

Apertura comercial y reforma del sistema financiero rural mexicano: consecuencias y tendencias*

V. HORACIO SANTOYO CORTÉS**
MANRRUBIO MUÑOZ RODRÍGUEZ**
J. REYES ALTAMIRANO CÁRDENAS***

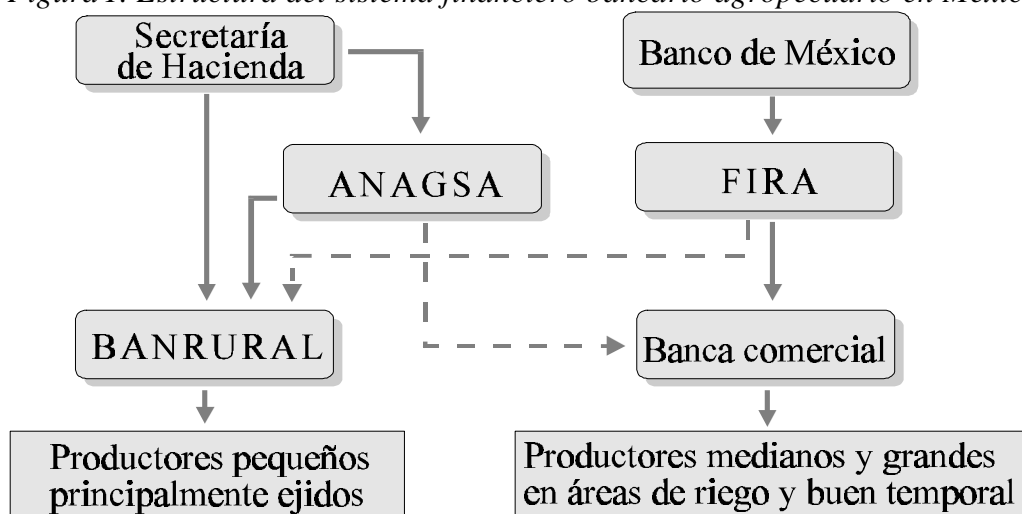
Un sistema financiero rural es fundamental para que los agricultores puedan movilizar su ahorro, obtener financiamiento y dirigir sus inversiones hacia los usos más eficientes. En el caso de la agricultura mexicana, la ausencia de un sistema financiero rural con estas características es un lastre que impide desarrollar la competitividad del sector, aún cuando la devaluación de 1994 ha mejorado temporalmente los niveles de rentabilidad de las actividades agropecuarias.

En este trabajo se presentan las transformaciones que ha sufrido el sistema financiero rural mexicano, analizando la problemática actual y haciendo énfasis en las grandes tendencias que se observan.

1. El crédito agrícola como subsidio

Hasta el año de 1990 la estructura básica del financiamiento agropecuario mexicano tenía una estructura dual. Por un lado, el Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL) era encargado de canalizar créditos a los productores pequeños y medianos, fundamentalmente ejidatarios, tanto de las áreas de riego y temporal, y por otro los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) y la banca comercial atendían a medianos y grandes productores de áreas de riego y de buen temporal (Figura 1).

Figura 1. Estructura del sistema financiero bancario agropecuario en México 1976-1990



* Ponencia preparada para el Simposium Trinacional “El TLC y la agricultura: ¿funciona el experimento?” patrocinado por Texas A&M University, CIESTAAM–Universidad Autónoma Chapingo y Purdue University (1 y 2 de noviembre de 1996). San Antonio, Texas.

** Profesores investigadores del Programa Integración Agricultura–Industria del CIESTAAM, Universidad Autónoma Chapingo. Tel/fax (525)955-4077.

*** Estudiante de doctorado. CIESTAAM. Universidad Autónoma Chapingo. Tel/fax (525)955-4077.

En este contexto, el crédito representaba un medio fundamental para canalizar subsidios al medio rural a través de los siguientes mecanismos:

- a) Tasas de interés fijas y en términos reales frecuentemente negativas.
- b) Subsidio a la operación de BANRURAL y del FIRA, fideicomisos que canalizan la gran mayoría de los recursos a través de la Banca Comercial y a quien también otorgan reembolsos parciales por sus costos de transacción y asistencia técnica.
- c) En el caso del BANRURAL se tenía un subsidio considerable con la “recuperación” de créditos vía transferencia del seguro agrícola. En efecto, hasta 1989 la fuente principal de recuperación del crédito otorgado por BANRURAL no eran los proyectos productivos o el productor acreditado, sino el seguro. Al respecto, para 1983 se reportó como siniestrada un 50% de la superficie total asegurada, porcentaje que se elevó a 75% para el período 1987-1989. Evidentemente, muchos de estos siniestros eran ficticios y resultaban de un acuerdo entre los productores y los inspectores de campo, donde muchos otros funcionarios tenían participación y que el gobierno “no veía”. Esto muestra que el problema de cartera vencida ha estado presente desde siempre en el agro mexicano, pero la presencia de ANAGSA¹ permitía que mucha de ésta cartera apareciera reportada como “índice de siniestralidad” y no como “índice de carteras vencidas”.²
- d) Otra fuente de subsidio a través de BANRURAL eran las condonaciones y reestructuración de adeudos por motivos políticos.

2. Una reforma radical

El paternalismo y la corrupción asociados al crédito y seguro agrícola provocaron una desmoralización de muchos productores como sujetos de crédito, ineficiencia en el sistema financiero, mala asignación de los recursos de inversión, dependencia permanente de subsidios y finalmente la imposibilidad de permanencia del esquema. Ello dio lugar a una profunda transformación del sistema financiero mexicano, cuyos principales ejes fueron:

- a) Eliminación en 1988 del “encaje legal” a través del cual se obligaba a la banca comercial a otorgar crédito por sectores independientemente de los criterios de riesgo y de rentabilidad.
- b) La desaparición de ANAGSA y la creación de AGROASEMEX, lo que provocó que la recuperación de crédito vía seguro prácticamente desapareciera.
- c) Las tasas de interés son ahora variables, de tal forma que las tasas de interés reales de los créditos de fomento agropecuario, aunque siguen siendo de las más baratas del mercado, siempre son positivas, pues crecen junto con la inflación.
- d) Al BANRURAL se le exige ser autosuficiente, estableciendo criterios de rentabilidad para su funcionamiento y con la libertad para financiar cualquier actividad. Así se le obliga a reducir considerablemente sus costos de operación, pasando de 650 sucursales en 1988 a 230 en 1994 y de 27,000 empleados a solo 9,000 en el mismo periodo. Así mismo, se liquidó el FICART fondo de fomento que atendía

¹ ANAGSA: Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A.

