otros productores. Tercero, las empresas que logren insertarse en cadenas exportadoras (o, más probablemente, asociaciones de empresas) pueden a la larga convertirse en tractoras de otras MYPE rurales con menores capacidades. Y, cuarto, en la medida en que más MYPE exporten, habrá un mayor espacio para aquellos productores que venden exclusivamente en el mercado doméstico tradicional. Un límite para el crecimiento de la agricultura tradicional es el tamaño del mercado que enfrentan. Por ello, ganancias de productividad física (medidas, por ejemplo, en mayores cantidades de toneladas métricas de producción por hectárea por año) en dicho tipo de agricultura corren el riesgo de generar una sobreoferta (dada una demanda doméstica estable) que resulte en caídas



de precios sustanciales y pérdidas. Es decir, será necesario lograr avances más allá de la productividad física. Dichos avances deben incluir mejoras en calidad y otros factores complementarios (como fortalecimiento de mercados de productores y de bodegas, etc.) que ayuden a generar aumentos de demanda.

Enfrentar estos problemas requiere de un esfuerzo en varios frentes, y el financiamiento es solo uno de ellos. Veamos, por ejemplo, el caso del financiamiento de la agricultura familiar tradicional. Es conocido que es riesgosa (en especial en la actividad puramente agrícola). Al producir con métodos tradicionales, está bastante más expuesta a riesgos climáticos (sequías, lluvias excesivas, huaicos, heladas, fuertes vientos, etc.) o biológicos (plagas, enfermedades, etc.). Además, tiene menos capacidad de generar excedentes (y riqueza) para repagar deudas y cubrir eventualidades desfavorables. Asimismo, los riesgos de tipo político (que se obligue a la reprogramación o el refinanciamiento de esa deuda, por ejemplo) son altos[5]. Los costos administrativos y operativos de colocación y cobranza son también elevados (en proporción al tamaño de los créditos). A menudo, no tienen buena conectividad, están esparcidos, etc. Y si forman parte de aglomeraciones productivas, presentan riesgos no fácilmente diversificables para la entidad financiera, dado que están sujetos a riesgos climáticos o biológicos comunes[6].

La tasa de interés que se requeriría cobrarles, dados los elevados costos y riesgos, tendría que ser bastante alta[7]. Esto acentúa el riesgo de no pago / morosidad, lo que, a su vez, reduce el apetito por prestarles.

Por lo tanto, reducir dichos costos y riesgos es un prerrequisito para poder establecer un financiamiento sostenible en la agricultura. Una manera de lograrlo, como veremos más adelante, es a través de un enfoque ecosistémico que incluya a los actores relevantes y que busque insertar a las MYPE en cadenas de valor.

La necesidad de medidas complementarias, en especial de soporte productivo y de articulación de cadenas de valor (y fortalecimiento de clústeres), es aún mayor si el objetivo es lograr que las MYPE rurales se inserten en cadenas dinámicas exportadoras. Para dar dicho "salto de calidad", no bastará con tener financiamiento disponible. Ni siquiera es lo más importante. Se necesita tener acceso al conocimiento y lograr dominar las capacidades y habilidades requeridas para sobrepasar los estándares de calidad que las cadenas modernas demandan. Y ello, en general, es un esfuerzo conjunto. Antes de ahondar en estos temas, nos enfocaremos en las siguientes dos secciones en el contexto actual del financiamiento a la actividad agropecuaria, tanto privado como del Agrobanco.

---

5. *Una modalidad frecuente con el Agrobanco es que, en algunos cultivos y zonas, surgen dirigentes que, por ganar protagonismo, incentivan y promueven el no pago, con el argumento de que es dinero público. Tales acuerdos deben ser cumplidos por todos, incluso los que tienen para pagar, para evitar la sanción del grupo.*
6. *Ello implica naturalmente que solo entidades de mayor envergadura podrán prestar a aglomeraciones de productores (lo que reduce los costos) y hacer frente a los riesgos de la poca diversificación en esa aglomeración.*
7. *Esto se exacerba por el hecho de que las instituciones microfinancieras, que son las que típicamente atenderían a la agricultura familiar, tienden a tener costos de fondeo significativamente mayores que los de la banca múltiple.*

02

Diagnóstico del contexto de financiamiento privado

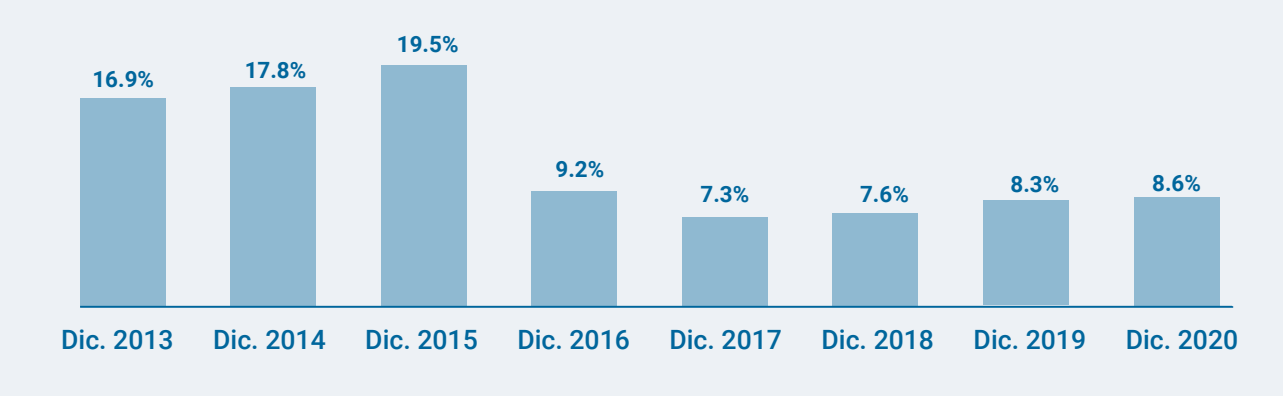
El financiamiento normalmente se adapta a los distintos tipos de agricultura familiar. Por ejemplo, las MYPE rurales ya insertadas en cadenas exportadoras tienen relaciones establecidas con proveedores y compradores de dichas cadenas (quienes con frecuencia les proveen de capital de trabajo). Adicionalmente, generan excedentes que pueden aplicar incluso para capital fijo. Asimismo, al tener relaciones comerciales establecidas con sus compradores (y enfrentar riesgos productivos y comerciales acotados), son mejores sujetos de crédito para las entidades financieras.

La gran mayoría de las MYPE rurales están en una situación distinta. Se estima que no más del 10% de las MYPE rurales dedicadas a la agricultura familiar tradicional reciben financiamiento del sistema financiero (Trivelli, 2021). En la práctica, entidades financieras que originalmente estaban dedicadas al financiamiento agrario productivo han migrado de manera paulatina a la ciudad y han orientado sus recursos hacia préstamos urbanos y productos estandarizados más rentables (menos riesgosos y costosos) que mejoran sus tasas de eficiencia con la SBS[8]. Por ejemplo, las cajas rurales orientan la mayor parte de su cartera hacia préstamos urbanos. Su porcentaje de financiamiento agropecuario se ha reducido a menos de la mitad en los últimos cinco años (de poco menos del 20% en diciembre de 2015 al 9% en diciembre de 2020)[9]. (Véase la figura 1).

Pero incluso estos porcentajes reducidos están casi seguramente sobreestimados. A menudo, el crédito clasificado como rural es para una unidad familiar (la unidad económica más relevante en el mundo de las microfinanzas) que tiene varias actividades, entre ellas las agropecuarias. Con frecuencia, se considera como préstamos agropecuarios a préstamos rurales que se emplean en actividades de servicio y comercio que se llevan a cabo en el ámbito rural. Por ejemplo, de acuerdo con los reportes oficiales, más del 16% de la cartera de Financiera Credinka se considera como agropecuaria (véase la figura 2), pero en realidad es financiamiento rural, en

8. *Esta migración se explica también por la morosidad histórica en el agro.*
9. *Reportes financieros del COPEME: https://www.copeme.org.pe/publicaciones.php*

Figura 1 — Evolución histórica del porcentaje de colocaciones de las cajas rurales en el sector agropecuario



Fuente: elaboración propia sobre la base de información de SBS-COPEME.

especial para servicios y comercio. Casi no tiene financiamiento agropecuario[10]. De manera similar, el COPEME reporta que casi el 25% del crédito de Financiera Confianza (la tercera más grande del sistema) está destinado al sector agropecuario, pero en realidad es crédito rural en su conjunto[11].

