

La banca de desarrollo en la modernización del campo

*Jaime de la Mora Gómez**

Marco de referencia

El proceso de industrialización de México tuvo el apoyo significativo de las actividades productivas primarias, en especial de las agrícolas. Esta etapa comenzó en los años cuarenta y se distinguió por la prioridad otorgada al crecimiento industrial, según el conocido modelo de sustitución de importaciones.

La aportación del sector agropecuario a dicho modelo, en su período de auge, es importante no sólo por su oferta abundante y barata de alimentos para la población, de insumos y materias primas para la industria y de mano de obra, sino también por la

generación de divisas mediante la producción de bienes exportables.

Los factores que propiciaron, directa o indirectamente, el desarrollo del sector fueron, entre otros, la inversión pública en obras de fomento de la agricultura y la ampliación del mercado interno de productos agrícolas; la expansión de la red de transporte y de la infraestructura en general, que facilitó la apertura de nuevas tierras y permitió un mejor acceso a los mercados, así como la adopción de nuevas tecnologías.

La reforma agraria desempeñó un papel de primer orden, en particular por el reparto masivo de tierras de 1935 a 1940, ya que propició el aumento de la superficie cultivada y facilitó la movilidad de los factores productivos. Esto permitió una mejor asignación de los recursos y produjo un efecto relativamente favorable en la redistribución del ingreso.

* Director General del Banrural, S.N.C., de México.

De 1940 a 1965, la superficie cultivada se incrementó a una tasa promedio anual de 8.4% en las zonas de riego y de 1.3% en las de temporal; el aumento anual de los rendimientos por hectárea fue de 3.6% en las primeras y de 1.8% en las de temporal.¹ Igualmente, la producción agrícola creció en forma sostenida a una tasa media superior a 5% anual, lo que propició que en algunos años el sector aportara más de 50% de los ingresos de divisas.²

El desarrollo de la agricultura y su contribución al desenvolvimiento de otros sectores económicos se basó en procesos que concentraban considerablemente los ingresos y la capacidad productiva. Esto dio lugar a una actividad agropecuaria comercial exitosa y, en contraste, a una marginal, formada por los numerosos productores excluidos de los beneficios.

La preeminencia de la agricultura comercial se explica porque en ella se concentraron la inversión pública, las obras de infraestructura, la mecanización, el crédito y el adelanto tecnológico.

Con este proceso se generaron distorsiones estructurales, manifiestas en desigualdades entre los sectores de la economía, los agentes productivos, los estratos sociales, las regiones, y las áreas urbanas y rurales, como consecuencia de haberse favorecido más al capital que al trabajo, a la industria que a la agricultura y a la ciudad que al campo.

A mediados del decenio de los sesenta se empezó a configurar un cuadro productivo en el sector completamente distinto del de años anteriores. En este período la producción en el campo se transformó de modo radical, pues se comenzó a manifestar la insuficiencia de la producción interna y sus repercusiones en la balanza comercial agropecuaria.

Aun cuando de 1970 a 1980 el PIB sectorial creció a una tasa media anual de 3.4%, ese ritmo fue inferior al del decenio anterior, reflejo de las crecientes dificultades de la agricultura. De hecho, en los últimos años la tendencia productiva del sector ha sido decreciente. De 1980 a 1988 la tasa media de crecimiento anual fue de 1.2%; en 1986, 1987 y 1988 el valor a precios constantes fue inferior al de 1985 (véase el cuadro 1).

Como consecuencia de la caída de la producción, la demanda de granos básicos, oleaginosas y leche, principalmente, se ha satisfecho cada vez más con importaciones. De 1960 a 1969 se adquirieron del exterior 1.3 millones de toneladas de estos alimentos; en el siguiente decenio, 25.8 millones, y en el período de 1980 a 1989, alrededor de 72 millones.

El incremento de las importaciones, junto con la pérdida de dinamismo de las exportaciones, ha provocado el deterioro progresivo de la balanza comercial agropecuaria, hasta llegar a niveles deficitarios considerables, en especial en los bienios 1980-1981 y 1983-1984 (véase el cuadro 2).