² Muñoz, M. y Santoyo, H. (1996). *Visión y misión agroempresarial*. 2da. edición. UACH-CIESTAAM Chapingo, México. p. 255.

exclusivamente a BANRURAL dejándole como fondos para descuentos a FIRA, NAFIN y BANCOMEXT, es decir los mismos que la banca comercial³.

- e) Todos los créditos de BANRURAL requerirán de garantías adicionales a las naturales y se eliminan las reestructuraciones generalizadas. En otras palabras el BANRURAL ya no tiene la “obligatoriedad” de prestar y es su responsabilidad el hacer un análisis de riesgo para cada financiamiento.
- f) Se fragmentan las funciones de las instituciones que conforman el sistema financiero rural. Así los productores ubicados en zonas de siniestralidad recurrente y baja productividad se canalizan al Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) para que sean financiados mediante créditos a la palabra, con montos bajos y a tasa cero. Los productores de bajos ingresos pero con potencial productivo serían acreditados con BANRURAL apoyado por FIRA mientras que los medianos y grandes productores serían atendidos por la banca comercial en coordinación con FIRA, NAFIN y BANCOMEXT.

Estos indicadores reflejan que después de la reforma, el financiamiento rural debía ser concebido como un recurso que tenía que reintegrarse al banco pagando una tasa de interés real. Esto que parece evidente, no lo era, ni para muchos productores ni para la banca de desarrollo, pues 30 años de crédito paternalista y clientelar dejaron huella.

A fin de evidenciar con mayor claridad el impacto de los cambios del sistema financiero rural, vinculándolos con los cambios del resto del sector y de su entorno a continuación se listan tres de ellos: el impacto fiscal, el impacto en montos de financiamiento y el impacto en la recuperación de créditos.

3. Impacto favorable para las finanzas públicas

Las transformaciones mencionadas permitieron una reducción notable de las transferencias fiscales al sector. En efecto, de acuerdo a la Figura 2 las transferencias anuales pasaron de un promedio anual de 2,438 millones de dólares en el periodo 1983-1989, a un promedio anual de 762 millones de dólares en el periodo 1991-1992, es decir una reducción promedio de cerca de 69% en la derrama fiscal.

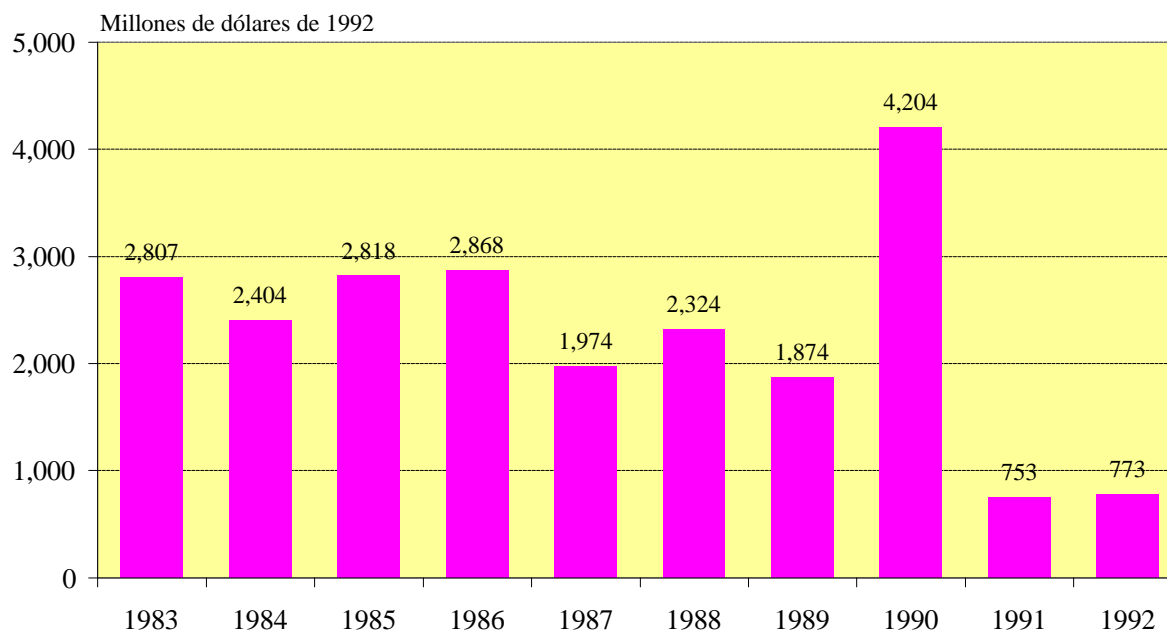
Otro indicador del ahorro fiscal puede observarse en el Cuadro 1 donde se nota que por cada dólar prestado a la agricultura en 1983, el gobierno gastaba 83 centavos en subsidios (a las tasas de interés, a las aseguradoras, a los costos de operación de FIRA y BANRURAL, a las condonaciones de adeudos, etc.) y para 1992 dicho costo disminuyó a 17 centavos por dólar prestado.

El sistema BANRURAL–ANAGSA absorbió 65% del valor real en dólares de todas las transferencias gubernamentales realizadas a las instituciones financieras rurales (IFR) entre 1983 y 1992. Medido como el costo fiscal por dólar prestado, estas transferencias fueron del orden de 86 centavos por dólar prestado, cayendo a 37 centavos para 1992.