Entre las cajas rurales, la Caja Rural Los Andes, que ha mostrado un gran crecimiento en los últimos años y ha pasado de 6 oficinas en 2010 a 104 en 2021 (entre oficinas y estaciones de operaciones básicas), es la que dedica el porcentaje más significativo al sector agropecuario: aproximadamente el 40% de su cartera[12]. De ese porcentaje, más de tres cuartas partes son préstamos pecuarios/ganaderos. Esta caja rural se originó en la cuenca lechera del Altiplano, y sus préstamos principales son para hacer microganadería. Tiene exposición al agro, que heredó como consecuencia de adquisiciones (crecimiento inorgánico), pero este negocio constituye menos del 10% de su cartera y no ha sido una fuente de crecimiento.

Esta preferencia de lo pecuario sobre lo agrícola no es específica a Caja Rural Los Andes o al Perú: es una característica general. La microganadería es bastante menos riesgosa que la microagricultura. Y ello explica en parte la limitada exposición del sistema financiero privado a la agricultura familiar tradicional[13]. Una de las explicaciones más citadas es que la agricultura está expuesta a más factores no controlables (en mayor medida para los microagricultores), tales como el clima, las plagas, etc.[14].

Una prueba irrefutable de las dificultades del financiamiento privado agropecuario (en especial agrícola) es la baja colocación de FAE-Agro. A pesar de otorgar garantías públicas que llegaban incluso hasta el 98% del capital y con tasas de interés relativamente bajas (entre el 6 y el 15%), hasta la fecha solo ha podido colocar menos del 10% de los S/ 2,000 millones asignados[15]. Ello se debe a que, intentar llegar a productores que normalmente no accedían a crédito en el sistema financiero, en un contexto en el que

10. La fuente de esta información es Fernando Romero Tapia, presidente del Directorio de Financiera Credinka (comunicación personal).

11. Hasta cierto punto, la diferenciación es difícil. Dada la diversificación de actividades en el mundo rural, el producto puede ser nominalmente para una actividad/sector, pero en realidad es un préstamo para la unidad económica familiar y beneficia de manera directa o indirecta todas las actividades que realiza. Por ello, en el caso de Financiera Confianza, el producto que les funcionó mejor es uno que seguía TODO el ingreso familiar, con un cronograma de pagos que no seguía los flujos del ciclo agrícola.

12. Los números de colocaciones de Caja Rural Los Andes han sido obtenidos directamente de dicha entidad (Caja Rural Los Andes, 2021) y no coinciden con los que reporta la SBS.

13. Nótese que para llenar el espacio dejado por las cajas rurales han aparecido ONG dedicadas al sector agropecuario, pero tienden a ser todavía pequeñas.

14. Revise http://www.fao.org/uploads/media/3-ManagingRiskInternLores.pdf

15. En la más reciente subasta, realizada durante el periodo de redacción de este informe, el 1 de junio de 2021, se colocaron S/ 10.89 millones. Fue la cuarta subasta del año. Durante 2021, se han asignado un total de S/ 135.10 millones, y un total de S/ 182.5 millones durante todo el programa.

Figura 2 — Mibanco y financieras a diciembre de 2020

	Cartera total (millones de S/)	% Sector agropecuario	Sector agropecuario (millones de S/)
B. Mibanco	12,985.0	3.6	467.5
F. Compartamos	2,725.6	1.1	30.0
F. Confianza	2,074.8	24.6	510.4
F. Credinka	870.5	16.1	140.2
F. Crediscotia	3,642.1	1.5	54.6
F. Efectiva	905.2	0.2	1.8
F. Proempresa	565.8	9.0	50.9
F. Qapaq	254.4	15.8	40.2

Figura 3 — Cajas Rurales de Ahorro y Crédito (CRAC) a diciembre de 2020

	Cartera total (millones de S/)	% Sector agropecuario	Sector agropecuario (millones de S/)
CRAC del Centro	112.4	1.4	1.6
CRAC Incasur	30.4	1.2	0.4
CRAC Los Andes	404	28.9	116.8
CRAC Prymera	106.3	2.7	2.9
CRAC Raíz	958.7	6.9	66.2
CRAC Sipán	22.4	11.0	2.5
F. Proempresa	565.8	9.0	50.9
F. Qapaq	254.4	15.8	40.2

Fuente: elaboración propia sobre la base de información de SBS-COPEME.

el sistema financiero privado atiende poco al agro y carece de la tecnología crediticia para la evaluación de créditos agrícolas (y su desarrollo demanda una importante inversión de recursos, incluido tiempo[16]), es una tarea difícil. Algunas cooperativas de ahorro y crédito han hecho uso de FAE-Agro para prestar a asociaciones de productores ya articulados en cadenas de valor. La garantía de FAE-Agro ha ayudado a productores que ya tenían acceso al sistema financiero. No a incluir nuevos productores al sistema.

Se requerirá mucho más que garantías públicas para gatillar el financiamiento agropecuario. Es necesario complementarlas con un abanico de productos que hagan más atractiva (para el sector microfinanciero) la agricultura familiar aún no integrada a cadenas dinámicas[17]. Sin ello, nunca habrá una solución sostenible al desafío del financiamiento agrario. Pero, antes de profundizar en el problema y esbozar posibles soluciones, entendamos el contexto actual del Agrobanco.

16. *Cada cultivo tiene diferentes rendimientos por producto, suelo, tipo de riego y zona geográfica. Ello obliga a desarrollar hojas de productos que contemplen todos esos factores para poder medir la capacidad de endeudamiento del productor agropecuario. De acuerdo con la regulación de la SBS, dicha informacion debe constar en los expedientes de los créditos otorgados.*
17. *Posiblemente se requerirá de una combinación de garrote y zanahoria (con ciertas exigencias regulatorias y subsidios enfocados) para aumentar el financiamiento privado.*

03

Diagnóstico del financiamiento del Agrobanco

Es válido preguntarse si se justifica en el Perú la presencia de una banca de desarrollo de primer piso para la agricultura. Hay una línea de pensamiento según la cual los repetidos fracasos del Agrobanco sugieren que el modelo es insostenible. Que tiene mucho más sentido que el Estado se dedique al financiamiento de segundo piso y a generar incentivos que induzcan al sector microfinanciero a prestar al agro.

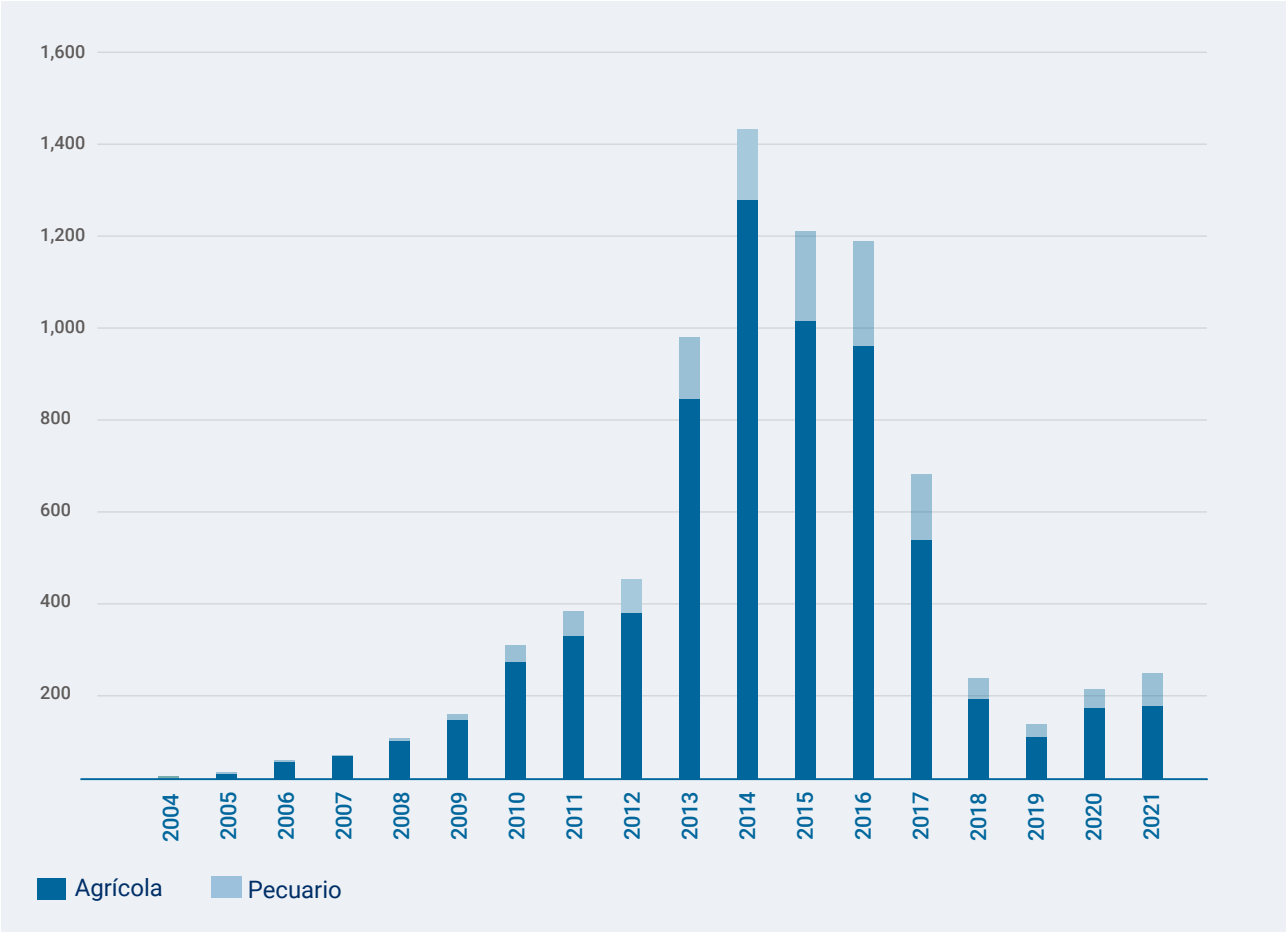
Es, sin duda, una posibilidad, en especial en el mediano plazo. Pero la realidad actual, de bajas (y decrecientes) colocaciones privadas al sector agropecuario, indica que hay amplios espacios desatendidos, en particular en la agricultura tradicional. Ello es razón suficiente para justificar la existencia del Agrobanco. Y, más allá de que es políticamente inviable pensar en cerrarlo en el futuro previsible, un prerrequisito para la sostenibilidad del financiamiento agropecuario (sea público o privado) será la existencia de políticas públicas complementarias.