FIRA absorbió 34% del valor real de todas las transferencias gubernamentales al sistema financiero rural entre 1983 y 1992. Medidas como el costo para el gobierno por cada dólar descontado por FIRA, las transferencias disminuyeron de 78 centavos en 1983 a 9 centavos en 1992.

³ Idem. p. 308.

Figura 2. Transferencias fiscales y cuasi fiscales a las instituciones financieras rurales de desarrollo en México, 1983-1992



Fuente: Banco Mundial (1994). *Mexico agricultural sector memorandum*. Anexo 2, tabla 3.

Cuadro 1. Transferencias gubernamentales y financiamiento al sector agropecuario en México a través de FIRA y BANRURAL (% por dólar prestado o descontado)

Institución	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
FIRA	0.78	0.48	0.55	1.14	1.08	0.35	0.31	0.21	0.12	0.09
BANRURAL	0.86	0.62	0.64	0.89	0.49	0.89	0.72	3.03	0.39	0.37
Total	0.83	0.56	0.60	0.99	0.73	0.67	0.52	1.24	0.19	0.17

Fuente: BANCO MUNDIAL (1994). *Mexico agricultural sector memorandum*. Anexo 2, tabla 6.

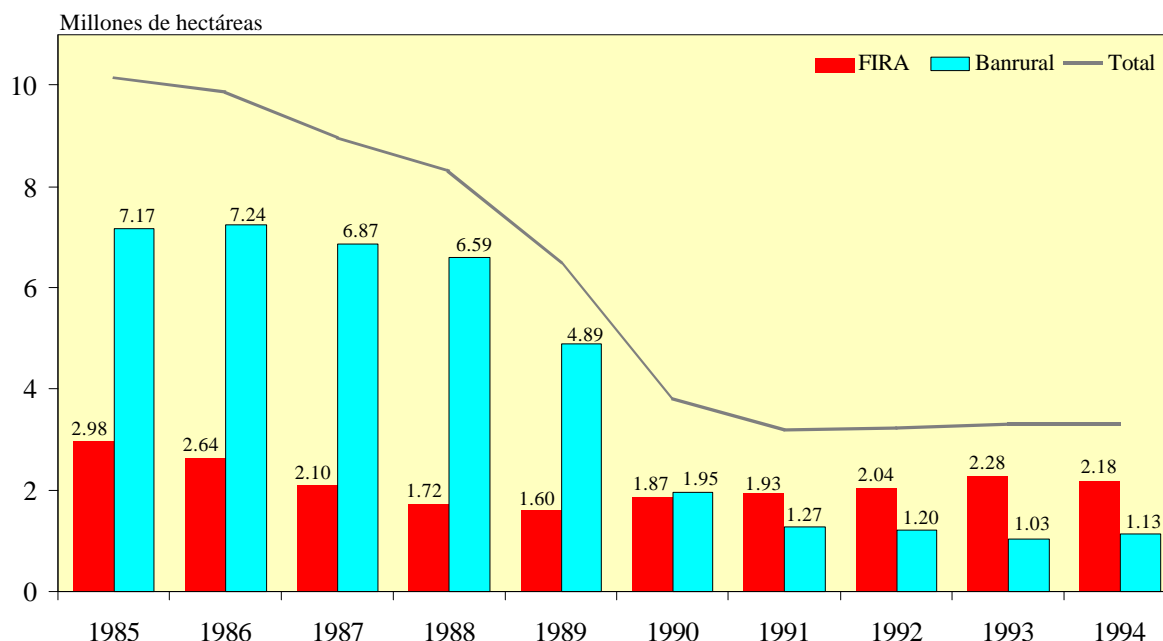
Como puede observarse, la reforma del sistema financiero rural mexicano resultó muy eficiente para reducir los subsidios, los cuales, sin duda, fomentaban la corrupción en el sector agropecuario, pero que en alguna proporción complementaban el ingreso de los productores.

4. Contracción y selectividad crediticia

Una de las tendencias más preocupantes que se observan en el campo mexicano tiene que ver con la creciente desinversión por parte de los inversionistas institucionales (bancos y empresas) y de los propios productores rurales. Así, basta señalar que entre 1985 y 1994 la superficie agrícola financiada por la banca de desarrollo se redujo en 67% (Figura 3).

⁴ Millones de dólares de 1992 (pesos nominales convertidos a dólares nominales, deflactados con el Índice de Precios al Consumidor de Estados Unidos, base 1992). En 1990 el gobierno pagó una parte muy importante de la deuda externa de BANRURAL, disminuyendo esta en el período 1988-1990, de 2,400 a 267 millones de dólares.

Figura 3. Superficie atendida con financiamiento de FIRA y BANRURAL



Para FIRA incluye maíz, trigo, arroz, frijol, sorgo, soya, cártamo, algodón y ajonjolí;
para BANRURAL incluye además otros cultivos.

Fuente: *Estadísticas básicas del sector agropecuario*. Consejo Nacional Agropecuario con datos de FIRA y BANRURAL.

La contracción del financiamiento se explica por diversos factores a saber:

- Al desaparecer ANAGSA y exigirle a BANRURAL mayor rigor en el otorgamiento de los créditos y al pasar una parte importante de su cartera al Pronasol, la influencia de esta Banca de Fomento se ve seriamente afectada, cayendo de un promedio anual de cerca de 7 millones de hectáreas financiadas entre 1985-1988 a solo 1.5 millones de hectáreas financiadas por año entre 1990 y 1994. Entre los más afectados por esta reducción se encuentran los productores de maíz ya que en 1986 BANRURAL financió casi tres millones de hectáreas y en 1994 solo apoyó ciento cincuenta y cuatro mil.⁵
- Las superficies de productores que caen en cartera vencida, aún cuando se reestructuren los adeudos, en general no se vuelven a financiar.
- Al no existir el encaje legal que obligaba a la banca comercial a otorgar crédito por sectores, canaliza sus recursos al campo bajo estrictos criterios de rentabilidad y riesgo, retirándose de los estratos de productores medios y bajos e incluso de algunas actividades que considera de alto riesgo.

La fuerte contracción de la superficie financiada es marcadamente contrastante con las cifras oficiales relativas a los montos de financiamiento canalizados al sector agropecuario, ya que según el Banco de México, entre 1985 y 1995 hubo un incremento real de 49% (Cuadro 2).

⁵ SAGAR. *Boletín mensual de información básica del sector agropecuario y forestal*. Abril de 1995. México.

*Cuadro 2. Financiamiento otorgado al sector agropecuario de México (millones de pesos de mayo de 1996 al 31 de diciembre de cada año)**

Año	Banca de desarrollo		Banca comercial [†]		Monto total
	Monto	(%)	Monto	(%)	
1980	37,662	54.4	31,519	45.6	69,181
1981	39,914	51.8	37,130	48.2	77,044
1982	23,127	46.4	26,709	53.6	49,835
1983	24,746	62.3	15,006	37.7	39,752
1984	28,765	54.4	24,097	45.6	52,862
1985	21,604	51.1	20,670	48.9	42,274
1986	16,658	56.5	12,801	43.5	29,459
1987	11,248	48.7	11,829	51.3	23,077
1988	17,043	50.5	16,705	49.5	33,748
1989	19,477	41.8	27,137	58.2	46,614
1990	21,527	37.9	35,219	62.1	56,746
1991	14,409	26.0	41,044	74.0	55,452
1992	16,187	24.3	50,381	75.7	66,567
1993	19,276	26.2	54,267	73.8	73,543
1994	19,985	22.6	68,581	77.4	88,567
1995	17,399	27.6	45,570	72.4	62,970

* Incluye cartera vigente, vencida, redescontada, intereses devengados sobre créditos y préstamos vigentes e intereses vencidos. A partir de junio de 1995 incluye cartera vendida a FOBAPROA. [†]A partir de julio de 1995 incluye filiales de los bancos extranjeros.

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México. *Indicadores económicos*. Mayo de 1996. México.

Esta aparente contradicción solo puede explicarse porque un alto porcentaje del supuesto financiamiento al agro, en realidad no es dinero fresco que llegue directamente a las unidades de producción, sino que es resultado de los créditos reestructurados de miles de productores que ante la imposibilidad de liquidar sus pasivos al vencimiento se han visto obligados a renegociar con la banca nuevos planes de pago. El adeudo simplemente se vuelve a documentar y pasa de cartera vencida a vigente y nuevamente aparece en la estadística como “financiamiento al campo”.

De hecho, una de las particularidades de la mayoría de los esquemas de renegociación de deudas es que transforman deudas de corto plazo en largo plazo, lo que lleva a evaluar como crédito de inversión cartera que sin duda no tiene ese carácter. Estas operaciones aumentan el nivel de endeudamiento sin una contrapartida productiva directa (a lo sumo sólo mejoran la posibilidad de solicitar nuevos créditos en el corto plazo). En este caso se debiera hablar formalmente de endeudamiento y no de financiamiento.

⁶ FAO (1995). *Políticas de crédito agrícola*. Reporte final del proyecto UTF/Mex/030/Mex. Roma, Italia.

5. El círculo vicioso de la cartera vencida

Las reformas al sistema financiero rural y sobre todo la pérdida de rentabilidad del sector agropecuario explican el crecimiento exponencial de la cartera vencida. En efecto, de acuerdo a Cuadro 3, los saldos de cartera vencida pasaron en términos reales de 1,628 a 15,211 millones de pesos entre 1988 y 1995 lo que significa un crecimiento real de 834% y que pone de manifiesto la creciente incapacidad de los productores para cumplir con sus compromisos financieros.

Cuadro 3. Evolución de la cartera vencida agropecuaria en México (saldos al final del período en millones de pesos de mayo de 1996)*

<i>Año</i>	<i>Banca de desarrollo</i>	<i>Var (%)</i>	<i>Banca comercial</i>	<i>Var (%)</i>	<i>Monto Total</i>	<i>Var (%)</i>
1985	1,960			1,153		3,113
1986	1,498	-23.6	919	-20.3	2,417	-22.4
1987	959	-36.0	464	-49.5	1,423	-41.1
1988	1,279	33.4	350	-24.6	1,629	14.5
1989	4,120	222.1	697	99.1	4,817	195.7
1990	6,108	48.3	1,277	83.2	7,385	53.3
1991	3,012	-50.7	2,260	77.0	5,272	-28.6
1992	3,162	5.0	3,531	56.2	6,693	27.0
1993	3,992	26.2	5,768	63.4	9,760	45.8
1994	5,284	32.4	8,684	50.6	13,968	43.1
1995	4,909	-7.1	10,302	18.6	15,211	8.9

* Incluye intereses vencidos y desde junio de 1995 la cartera vendida a FOBAPROA.

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México.

La responsabilidad original de la cartera vencida es compartida, pues participan de ella los productores, las instituciones financieras y el gobierno:

- a) Las causas imputables a las instituciones financieras son generalmente asociadas al otorgamiento de créditos en forma irresponsable. Por ejemplo, se tienen los siguientes casos:
 - Financiar con créditos quirografarios a tasas comerciales, capital de trabajo o inversiones fijas en espera de que se aprobaran créditos de avío o refaccionario que nunca llegaron.
 - Sobre endeudar al sujeto de crédito.
 - Analizar el entorno de manera muy optimista.
 - Enfatizar más en las garantías que en el proyecto.
 - Manejar sistemas de pagos basados en tasas de interés nominales, que con inflaciones altas son prácticamente imposibles de cubrir.
 - Falta de oportunidad en el otorgamiento de créditos.
- b) En lo que respecta a los productores su responsabilidad en el incremento de la cartera vencida se encuentra sobre todo en su actitud pasiva, por ejemplo:
 - Las decisiones de endeudamiento frecuentemente se tomaron sin una reflexión seria.
 - No se tenía una idea clara de la capacidad de pago de la explotación y de su sensibilidad a cambios del entorno.