Hagamos un breve resumen del estado actual del Agrobanco. El año 2020, sus desembolsos fueron de aproximadamente S/ 200 millones, un séptimo del monto desembolsado en 2014, su año pico (véase la figura 4)[18]. Este colapso está relacionado con su cartera morosa, extremadamente alta en la actualidad (más del 80%). Un parte muy importante de dicha cartera morosa fueron desembolsos a empresas medianas o pequeñas generados entre 2013 y 2016.

El Agrobanco se encuentra en un proceso de (lenta) recuperación de dichas pérdidas. La cartera antigua de préstamos a MYPE rurales también tiene una alta morosidad, que se produjo luego de (y fue acelerada por) los problemas del repago de préstamos por parte de empresas grandes y medianas. Esta realidad implica un Agrobanco descapitalizado y con limitada capacidad de hacer nuevas colocaciones, en particular como proporción de las necesidades del sector agropecuario.

18. Estos desembolsos incluyen tanto préstamos directos del Agrobanco como los colocados por esta entidad usando el Fondo Agroperú (que no forma parte contable del Agrobanco). Incluye la cartera mayorista. Los resultados son similares si solo se incluye la cartera minorista.

Figura 4 — Desembolsos del Agrobanco (en millones de S/)



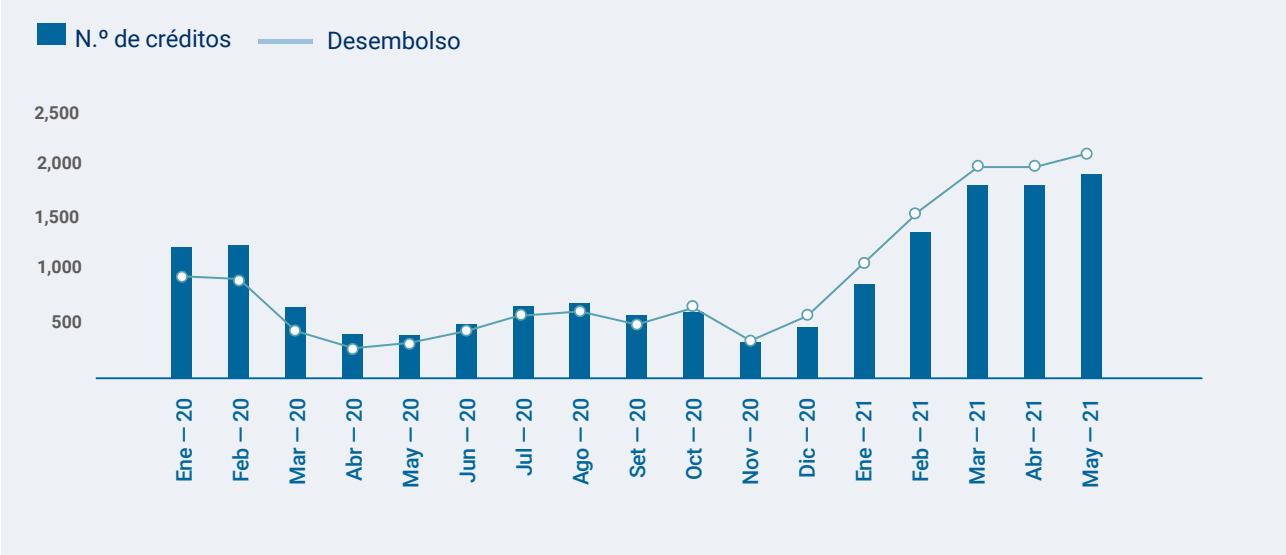
Fuente: Agrobanco (2021).

Luego de haber tocado fondo en 2019, los desembolsos han empezado a crecer nuevamente y se han acelerado, en particular en 2021 (véanse las figuras 5 y 6). Por ejemplo, en los primeros cinco meses de 2021 hubo más desembolsos que durante todo el año anterior. Y la cartera minorista nueva (aquella desembolsada a partir de enero de 2019) ha mostrado, luego de un estancamiento en los primeros meses de la pandemia, una importante dinámica de crecimiento también, y su tasa de morosidad está aún por debajo del 10%.

En la actualidad, el Agrobanco tiene dos fuentes de fondeo principales para préstamos a tasas reducidas. La primera es del Fondo para la Inclusión Financiera del Pequeño Productor Agropecuario (FIFPPA), que traslada al Agrobanco una cantidad de dinero para cubrir parcialmente los costos del crédito[19]. Es decir, si la tasa "técnica" —la requerida para la sostenibilidad financiera del Agrobanco— es de aproximadamente el 30%, el FIFPPA cubre un porcentaje de ella para que el crédito llegue al pequeño agricultor a una tasa preferencial de entre el 13 y el 15%. Ello, naturalmente, implica que cada préstamo otorgado tiene un costo fiscal (aunque el préstamo se repague completamente). La segunda fuente de fondeo es del Fondo Agroperú (creado en 2009), que otorga préstamos directos a los pequeños productores agrarios a tasas fuertemente subsidiadas (3.5%). Debido a que esta tasa de interés es mucho menor, la mayor parte de los créditos usan el Fondo Agroperú, y muchos clientes del Agrobanco han migrado a dicho fondo. Por ejemplo, entre enero y mayo