- Desviación frecuente de los créditos hacia otras actividades.
 - No pagar en espera de una condonación o un programa de reestructuración mas favorable.
 - Visión a muy corto plazo.
- c) La política económica aplicada desde 1989 por el Estado, caracterizada por la abrupta liberalización comercial, el retiro de subsidios, la sobrevaluación de la moneda, y las altas tasas de interés reales, ha sido un factor determinante en el incremento de la cartera vencida. Ya que al provocar una disminución de los precios reales por la competencia externa y un incremento en los costos de producción ante el retiro de subsidios y las altas tasas de interés reales, la capacidad de pago de los productores disminuyó notablemente.

Todo lo anterior ha dado lugar a la formación de un círculo vicioso; la banca no canaliza recursos a los productores rurales en virtud de la baja rentabilidad de la actividad que practican y los productores no mejoran la rentabilidad y competitividad de sus explotaciones porque carecen de recursos para hacerlo.

La solución al problema de las carteras vencidas es por lo tanto un punto fundamental para desarrollar la inversión en el campo.

En este sentido, desde que se inició la reforma al sistema financiero rural, el gobierno federal ha propuesto cuatro esquemas para enfrentar el problema, el Fideicomiso de Reestructuración de Carteras Vencidas (FIRCAVEN 1991), el Sistema de Reestructuración de Cartera Agropecuaria (SIRECA 1994), el Acuerdo de Apoyo Inmediato a Deudores (ADE 1995) y el Acuerdo para el Financiamiento del Sector Agropecuario y Pesquero (FINAPE 1996).

El primero sirvió fundamentalmente para sanear la cartera vencida que BANRURAL acumuló entre 1988 y 1991, permitiendo depurar su clientela. El SIRECA, fue un programa para todos los deudores agropecuarios que se presentó como una alternativa eminentemente financiera. Pretendía resolver el problema de liquidez temporal de las empresas agropecuarias pero no atendió el problema fundamental: la falta de rentabilidad o viabilidad de las empresas. El ADE, con esta misma característica, surge como respuesta al incremento notable que registraron las tasas de interés después de la devaluación. Cabe precisar que para el otorgamiento de apoyos, tanto en el ADE como en el SIRECA, no se considera la capacidad de pago de los deudores, sino únicamente el monto del adeudo. Además, el costo de estos programas es cubierto prácticamente por el Gobierno Federal sin que la banca participe.

El último programa de apoyo a deudores agropecuarios, el FINAPE, incluye dos novedades importantes. Por un lado, descuentos generalizados de hasta 40% en los pagos según el saldo de cartera, y por otro, el que el costo de los descuentos sea cubierto por el Gobierno Federal y la banca. Siendo la participación de esta última inversamente proporcional al flujo neto real de recursos que canalice al sector agropecuario en los próximos tres años (sin incluir reestructuraciones).

Si bien esto significa un avance en relación a los dos programas anteriores, el FINAPE presenta algunas limitaciones, a saber:

- a) Para muchas empresas, en particular las de mayor endeudamiento, el programa llega muy tarde y es completamente insuficiente, ya que los intereses consolidados

mediante diversas reestructuraciones de créditos han acumulado saldos que tendrán pocos beneficios.

- b) A pesar de lo atractivo que representa para la banca comercial el aporte de flujos netos hacia el sector agropecuario, es posible que en virtud del alto riesgo que percibe en dichos créditos, prefiera absorber los costos de los descuentos en lugar de canalizar nuevos recursos. Sobre todo si se considera que es justamente la banca comercial la que tiene montos de crédito por deudor mayores y por lo tanto los aportes condicionados por el gobierno serán proporcionalmente menores.
- c) Sin una reactivación de la rentabilidad de la agricultura mexicana, aún con los descuentos, las amortizaciones podrían superar la capacidad de pago de muchas empresas, lo que ocasionaría que el FINAPE, al igual que el SIRECA, no resuelva el problema de cartera sino que lo posponga. Esto es particularmente cierto si se considera que la tasa real que se cobrará será prácticamente la del mercado (casi 3 puntos porcentuales sobre la que propuso el SIRECA en su oportunidad). En este sentido, no hay que olvidar que la cartera vencida constituye un lastre que impide mejorar la capacidad de producción y que además va a absorber una parte significativa de las utilidades durante los próximos diez años.

Para darle viabilidad al FINAPE, se requiere un programa de fomento a la producción agropecuaria, junto con una política macroeconómica que no solo disminuya la tasa de interés real sino que también evite la sobrevaluación de la moneda. En efecto, sin una reactivación en el crecimiento del sector agropecuario, este programa está condenado al fracaso.

En suma, a pesar de que los programas para el tratamiento de la cartera agropecuaria han sido los más favorables, comparados con los tratamientos otorgados a otros sectores, su impacto parece limitado frente a la magnitud que han adquirido los adeudos y la poca capacidad de pago de las empresas agropecuarias⁷, así como por la magnitud de los rezagos y la capacidad gerencial de las unidades de producción agropecuarias después de más de 50 años de tutela y paternalismo por parte del Estado.

6. Los cambios del entorno y las opciones de financiamiento

La devaluación del peso en diciembre de 1994, si bien tuvo un impacto negativo al incrementar considerablemente las tasas de interés y el costo de los insumos, así como al contraer la demanda interna, permitió que los niveles de precios de los productos agrícolas mejoraran considerablemente, aumentando paralelamente el interés de los comerciantes e industriales por sustituir las importaciones por productos nacionales.

Si bien esto promueve la rearticulación de las cadenas productivas, el problema de la descapitalización de los productores sigue siendo un obstáculo para la reactivación de la actividad agropecuaria. La búsqueda de opciones de financiamiento es por lo tanto una tarea fundamental.

⁷ Nótese que estos programas han sido mucho más favorables a los saldos de menor monto, provocando la concentración de la cartera vencida en cada vez menos deudores, así en varias regiones de país unos cuantos productores concentran la mayoría de la cartera vencida agropecuaria.

Entre las opciones de financiamiento más importantes destacan las siguientes:

a) *La banca de desarrollo*

Bajo las exigencias de rentabilidad y de recuperación que se le impusieron al BANRURAL, esta banca ha aumentado su participación en sectores no agropecuarios (minería, construcción, transporte, etc.) y para 1993 representaban el 30% de su cartera. Además, dadas las exigencias de garantías y de minimización de riesgos, se ha ido alejando de las áreas de temporal y opera cada vez más con productores privados que ya no encuentran apoyo en la banca comercial.

Por ejemplo, de acuerdo a datos del INEGI (1994) presentados por Myhre,⁸ si bien las superficies con maíz financiadas por el BANRURAL se reducen a nivel nacional en 87% entre 1988 y 1993, en Sinaloa, estado donde la producción de riego es importante y los predios mayores, el financiamiento solo disminuyó en 31%, mientras que en el Estado de México con temporal y temperaturas más erráticas y con un minifundio acentuado, el financiamiento de este banco al maíz se redujo en casi 98%. En este sentido, la afirmación de que al BANRURAL ya casi nada lo distingue de la banca comercial, no está muy alejada de la realidad.

b) *La banca comercial*

La banca comercial ha sido aún más selectiva en su otorgamiento de créditos al campo, participando casi exclusivamente en créditos superiores a \$100,000 para disminuir los costos de otorgamiento y supervisión; así mismo, sólo trabaja con productores de bajo riesgo, es decir, con aquellos que no tienen cartera vencida, que cuentan con garantías suficientes (3 a 1, cuando menos), que tienen ingresos por actividades comerciales o industriales y que desarrollan actividades agropecuarias de bajo riesgo comercial. De hecho, el adelgazamiento de los cuerpos técnicos agropecuarios en la banca comercial es una muestra del poco interés que el sector representa para la banca, pues pasó de cerca de 2,000 técnicos en 1990 a menos de 500 en la actualidad.

Como puede observarse, la tendencia es a una concentración del crédito hacia los grandes productores de las regiones más capitalizadas, quedando al margen de esta fuente de financiamiento la gran mayoría de pequeños y medianos productores.

c) *Las uniones de crédito*

La opción que se promovió ampliamente entre 1990 y 1994 para distribuir el crédito a los productores pequeños y medianos fue la unión de crédito.

Una de las bondades que mas suelen destacarse de las uniones de crédito se refiere al hecho de que el otorgamiento de los créditos se realiza con un enfoque de proximidad y de mayor supervisión, lo que teóricamente se debería traducir en menores problemas de recuperación. Ello parece ser confirmado al observar el comportamiento crediticio de una muestra de 87 uniones de crédito agropecuarias y mixtas, las cuales registraron en 1993 una tasa de recuperación de más de un 90% en el 74% de los casos.⁹

⁸ Myhre, David (1996). "Appropriate agricultural credit: a missing piece of agrarian reform in Mexico". Forthcoming in Laura Randall, editor. *The reform of Mexico agrarian reform*. Nueva York. M. E. Sharpe. Abril de 1996. pág. 5.

⁹ Muñoz, M. y Santoyo, H. (1996). pág. 275.

Sin embargo, un análisis más profundo de la situación financiera de las uniones de crédito muestra que si bien éstas cumplen con su compromiso con las fuentes financieras (NAFIN o banca comercial), con el fin de seguir teniendo acceso a recursos, los socios no siempre cumplen en la misma proporción con la unión. Por lo tanto, la organización se ve obligada a usar una parte del capital social para pagar a las fuentes financieras provocando fuertes niveles de descapitalización⁰.

De hecho en la práctica las uniones de crédito han venido trabajando con una elevada dependencia de la banca de desarrollo y de los fondos de fomento (NAFIN y FIRA), dependencia que se traduce en una excesiva reglamentación y candados en aras de reducir los riesgos para la banca, pero que en la práctica constituyen serios obstáculos para el sano desarrollo de estos organismos. Esta situación no es mas que el resultado de la apreciación del riesgo que tiene la banca de las uniones de crédito, pues abundan los ejemplos de uniones que se caracterizan por carecer de infraestructura, así como de cuadros técnicos y administrativos profesionales, por presentar altos costos de operación, por concentrar la cartera crediticia en unos cuantos socios, por asignarle un énfasis excesivo a la función de gestión de recursos gubernamentales, por haberse constituido con mínimas aportaciones reales de los socios, por permitir una excesiva tolerancia en el incumplimiento de los socios, por mostrar una insuficiente preocupación por la recuperación de los créditos, por otorgarle una mayor supremacía a las decisiones con criterios políticos sobre los económicos, etc.

A partir de la devaluación, las uniones evidenciaron con mayor nitidez su problema estructural: su exclusiva orientación hacia la oferta de crédito. Así, ante la escasez de crédito, el alto índice de cartera vencida que comenzaron a acumular, la descapitalización y el gran desprestigio ocasionado por las intervenciones gerenciales que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) realizó a tres grandes uniones de crédito, así como 17 demandas penales contra otro tanto de uniones, fueron algunos hechos que marcaron el fin del futuro promisorio que se le había vaticinado a estos intermediarios financieros.

Ahora bien, hablar de crisis de las uniones de crédito no significa que todas estén condenadas a desaparecer, pues en realidad lo que ha ocurrido es un proceso de depuración, permaneciendo y consolidándose aquellas que cuentan con fortalezas y tradición. Por ejemplo, todas aquellas uniones que forman parte de los grandes complejos agroindustriales y diversificaron sus servicios, han logrado permanecer, toda vez que sus socios comprenden que es prácticamente la única vía que tienen para acceder al financiamiento de manera ágil y oportuna.

En cuanto a su cobertura, si bien no es posible precisarlo, si se puede mencionar que ya se encuentra prácticamente incluida en los créditos otorgados a la banca.

d) El crédito a la palabra

En 1990, el gobierno mexicano creó los Fondos de Solidaridad de Apoyo a la Producción también conocidos como “créditos a la palabra” para apoyar a los campesinos de temporal con baja productividad y que no tienen acceso al crédito formal.

Estos créditos a la palabra consisten, de aproximadamente \$400/ha para un máximo de 3 hectáreas por productor, deben reembolsarse a la cosecha para tener derecho a mantener el apoyo los años siguientes, a menos que la falta de pago sea por malos años productivos.