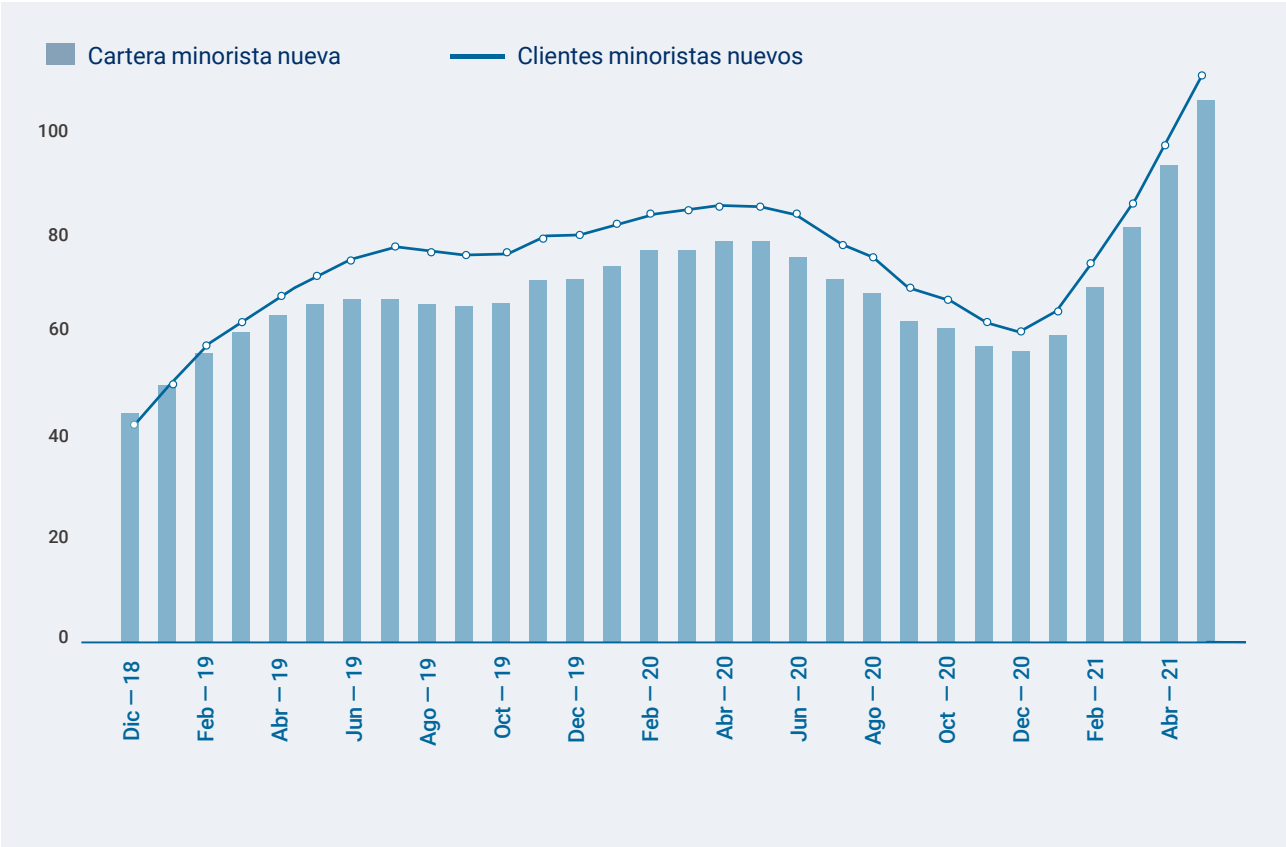
19. El FIFPPA fue creado por la Ley 30893, Ley que Fortalece al Agrobanco. El reglamento del FIFPPA fue aprobado mediante el Decreto Supremo 008-2019-MINAGRI.

Figura 5 — Colocaciones del Agrobanco (en millones de S/)



Fuente: Agrobanco (2021).

Figura 6 — Evolución de la cartera minorista nueva del Agrobanco (en millones de S/)



Fuente: Agrobanco (2021).



de 2021, el Agrobanco desembolsó créditos por un monto de S/ 178 millones gracias al Fondo Agroperú, y de S/ 87 millones con fondos propios y con incentivo del FIFPPA[20].

Parece estar claro que debería revisarse el Fondo Agroperú. Podría ser un primer paso para incluir a nuevos productores en el sistema financiero (público o privado), pero debe aumentarse la tasa para que se acerque a la que el Agrobanco ofrece utilizando el FIFPPA. Una mayor tasa beneficia incluso al Fondo Agroperú, pues permite hacer sostenible su funcionamiento en el tiempo[21].

Independientemente de que se justifique (o no) la existencia de banca pública de primer piso, será necesario proveer mecanismos y herramientas que ayuden a reducir los costos y riesgos, para reducir, a su vez, la tasa "técnica" de interés. Es la única manera de lograr que el financiamiento sea sostenible. Y, además, refuerza la necesidad de productos a la medida adaptados dependiendo del tipo de agricultura familiar y del territorio. Ello nos lleva a la necesidad de tener un enfoque ecosistémico.

---

20. Los préstamos del Agrobanco tiene actualmente un límite de 15 UIT (S/ 66,000 en 2021) para préstamos individuales y 500 UIT (S/ 2.2 millones en 2021) para préstamos colectivos, con la condición de que no excedan el 1.5% del patrimonio efectivo de la institución. Dada la baja capitalización del Agrobanco, esta última restricción es la vinculante. Limitar el financiamiento a MYPE rurales tiene sentido. Las empresas agrícolas medianas y grandes tienen normalmente acceso a financiamiento bancario, por lo que, a menos que sean tractoras en cadenas de valor dinámicas, no deberían ser una prioridad para el financiamiento público de primer piso.

21. Además, evita el incentivo a la postergación del pago o a solicitar el crédito solo para rentabilizarlo en alguna entidad financiera cuya tasa por depósitos a plazo esté por encima de la que cobra Agroperú. Depósitos que, además, están garantizados por el Fondo de Seguro de Depósitos (FSD).

04

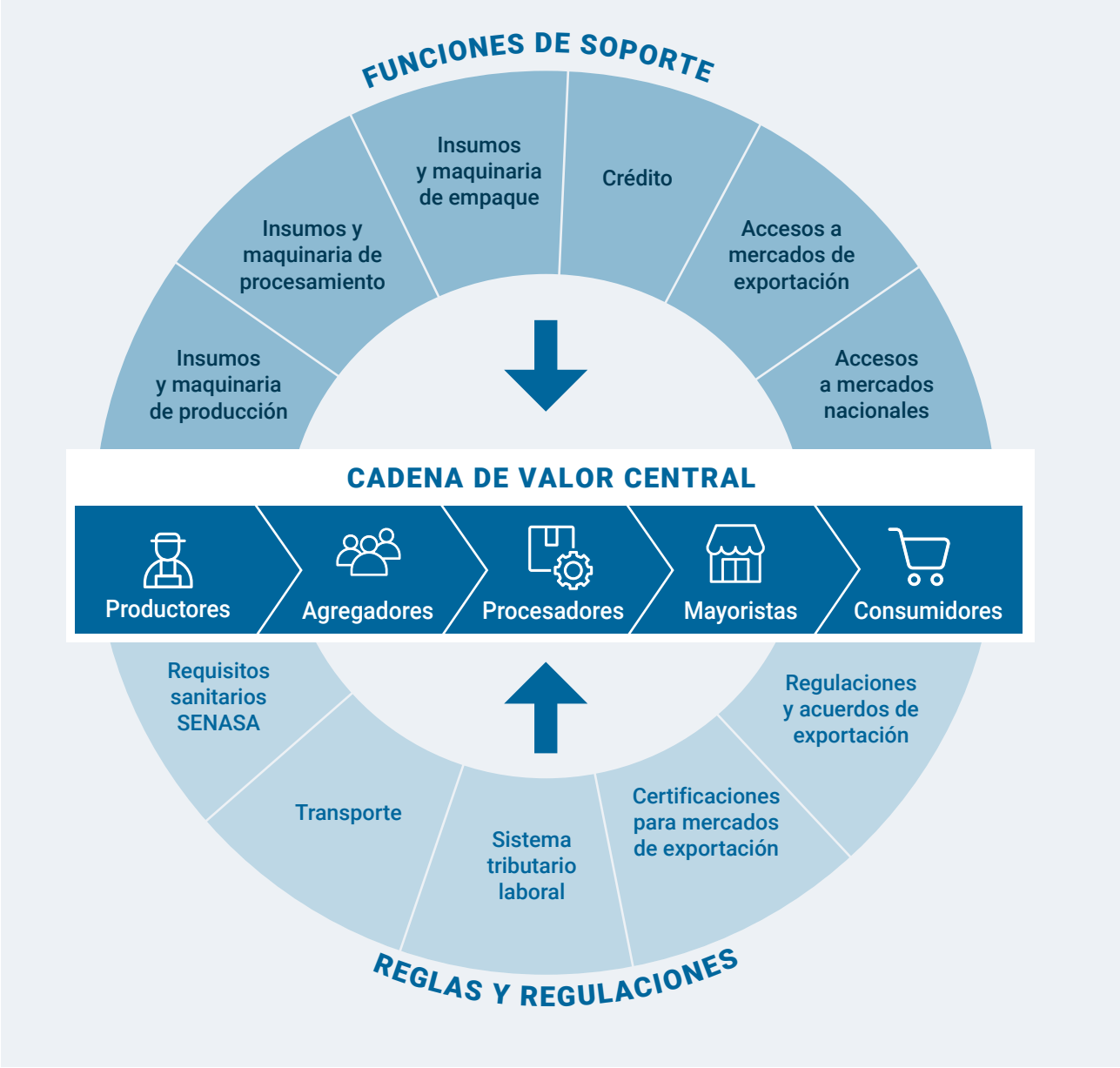
Una visión ecosistémica del financiamiento

Solucionar el problema del financiamiento agropecuario (tanto público como privado) no se logrará otorgando garantías o fortaleciendo patrimonialmente al Agrobanco. Debe generarse una oferta de herramientas e instituciones (principalmente públicas) que reduzcan de manera eficaz los costos y riesgos asociados y que resulten en tasas de interés que permitan, por un lado, la sostenibilidad de las entidades financieras y, por el otro, que las tasas sean asequibles para el prestatario. En particular, el financiamiento debe verse dentro del contexto de hacer lo necesario para ayudar al productor a mejorar, para que participe activamente en cadenas de valor.