⁰ Ver al respecto el trabajo de Gentil, D. y Doligez, F. (1994). *Estudio de las uniones de crédito en México: balance y perspectivas* BANCO DE MÉXICO-FIRA-SHCP. México.

Evidentemente los recursos del crédito a la palabra son insuficientes para financiar un cultivo y por lo tanto no permiten inducir cambios tecnológicos o mejoras productivas importantes.

Si bien la cobertura del crédito a la palabra es significativa, un promedio de 700,000 productores y 1,800,000 hectáreas entre 1990 y 1994, a últimas fechas esta fuente de financiamiento también se ha contraído, disminuyendo entre 1994 y 1996 en 26% y 20% la superficie apoyada.¹¹

Otro aspecto destacable es que la cobertura del crédito a la palabra no representa ni la tercera parte de la superficie agrícola que dejó de tener financiamiento a través de BANRURAL, después de las reformas del sistema financiero rural.

e) PROCAMPO

El PROCAMPO, es un programa de estímulos por hectárea creado en 1993 con la finalidad de compensar a los productores de maíz, frijol, soya, trigo, sorgo, arroz y algodón por la alineación de los precios internos con los precios de importación.

Se inició con una fase, llamada de transición, que otorgó apoyos por \$330/ha y \$350/ha para los ciclos 93/94 y 94/94, respectivamente. En el documento original se establecía que después se pasaría a la fase definitiva que duraría quince años, diez de los cuales tendrían apoyos constantes en términos reales para luego reducirse hasta desaparecer totalmente al final de los quince años.

No obstante, estos compromisos no se han cumplido y de hecho, a pesar de la alta inflación, los pagos solo llegaron a \$486/ha en el ciclo 96/96, lo que representa una contracción en términos reales del 23%. Asimismo, debido a criterios de otorgamiento más selectivos, de un presupuesto anual de 11,700 millones de pesos en los ciclos 93/94 y 94/94, los recursos para el programa disminuyeron a 7,767 millones de pesos en los ciclos 95/96 y 96/96, es decir, una caída nominal de 33% y en términos reales de 63%.

Además, aún cuando se considera un programa de mediano plazo, existe incertidumbre en su aplicación pues el presupuesto destinado al PROCAMPO debe ser aprobado año con año. A pesar de estas insuficiencias, este apoyo directo por hectárea tiene una gran cobertura espacial pues es distribuido en casi 13 millones de hectáreas^{12, 13}.

f) Proveedores, prestadores de servicios y clientes

La contracción del financiamiento redujo considerablemente la demanda de insumos y servicios por parte de los agricultores. Así los vendedores de fertilizantes, maquinaria, equipo de riego, agroquímicos y semillas mejoradas y prestadores de servicios como la maquila o la asesoría técnica; empezaron a otorgar sus productos o servicios a cuenta de cosecha de manera selectiva, siendo en muchas ocasiones la única forma de colocar sus productos. Por el alto nivel de riesgo que implica esta práctica, se mantiene únicamente entre agentes bien identificados entre sí.

Por otra parte, con el fin de garantizar el abasto de materia prima, ha sido una práctica frecuente entre algunas agroindustrias como los ingenios, tabacaleras y empresas congeladoras

¹¹ Zedillo Ponce de León, Ernesto (1996) *II Informe de gobierno México*.

¹² El PROCAMPO se paga por ciclo de cultivo con base a un padrón establecido en 1994, por lo tanto las parcelas con dos ciclos al año reciben compensación doble.

¹³ Zedillo, E. (1996). *Op. cit.*

de hortalizas el financiar a sus proveedores. Este esquema es interesante frente al encarecimiento de las materias primas importadas y la escasez de la producción nacional.

g) Agentes parafinancieros

El esquema anterior, se ha visto estimulado recientemente por la participación de la banca, quien utiliza a estas empresas para canalizar crédito a pequeños productores reduciendo considerablemente sus costo y riesgo, además de recibir estímulos fiscales. Las empresas participantes, llamadas agentes parafinancieros, son las responsables de seleccionar a los productores, así como de administrar, canalizar y recuperar el crédito, pero sin incrementar el costo financiero, todo a cambio de disponer de clientes solventes o con proveedores eficaces. Actualmente se estima que existen cerca de 800,000 hectáreas bajo el esquema de parafinancieras y dicha cantidad podría crecer rápidamente en caso de mantenerse un costo elevado de las importaciones, particularmente de granos. Cabe precisar que esta superficie ya está comprendida en el financiamiento a través de la banca.

h) Fuentes de financiamiento no formales

Fuera de las fuentes formales de financiamiento se tienen las remesas del exterior que envían los mexicanos a sus lugares de origen. De un total de 4,500 millones dólares que anualmente ingresan por este medio, es difícil estimar qué cantidad se destina al financiamiento rural; sin embargo, de manera conservadora se podría hablar de 2,000 millones de dólares, suma que duplica el monto anual pagado por PROCAMPO a nivel nacional, pero cuya llegada no es previsible para el productor en cuanto a fechas o a montos.

Los recursos que obtienen los productores o sus familias de otras actividades, por ejemplo trabajando en la ciudad o como jornaleros agrícolas, son otra fuente importante de recursos para el campo. Sin embargo, la crisis de empleo y la caída del ingreso real que se presentó después de diciembre de 1994 ha reducido y convertido más aleatorios estos recursos, limitando su disponibilidad para usos productivos y provocando la adopción de paquetes tecnológicos más extensivos.

En fin, aún cuando se le menciona con mucha frecuencia, el agiotista tiene poca participación en el financiamiento de actividades productivas en el campo, dado su alto costo financiero (10 a 15% mensual) y sus plazos cortos (3 a 6 meses). No obstante, el papel del agiotista es fundamental en caso de contingencias importantes.

7. Un escenario tendencial crítico

A todas luces el sistema financiero rural no está cumpliendo con sus tres funciones básicas, a saber:

- a) Movilización del ahorro rural.
- b) Financiamiento del sector.
- c) Asignación eficiente de los recursos.