Dentro de esa lógica, se debe poner en el centro a los productores y tener una visión completa (de 360 grados) del ecosistema productivo que los rodea. Es decir, el productor no funciona de manera aislada, sino que es parte de una cadena de valor que incluye a otros productores, proveedores de insumos y acopiadores, comercializadores, centros de empaque (cuando sea relevante), mayoristas y minoristas, hasta llegar al consumidor final. Y esa cadena de valor forma parte de un ecosistema o red de valor. Este ecosistema puede incluir funciones de soporte, como asistencia técnica y soporte productivo, acceso tanto a mercados domésticos como internacionales, proveedores de maquinaria, programas de apoyo público y, naturalmente, financiamiento. Ello también incluye las normas y regulaciones, la infraestructura de transporte, las certificaciones, los acuerdos fitosanitarios del SENASA, etc. (véase la figura 7).

Para articular un clúster, se debe hacer un mapeo de los distintos actores del ecosistema que rodea a los productores. Luego, se deben identificar los problemas de los productores y el papel que cumple cada uno de los actores en su resolución. Cuando ello ocurre, el financiamiento será más probable. No es normalmente la restricción más vinculante. Este trabajo de articulación puede ser liderado por una empresa tractora, una entidad financiera, una entidad pública o una ONG.

Figura 7 — Visión ecosistémica de la cadena de valor agropecuaria moderna



Fuente: elaboración propia sobre la base de OIT (2021).

Pero la articulación del ecosistema rara vez se da. Normalmente, cada actor ve solo una parte del problema. Las entidades financieras tienden a pensar que el problema es tecnológico y de conocimiento; y las entidades asociadas al soporte productivo, que este es principalmente la falta de financiamiento. Además, las inversiones iniciales para la articulación de un clúster son costosas y pocos están dispuestos a asumirlas. Es un trabajo que requiere de mucho esfuerzo y recursos financieros.

El problema de falta de liderazgo y articulación es evidente en el Estado. Aunque hay una serie de entidades públicas —en distintas instancias de gobierno— que ofrecen financiamiento no reembolsable y proporcionan semillas y algún tipo de asistencia técnica o extensionismo, etc., a menudo funcionan como compartimentos estancos. Tienen intervenciones aisladas y desarticuladas y carecen de un norte en común. En general, no responden a la realidad y las necesidades de los pequeños productores.



Suelen creer que los problemas se solucionan colocando recursos o con una capacitación, pero no hacen un acompañamiento continuo. Tampoco tienen la escala suficiente para lograr un impacto macroeconómico relevante. En esencia, no contribuyen de manera adecuada a que los pequeños productores rurales puedan dar el salto de calidad y productividad que les permita participar en cadenas más modernas[22]. El mal desempeño del Agrobanco en los últimos años es también resultado de esta desarticulación entre entidades públicas.

El financiamiento agropecuario (incluido el del Agrobanco) solo podrá ser exitoso si se fortalece la articulación/coordinación de dichas entidades públicas a nivel territorial, para que mejoren la manera de hacer las cosas y entren en conjunto. Al reducir los problemas de información asimétrica y los riesgos, ello hará económicamente más viable la potencial intervención financiera[23].

Dicho de otro modo, independientemente del financiamiento (sea este público o privado), será necesario complementar los esfuerzos de las entidades financieras con empresas articuladoras y entidades (públicas, privadas o de la sociedad civil), de manera que haya una articulación productiva y un plan de negocios que financiar. Como es evidente, la articulación productiva y financiera necesaria dependerá del tipo de agricultura familiar. Este será tema de la siguiente sección.

---

22. Recientemente (a partir de 2020), los CITE han aumentado su campo de acción al ayudar a articular la cadena de valor e intervenir en todo el ecosistema.

23. Por ello, se deben crear espacios de articulación territorial (con mentalidad de Mesas Ejecutivas) que incluya a los stakeholders *públicos y privados por cadena, como se desarrolla en la sección 7. Véase también Ghezzi y Quicaña (2021).*

05

Elementos para determinar políticas públicas de articulación de cadenas de valor exportadoras

Un grupo objetivo por priorizar debe ser, sin duda, el de aquellos parceleros que se encuentran actualmente en la agricultura tradicional, que generan excedentes y que, con las condiciones adecuadas, pueden (mediante la reconversión de sus cultivos o la mejora de su productividad) dar el salto de calidad que les permita insertarse en cadenas agroexportadoras. Tiene sentido priorizarlos porque ello implica la transformación productiva asociada a ganancias de productividad y generación de buen empleo que contribuye a que los países avancen hacia el desarrollo.

Por lo general, para reconvertirse y transformarse productivamente, estos parceleros tendrán que hacer inversiones importantes. Estas pueden incluir instalación de riego tecnificado, adquisición de plantines/semillas con buena genética, inversiones para el logro de certificaciones (como GlobalG.A.P.), recibir asistencia técnica y, en general, soporte productivo continuo, etc. Si están en el sector de la agroindustria, necesitarán apoyo para obtener los estándares sanitarios y de calidad requeridos para vender en cadenas formales (y financiamiento para la adquisición del equipamiento adecuado). De manera similar, si están en el sector pecuario de valor agregado (quesos o yogures, por ejemplo), necesitarán identificar los estándares y certificaciones que les permitan vender en cadenas más modernas (por ejemplo, para el sector HORECA o para la exportación).

Nótese que, para estos casos, el factor más limitante normalmente no es el financiamiento sino la articulación de todos los actores relevantes para intentar resolver los problemas, tanto los productivos/tecnológicos como los de conocimiento de mercados y los de capacidades organizativas.Si se articula la cadena de valor y se remueven los problemas que tienen los pequeños parceleros para empezar a participar en las cadenas dinámicas, será más fácil identificar las fuentes de financiamiento o a actores que puedan proveerlo, o un conjunto de productos financieros que satisfagan dichas necesidades.

Es decir, la articulación productiva, incluida la generación del plan de negocios, tiende a preceder a la articulación financiera al hacerla económicamente más viable[24].

Identificar *ex ante* a aquellos productores con el potencial de dar el salto de calidad no es inmediato. Tendría sentido, en el caso agrícola, comenzar con aquellos que se encuentran cerca de clústeres donde pequeños productores ya están exportando productos como paltas, mangos, espárragos, banano orgánico, kion/jengibre, quinua, etc. Y, en el caso pecuario, con todos los derivados lácteos. El grupo objetivo potencial no es pequeño. Según el MIDAGRI, hay 1.25 millones de pequeños productores por debajo de los 3,500 m s. n. m., es decir, donde puede funcionar la agricultura. De ellos, 435,000 ya tienen algún tipo de cultivo permanente o de agroexportación, y 272,000 están listos para trabajar en cadenas de valor. Es decir, hay un grupo potencial de centenares de miles de hectáreas en manos de pequeños productores agrícolas que pueden pasar de la agricultura tradicional a la moderna de alta productividad, con un impacto transformador en mejoras de indicadores sociales en el campo.

El éxito de la inserción de pequeños productores en cadenas de valor dinámicas es más probable si existen empresas ancla/tractoras que sean potenciales compradoras. Estas empresas normalmente conocen el mercado y tienen el conocimiento productivo/tecnológico requerido. Por lo general, proporcionan algo de asistencia técnica y financiamiento. También manejan certificaciones grupales y, de esa manera, ayudan a lograr algunos de los beneficios de la asociatividad. Pero limitan su apoyo debido al riesgo de que, durante la cosecha, los pequeños agricultores opten por vender a un acopiador que les ofrezca un mejor precio. Dadas las obvias externalidades positivas de la articulación por parte de las empresas tractoras, un objetivo de la política pública debe ser reducirles el costo de incluir a pequeños productores en su cadena de valor. Una manera de hacerlo es mediante la subvención a articuladores/coordinadores (sean públicos o privados). También, ayudar al fortalecimiento directo de empresas tractoras[25].

Pero a menudo no existen dichas tractoras dispuestas a trabajar en ciertos territorios. En tales casos, el Estado puede cumplir el papel de coordinador/articulador. Por ejemplo, mediante los CITE, sean estos públicos o privados con financiamiento público. El objetivo debe ser en este caso inducir (a través de incentivos y acompañamiento continuo) una asociatividad real: diluir los costos fijos de participar en cadenas de valor, obtener mejores precios de insumos y para vender la producción, difundir más rápidamente el conocimiento, etc.

En la medida en que el Estado promueva la articulación de cadenas de valor y facilite la participación de pequeños productores en ellas, más fácil será que estos sean sujetos de crédito de entidades financieras (tanto públicas como privadas). Se puede otorgar dichos préstamos mediante el Agrobanco (posiblemente utilizando el beneficio del FIFPPA) o mediante garantías públicas que puedan ser utilizadas por entidades microfinancieras.

---

24. Nótese que el tipo de microfinanciamiento que se requiere para dar el "salto de calidad" no son microcréditos (debido a que son muy pequeños) sino créditos para MYPE rurales. En su momento, habrá que determinar si los límites actuales del tamaño de crédito del Agrobanco deben ser revisados, pero no parece ser una decisión que deba tomarse de inmediato.

25. Este es un trabajo que ha empezado a hacer COFIDE mediante financiamiento y garantías de segundo piso a empresas tractoras.

06

Elementos para determinar políticas públicas de articulación de cadenas de valor domésticas

Además de los productores excedentarios que tienen el potencial de dar el salto de calidad, están los agricultores tradicionales que venden al mercado nacional (papa, maíz, arroz, alfalfa, caña de azúcar, leche, etc.) y que no tienen, por lo menos en el corto y mediano plazo, el potencial de exportar. Su importancia es innegable, tanto por ser el grupo más numeroso de productores como por ser la principal fuente de abastecimiento de la oferta alimentaria en el país[26].

Una diferencia evidente entre quienes producen para la agroexportación y aquellos que lo hacen para el mercado doméstico es el tamaño de la demanda. Los agroexportadores se enfrentan al mercado mundial, lo que les ofrece más oportunidades de rápido crecimiento. Su restricción más vinculante es de oferta: su capacidad de poder alcanzar los estándares exigidos por los mercados internacionales. Los vendedores en mercados domésticos se enfrentan en el corto plazo a la restricción del tamaño de la demanda nacional. Su crecimiento está limitado. Como mencionamos previamente, aumentos sustanciales en la productividad corren el riesgo de resultar en colapso de precios y de rentabilidad (como ocurrió con la papa en 2017, por ejemplo).

A pesar de ello, hay un espacio importante para muchas mejoras. En principio, los productos de la agricultura tradicional están sujetos a más riesgos no controlables y no diversificables que aquellos de la agricultura para la exportación, pero pueden lograr los mismos beneficios de articulación ecosistémica de cadenas de valor para el mercado doméstico. Y, como demuestra el trabajo de Webb (2013) antes mencionado,

26. El tema de la seguridad alimentaria del país requiere ser tratado de manera especial. La pandemia nos ha recordado su importancia. Por un lado, debe quedar claro que solo inducir a aumentos de productividad en el agro para el mercado doméstico no será suficiente. En el corto plazo, lo más probable es que dichos aumentos de productividad generen una mayor oferta y ello resulte en precios más bajos. En teoría, puede que los productores terminen PEOR como resultado de la mejora tecnológica. Por ello, la solución a este problema debe pasar, casi irremediablemente, por una reducción en el porcentaje de las tierras (y de la PEA) dedicadas al mercado doméstico. Ello implica que parte de las tierras pasen a dedicarse a la agricultura moderna de exportación. De manera complementaria, inducir a una mayor demanda por productos frescos puede tener un efecto positivo en los precios.



David Huamani Bedoya / Shutterstock.com

tienen espacio para crecimiento si esta articulación es complementada con otras políticas de mejoras en conectividad y de crecimiento más generalizado de la economía.

Para muchos pequeños productores, el camino inmediato de mejora no necesariamente es el *retail* sino los mercaditos locales o bodegas donde se pueden vender productos de cierta calidad. La venta en cadenas de *retail* moderno no es el primer paso, dado que estas no ofrecen condiciones muy atractivas a los pequeños productores. El *retail* puede ser un segundo paso, una vez que los productores se han consolidado.

Otro canal interesante para los pequeños productores es el sector HORECA (hoteles, restaurantes y cafeterías). Es natural que se quiera ofrecer productos locales, en especial a los turistas. Pero es evidente que, para poder vender en dichos canales, los pequeños productores deben lograr también estándares mínimos. Y los hoteleros y restauranteros no van a encargarse de llevar a cabo las tareas de identificación, capacitación, seguimiento y colaboración continua necesarias para que los productores logren dichos estándares (véase Alvites & Grados, 2017).

Ello implica, nuevamente, un espacio para políticas públicas que faciliten la articulación de cadenas y la transferencia tecnológica al pequeño productor. Este, a su vez, debe entender que tiene obligaciones (cumplir estándares, entregar a tiempo, etc.).

07

Propuesta de políticas públicas para el crecimiento del financiamiento agropecuario

En este documento, hemos indicado que un prerrequisito para que el financiamiento agropecuario tenga un crecimiento fuerte y sostenido es la reducción de costos y riesgos asociados a la actividad. Si ello no ocurre, el financiamiento de instituciones financieras privadas al sector agrícola tradicional se mantendrá virtualmente inexistente, y el Agrobanco requerirá de recapitalizaciones continuas y tendrá limitadas posibilidades de lograr la transformación productiva de las MYPE agropecuarias y de contribuir al desarrollo del país.

La reducción de los costos y riesgos del financiamiento agropecuario pasa por articular a una serie de actores relevantes. La unidad económica de análisis más relevante no es el pequeño productor de manera aislada sino el ecosistema productivo que lo rodea (véase la figura 7). La articulación de ese ecosistema no es automática. Requerirá de un esfuerzo deliberado de política pública. Hay múltiples problemas de coordinación que sortear. Las entidades públicas funcionan como compartimentos estancos a pesar de que, para facilitar el crecimiento del clúster, se requiere que coordinen con otras entidades públicas relevantes para el ecosistema. Asimismo, estas entidades tienen limitados canales de comunicación con los actores privados, a pesar de que requieren de la información contextual que, a menudo, solo los privados poseen. De la misma manera, los actores privados en cadenas de valor (empresas tractoras con potenciales proveedores) trabajan menos que lo ideal debido a problemas de apropiabilidad.