En efecto, de cerca de 17 millones de hectáreas sembradas, en el mejor de los casos estaríamos hablando de una superficie financiada bajo canales formales de unos tres millones de hectáreas.

El resto de la superficie se financía mediante PROCAMPO, créditos a la palabra, recursos de proveedores y clientes, pero sobre todo de remesas e ingresos de otras actividades. Estos recursos, dada su limitada magnitud, se utilizan sobre todo para financiar los ciclos productivos, pero en general no permiten las mejoras técnicas y comerciales que se requieren para hacer competitivas a las unidades de producción.

Esta falta de financiamiento, ha provocado un crecimiento acelerado de tierras ociosas, del rentismo o simplemente una regresión tecnológica en la producción, de tal manera que actualmente la única forma de darle viabilidad a muchas explotaciones es mediante un estímulo vía precios, que dada la situación de las finanzas públicas, tendría que otorgarse mediante una subvaluación de la moneda.

Aún con una mejora en los niveles de rentabilidad agropecuaria, el escenario de financiamiento selectivo tenderá a mantenerse, ya que a la banca comercial no le interesa participar activamente en un sector que demanda inversiones de largo plazo y de muy alto riesgo.¹⁴ Sin embargo, dados los compromisos adquiridos con el FINAPE e incluso por conveniencia propia, mantendrá su participación en el sector pero cada vez menos con productores individuales o con organismos auxiliares de crédito (como las Uniones de Crédito o las Sociedades de Ahorro y Préstamo) y cada vez más con agentes parafinancieros que le permitan mayores ingresos y una mayor dispersión del riesgo.

En efecto, la participación de la Banca a través de Parafinancieras es muy rentable, ya que además del margen de intermediación recibe una serie de apoyos por trabajar con productores de bajos ingresos (SIEBAN) y por mantener su cartera agropecuaria (SIECA), así como subsidios en los descuentos al FINAPE y el servicio de garantía que puede ser hasta del 100%.

El BANRURAL, por su parte, mantendrá, una participación marginal e incluso decreciente en el financiamiento rural.

En suma, dada la falta de financiamiento e inversión agropecuaria, el sector rural está en una situación muy vulnerable frente a la liberalización comercial y esto no solo para los productores de las zonas más marginales sino también para los mejor dotados de recursos.

8. Lineamientos para una nueva política financiera rural

Para que el sistema financiero rural mexicano funcione adecuadamente y se puedan revertir las tendencias mencionadas anteriormente, se requieren cumplir varias condiciones, las cuales se esbozan a continuación:

- a) A nivel macroeconómico, generar las condiciones para que las actividades agropecuarias sean rentables, mediante las siguientes acciones:
 - Mantener una subvaluación moderada del peso a fin de ser competitivos en el mercado nacional e internacional y mediante la operación productiva de las unidades de producción lograr su capitalización paulatina.

¹⁴ A partir de 1997 cuando las normas de contabilidad bancarias de Estados Unidos se apliquen en México se considerará como cartera vencida no solo los vencimientos no pagados después de tres meses, sino la totalidad de los créditos con vencimientos sin pagar por más de tres meses, por lo que se deben crear reservas mucho mayores en el segundo caso que en el primero.

- Estabilizar las tasas de interés reales para la economía a niveles inferiores al 10% a fin de evitar la especulación financiera y promover la canalización de recursos hacia las actividades productivas.
 - Un programa de fomento para la actividad que permita revertir los rezagos tecnológicos, organizativos y comerciales del campo bajo criterios de corresponsabilidad y eficiencia.⁵
- b) Apoyar directamente a través de los fondos de fomento, y sin intermediación bancaria, a empresas, organizaciones no gubernamentales u organizaciones de agricultores que cuenten con grupos de productores que se distingan por su capacidad tecnológica y su solvencia moral. Estos agentes deberán ser capaces de involucrar en el riesgo del crédito a los proveedores, productores y clientes, además de contar con personal técnico capacitado para inducir cambios tecnológicos y organizativos.
- c) Que mediante los mecanismos legales pertinentes se garantice la vigencia y los montos en términos reales con que operará el PROCAMPO, a fin de que pueda emplearse para la capitalización de las empresas, permitiendo que los recursos de toda la vigencia del programa puedan ser otorgados juntos cuando se destinen a proyectos de impacto productivo o comercial o bien a la compra de cartera crediticia con descuentos superiores a los que ya otorga el FINAPE.
- d) Fomentar en el medio rural esquemas de ahorro individual como los fondos o cajas de ahorro, a fin de empezar a crear este hábito y al mismo tiempo usarlos con fines de capacitación y selección de sujetos de crédito. Igualmente, promover esquemas de ahorro colectivo a través de fondos de garantía para crédito o precios, fondos de aseguramiento, etc.
- e) BANRURAL deberá transformarse incrementando su eficiencia en términos de prestación de servicios financieros para el medio rural, disminuyendo sus costos operativos. Además, como banca especializada que es, deberá desarrollar un esquema de financiamiento oportuno a fin de que pueda diferenciarse y desarrollar ventajas competitivas.
- A mediano plazo se deberá buscar la desincorporación progresiva de BANRURAL mediante la creación de bancos regionales donde los sujetos de crédito que más usen los servicios del banco y mejor cumplan con sus compromisos financieros puedan ir adquiriendo, mediante bonificaciones, acciones del banco y una mayor participación en los consejos de administración y comités de crédito.
- f) En lo que respecta al crédito a la palabra, este esquema deberá mantenerse asociado a la formación de cajas solidarias, pero deberá exigir a los productores una aportación y ahorro adicionales, así como una mayor apropiación de la caja en términos de operación.
- g) En fin, las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES) representan una oportunidad de financiamiento con recursos de largo plazo y costo financiero estable que tendrá que aprovecharse para financiar proyectos como las plantaciones forestales y obras de infraestructura, entre otros.

¹⁵ Ver al respecto Muñoz, M. y Santoyo, H. (1996). *Retos y oportunidades para las agroempresas en una economía abierta*. Reporte de investigación núm. 24. UACH-CIESTAAM. México.