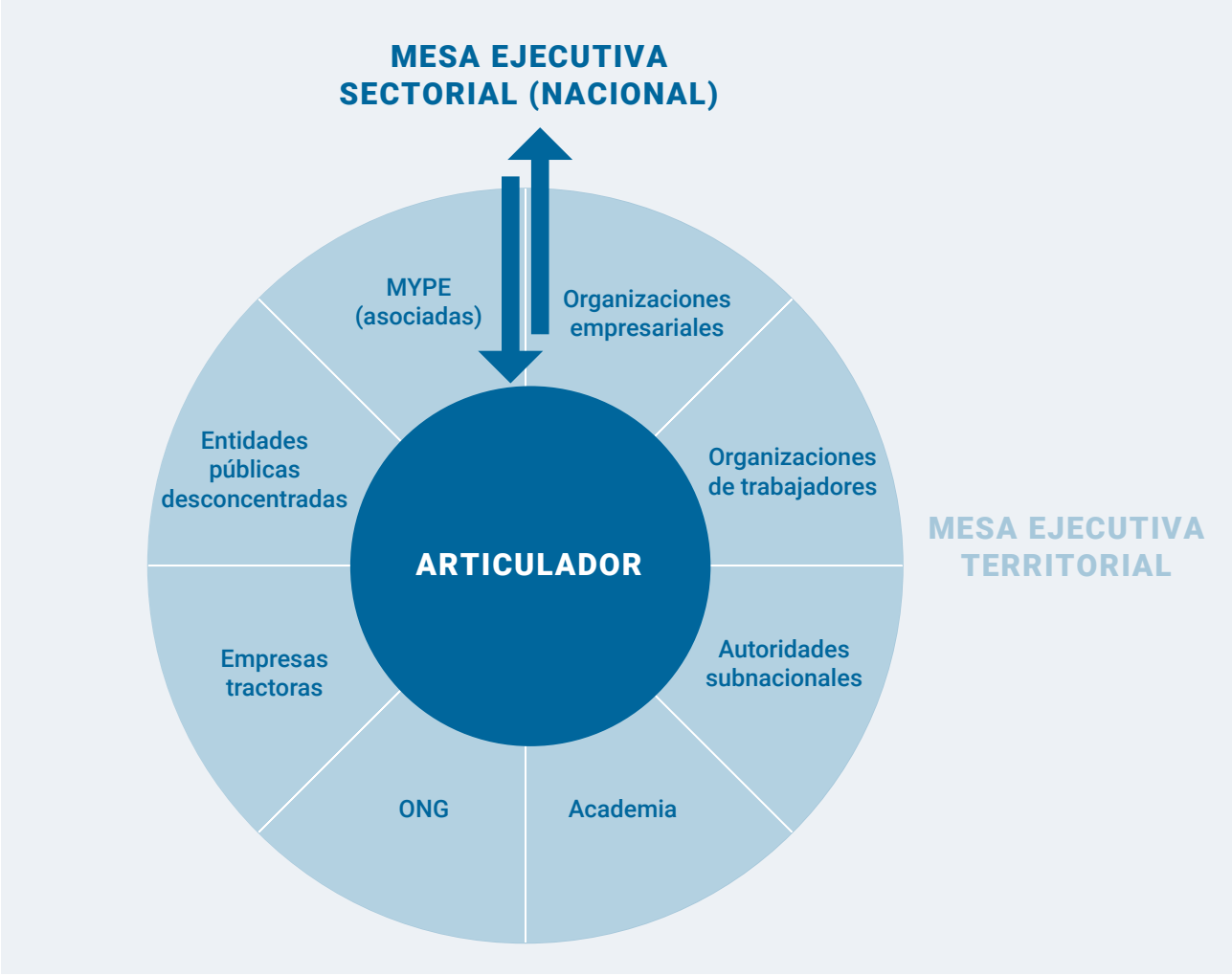
Para resolver estos problemas de coordinación, se necesita de políticas de desarrollo productivo. Estas deben darse en dos instancias: la nacional y la territorial. Las políticas nacionales de desarrollo productivo deben tener gran escala y, a la vez, ser útiles y aplicables en un país tan extremadamente diverso como el Perú. Y es que gran parte de la implementación debe darse en la instancia territorial. Es en ella donde se debe poner al centro a los pequeños productores, e identificar las barreras para su inserción en cadenas de valor, a los actores (públicos y privados) involucrados en el ecosistema y el papel que cumple cada uno.

Las instancias nacionales deben "bajar" al nivel territorial para implementar y aprender. Y si las políticas nacionales no están siendo útiles a nivel territorial, se debe "subir" para corregir. Naturalmente, para tener éxito, se requerirá del compromiso y liderazgo de autoridades del más alto nivel.

Este modelo de trabajo se puede poner en práctica mediante la creación de una Mesa Ejecutiva de la Agricultura Familiar (con la participación de MIDAGRI, MEF, COFIDE, Agrobanco, SBS, gremios financieros —como ASOMIF y FENACREP—, CONVEAGRO, AGAP, ITP/CITE, SENASA, INIA, Agrorural, Agroideas, etc.). Esta Mesa sería la instancia nacional de coordinación[27].

A su vez, deben crearse (o fortalecerse donde ya existan) espacios de coordinación y articulación productiva territorial[28] que incluyan a los *stakeholders* públicos y privados relevantes en el ecosistema. Estas Mesas Ejecutivas Territoriales (MET) deben ser una por red de valor (o ecosistema), y posiblemente deba haber cuatro o cinco MET por región[29]. El equipo coordinador/articulador de la MET, que hace las veces de secretaría técnica, puede ser asumido por un organismo público (como los GORE, los

Figura 8 — Mesas Ejecutivas Territoriales y Mesa Ejecutiva de la Agricultura Familiar



Fuente: elaboración propia.

27. Esta Mesa puede ser la respuesta al pedido de Trivelli (2021) de una articulación entre actores públicos y privados para avanzar en el financiamiento agropecuario.

28. Se podrían fortalecer, por ejemplo, los Comités de Gestión Regional Agrarios.

29. En la medida en que los clústeres de ecosistemas productivos pueden abarcar más de una región, se puede contemplar una MET que incluya a actores públicos o privados de más de una región.

CITE o las ARD de la PCM). También puede ser asumido por una ONG.

Este equipo debe estar dedicado al buen funcionamiento de la MET. No debería ser solo una más de sus muchas actividades. Por supuesto, un mismo equipo puede coordinar más de una MET. De igual importancia es que haya un canal de comunicación entre el equipo coordinador/articulador de la MET y la Mesa Ejecutiva de la Agricultura Familiar[30]. En la figura 8, buscamos ilustrar este modelo de trabajo que ayudaría a que las entidades nacionales diseñen (y mejoren) herramientas e instrumentos útiles para reducir los costos y riesgos de financiamiento a los pequeños productores agropecuarios.

Uno de dichos instrumentos puede ser garantías y financiamiento público, ajustándolo con base en el aprendizaje durante la implementación de FAE-Agro (y entendido como parte de un conjunto). Otro podría ser seguros (que ya existen). Por ejemplo, el MIDAGRI ha lanzado un programa de seguros para pequeños agricultores en el cual financia el 100% de las primas de seguros para cubrir eventos catastróficos para el agricultor de subsistencia, y el 50% de la prima para agricultores integrados en cadenas comerciales. También se puede repotenciar un programa de subsidio al riego tecnificado dirigido a una cadena de valor (no solo a pequeños productores de manera aislada).

Un instrumento complementario indispensable será el financiamiento no reembolsable. No todo el financiamiento tiene que realizarse mediante préstamos. Existe ya un abanico de entidades o programas públicos con fondos (concursables o no) no reembolsables que costean el fortalecimiento de cadenas de valor agropecuarias, incluido el componente de infraestructura. Destacan, entre dichas entidades o fondos, Agroideas, PROCOMPITE, SSE, PSI, Fondo Sierra Azul, etc. De ellos, solo Agroideas y PROCOMPITE son fondos concursables. El resto por lo general toma la forma de inversión pública, lo que quita celeridad al proceso. Sería conveniente que haya una consolidación de fondos concursables para la agricultura familiar (que podría crecer a partir de Agroideas), y privilegiar el crecimiento de fondos concursables versus los que implican inversión pública.

Naturalmente, no solo es cuestión de consolidar. En línea con lo que hemos sostenido en este documento, existen vacíos. Se debe diseñar instrumentos que respondan directamente a las necesidades de los pequeños productores (incluida la celeridad en los desembolsos). Por ejemplo, la inserción de pequeños parceleros a cadenas agroexportadoras requiere a menudo la instalación de riego tecnificado, pero no hay ningún fondo que subsidie parcialmente la instalación de riego tecnificado para una cadena de valor (incluida una empresa tractora)[31].

Asimismo, a menudo se generan efectos distorsionantes. Muchas asociaciones de pequeños productores postulan a fondos de PROCOMPITE, pero se trata de una asociatividad solo nominal cuyo objetivo casi exclusivo es acceder a financiamiento público, y que no tiene los beneficios económicos de una asociatividad real. Del mismo modo, Agroideas financia la reconversión de cultivos, pero no la instalación de cultivos nuevos, lo que genera un incentivo perverso para sembrar cultivos de alta rotación y luego reconvertirlos.

Dada la diversidad del país y los contextos continuamente cambiantes, se requiere de instrumentos de alcance nacional relativamente estandarizados, pero que tengan la flexibilidad suficiente para ser útiles en los diferentes territorios. La institucionalidad y los procesos descritos en esta sección deberían ayudar al diseño de tales instrumentos.

---

30. Este canal de comunicación es necesario para superar un problema central en el desarrollo productivo: el hecho de que los problemas de coordinación son locales pero la resolución requiere a menudo de la intervención de instancias nacionales. Véase Ghezzi y Quicaña (2021).

31. La inclusión de una empresa tractora incrementa la probabilidad de éxito. A menudo, se subsidia la instalación de riego tecnificado a pequeños productores con poco conocimiento de su adecuado funcionamiento. Por lo general, los reservorios requieren equipos de bombeo para enviar con suficiente presión el agua al campo, pero a menudo no hay equipo de bombeo y, para sortear el problema, se quitan los filtros, lo que lleva a que las mangueras se tapen.

08

El papel del Agrobanco en un nuevo modelo de desarrollo productivo

En la sección anterior, desarrollamos una propuesta que podría facilitar la articulación de cadenas productivas. Es de esperar que, a raíz de esta articulación, aumente la predisposición de las entidades (micro)financieras privadas a otorgar préstamos al sector, incluso de manera sustancial. Ello debería reducir la presión sobre el Agrobanco. Sin embargo, la gran demanda insatisfecha por financiamiento agropecuario sugiere que el Agrobanco debe seguir operando como banca pública de primer piso, por lo menos en un futuro cercano.

Dicho esto, su función no puede estar limitada a la colocación de créditos. Ni se puede medir su éxito en función de qué tan rápido ejecuta. Dada la importancia y el potencial de crecimiento (y de ganancias de productividad) del sector agropecuario, el Agrobanco debe tener un rol medular en el desarrollo productivo del país.

Para desempeñar ese rol, se requerirá en buena medida de cambios en una serie de entidades y políticas públicas, además del Agrobanco, como hemos mencionado varias veces en este documento. Será de primordial importancia tener a los articuladores productivos como socios estratégicos. Estos pueden ser empresas tractoras o las entidades públicas que están coordinando/articulando las MET. De similar importancia será asociarse con la entidad del Estado que consolide los fondos no reembolsables, mencionada en la sección anterior. Y se requerirá de varios otros cambios dentro del propio Agrobanco. Entre ellos, podemos citar los siguientes:

- **Cambios en sistemas informáticos que permitan una reducción de costos y un manejo adecuado del riesgo crediticio, y de la evaluación, el desembolso, el seguimiento y la recuperación de los créditos.**
  En la actualidad, todo se hace de manera rudimentaria. El expediente se llena a mano en la agencia o en el campo, pero si la firma no coincide exactamente con la del DNI, puede ser rechazado. Luego, se hace la evaluación crediticia por cultivo y por región a partir de hojas de cálculo que determinan rendimientos, flujos y capacidad de endeudamiento.



Este proceso debe automatizarse con expedientes digitales y captadoras de huellas dactilares y/o biometría. Además, se deben acelerar las reglas de crédito e incluir en el sistema la información sobre los rendimientos por cultivo y región. Lo anterior no solo reduce el tiempo que tomaría el desembolso del crédito sino también el riesgo de error humano.

- **Cambios organizativos, de procesos (incluidos informáticos).**
  Se requiere adecuar la estructura de la organización y sus procesos crediticios a las mejores prácticas de las microfinanzas. Hay muchos puestos que no tienen sentido. Por ejemplo, en cada oficina hay un oficial de riesgos que evalúa y debe emitir opinión por cada solicitud de crédito que se presente, independientemente del monto del crédito (que en promedio asciende a S/ 9,000)[32]. El proceso debe ser automatizado para los créditos mas pequeños y se debe concentrar la evaluación de riesgos en los créditos de mayor envergadura (como los dirigidos a organizaciones de productores) y en el monitoreo de la cartera.

- **Ampliación de red mediante alianzas estratégicas.**
  Dado el bajo nivel de acceso a internet de los productores agropecuarios, se puede ampliar la red de oficinas en los distritos más alejados a bajo costo mediante la creación de alianzas estratégicas con entidades públicas (en especial con los Gobiernos regionales y locales, que cuentan con direcciones y gerencias orientadas a la pequeña agricultura) o privadas. Un aliado clave puede ser el Banco de la Nación con su red de 600 agencias a nivel nacional.

- **Orientación del Fondo Agroperú solo a productores que reciben crédito por primera vez.**
  El Fondo Agroperú debe ser orientado en exclusiva a productores u organizaciones de productores agropecuarios que no cuentan con antecedentes crediticios (a un menor descuento con respecto a la tasa del FIFPPA). En una segunda etapa, dichos productores deben acceder a un financiamiento mediante fondos propios del Agrobanco. El apoyo social no productivo debería ser dejado a otras entidades.

- **Recapitalización a cuenta de la cartera mayorista en recuperación.**
  La cartera mayorista del Agrobanco era de aproximadamente S/ 560 millones a finales de junio. De dicho monto, S/ 485 millones estaban provisionados. Debería estimarse su valor de realización (dada la existencia de garantías reales) y capitalizar el Agrobanco a cambio de un porcentaje de dicho valor. Ello permitiría proveer liquidez para nuevos préstamos y reducir gastos de provisiones.

Este obviamente no es un listado exhaustivo, sino una sugerencia de primeros pasos prioritarios recomendados.

32. Al cierre del presente informe, se ha tomado conocimiento de que se está abordando este problema.

Mensaje final

El problema del financiamiento de la agricultura familiar no se solucionará solo modernizando y capitalizando el Agrobanco. Se requiere de un conjunto de políticas públicas e instrumentos que faciliten la articulación de cadenas de valor agropecuarias y lo hagan económicamente viable.

En este documento, hemos presentado ideas de cómo iniciar un proceso de diseño e implementación de dichas políticas públicas. De manera complementaria, debe implementarse un trabajo de modernización del Agrobanco. Muchos de sus problemas son de gestión. En realidad, no hay alternativa. Su liquidación no es viable, ni en términos políticos ni técnicos. Más adelante, se podrá ver si se concentra como banca de segundo piso. Pero no es una respuesta que pueda o deba darse en la coyuntura actual.

Referencias

- **Agrobanco. (2021).** *Agrobanco te informa.* Mayo.
- **Alvites, C., & Grados, V. (2017).** *Factores que impiden la relación comercial regional entre agricultores con los hoteles de 3, 4 y 5 estrellas del departamento de Cusco, entre los años 2011-2015.* Lima: Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC). Recuperado de: http://hdl.handle. net/10757/623454
- **Caja Rural Los Andes. (2021).** *Presentación sobre la producción de quesos.*
- **Ghezzi, P. (2020).** *Políticas de desarrollo productivo para la transición a la formalidad en la economía rural de América Latina y el Caribe. Panorama laboral en tiempos de la COVID-19.* Nota técnica. Organización Internacional del Trabajo.
- **Ghezzi, P., & Quicaña, E. (2021).** *Las Mesas Ejecutivas para la productividad y el trabajo decente: enfoque y metodología.* Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 40 pp.
- **GRADE. (2020).** *Mecanismos para fortalecer la gestión articulada y coordinación intersectorial e intergubernamental con enfoque territorial para apoyar la implementación del Plan Nacional de Agricultura Familiar 2019-2021*.

- **Jokhio, S., Qazi, M., & Alaali, L. (2016).** Managing risk in livestock farming: The role of insurance companies. *International Journal of Financial Research, 7*(2). Sciedu Press. doi:10.5430/ijfr.v7n2p64
- **Kurosaki, T. (1995).** Risk and insurance in a household economy: Role of livestock in mixed farming in Pakistan. *The Developing Economies, XXXIII*(4).
- **Maletta, H. (2017).** La pequeña agricultura familiar en el Perú. Una tipología microrregionalizada. En *IV Censo Nacional Agropecuario 2012: investigaciones para la toma de decisiones en políticas públicas.* Libro V. Lima: FAO.
- **OIT. (2021).** *Desarrollo de cadenas de valor para el trabajo decente: un enfoque sistémico para crear más y mejores empleos.* 3.ª ed.
- **Sabel, C., & Ghezzi, P. (2021).** *La valla de la calidad: hacia un modelo de desarrollo que ya no sea centrado en la industria.* Documento de Trabajo.
- **SBS (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP). (2013-2020).** Reporte financiero de instituciones financieras desde el año 2013 hasta el año 2020. Consorcio de Organizaciones Privadas de Promoción al Desarrollo de Micro y Pequeña Empresa. Recuperado de: https://www.copeme.org.pe/publicaciones.php
- **Trivelli, C. (2021).** *Finanzas agropecuarias: desafíos pendientes en la agenda agraria en el Perú*. Working Paper 15. IFPRI, LAC.
- **Webb, R. (2013).** *Conexión y despegue rural.* Universidad de San Martín de Porres, Perú. Recuperado de: https://usmp.edu.pe/idp/wp-content/uploads/2016/06/resumen_ejecutivo_marzo_final.pdf



IICA – Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
Organismo del Sistema Interamericano especializado en desarrollo agropecuario y rural.