Las causas fundamentales del deterioro del sector se relacionan con los problemas estructurales aparecidos durante su desa-

1. Cynthia Hewitt, *La modernización de la agricultura mexicana, 1940-1970*, Siglo XXI Editores, México, 1978, p. 107.

2. Fernando Rello, *El campo en la encrucijada nacional*, SEP, Foro 2000, México, 1986, p. 45.

CUADRO 1

Valor del PIB agropecuario, 1960-1988
(Millones de pesos constantes)

Años	Valor (pesos de 1960)	Años	Valor (pesos de 1970)	Años	Valor (pesos de 1980)
1960	23 970	1970	54 123	1980	368 049
1961	24 416	1971	57 224	1981	390 559
1962	25 339	1972	57 623	1982	382 872
1963	26 663	1973	59 963	1983	390 605
1964	28 669	1974	61 486	1984	401 120
1965	30 222	1975	62 726	1985	416 163
1966	30 740	1976	63 359	1986	404 841
1967	31 583	1977	68 122	1987	410 400
1968	32 558	1978	72 200	1988	405 725
1969	32 912	1979	70 692		
1970	34 535	1980	75 704		
Tasa media de crecimiento anual (%)					
1970-1960	3.7	1980-1970	3.4	1988-1980	1.2

Fuentes: Banco de México, informes anuales. Sistema de cuentas nacionales, INEGI. *Informe de Gobierno 1989*, anexo.

CUADRO 2

Balanza comercial agropecuaria, 1980-1989
(Millones de dólares)

Años	Exportaciones	Importaciones	Saldo
1980	1 527.9	2 025.0	-497.1
1981	1 480.9	2 413.4	-932.5
1982	1 233.3	1 096.0	137.3
1983	1 188.5	1 700.0	-511.5
1984	1 460.8	1 878.7	-417.9
1985	1 408.9	1 603.4	-194.5
1986	2 098.4	934.9	1 163.5
1987	1 543.0	1 106.0	437.0
1988	1 670.3	1 774.0	-103.7
1989	1 753.9	2 002.7	-248.8

Fuente: *Informe de Gobierno 1989*, anexo.

rollo. Para fines de exposición se pueden agrupar en: recursos naturales, inversión y tecnología; rentabilidad; comercialización; subsidios; tenencia de la tierra, y financiamiento.

Recursos naturales, inversión y tecnología

Las actividades productivas en el medio rural afrontan límites de orden físico y natural, vinculados a la cantidad y calidad de los recursos y a su uso.

El territorio mexicano recibe en promedio 700 mm de lluvias anuales, cantidad considerada como el mínimo necesario para la agricultura. Este promedio encubre una distribución desigual en el territorio y durante el año, lo que afecta los ciclos vegetativos. El sureste se caracteriza por lluvias abundantes, mientras que en el centro y el norte del país predomina la aridez. Adicionalmente, lo temprano o tardío de la temporada de lluvias, y por

consiguiente el inicio de un ciclo, expone a los cultivos a otros factores de riesgo; como las heladas y las granizadas, sobre todo en el altiplano.

No obstante que se han incorporado adelantos técnicos como semillas resistentes a la sequía y a las plagas, y que se ha sustraído una superficie considerable de la aleatoriedad que representa el temporal, la agricultura sigue siendo una actividad muy riesgosa.

El Censo Agrícola, Ganadero y Ejidal de 1980 clasifica como superficie de labor un total de 24 millones de hectáreas, de las cuales 3.9 millones cuentan con riego y 20.1 millones son de temporal. De estas últimas, el Censo considera como de mal temporal 17.3 millones.

Es notable el predominio de las actividades agrícolas, en contradicción con la dotación de recursos naturales. Conforme a la Encuesta Nacional Agropecuaria Ejidal,³ 84.4% de los ejidos y las comunidades del país tiene como actividad principal la agricultura, sólo 12.1% la ganadería y apenas 3.5% las actividades forestales, de recolección y otras. Esto contrasta mucho con la estructura del suelo de los ejidos y las comunidades: sólo 21% se clasifica de uso agrícola, frente a 57% ganadero y 22% forestal. La agricultura se ha expandido en áreas con otra vocación natural, en especial cuando adquiere la forma de monocultivo.

La tierra y el agua muestran un deterioro grave como resultado de su uso inadecuado y del abuso. Se ha estimado que 72% de la superficie de labor presenta erosión, desde una incipiente hasta una total.⁴ De la superficie beneficiada con obras de riego, la salinidad afecta a 500 000 ha. Además, estudios oficiales señalan que hay sobreexplotación de aguas subterráneas en 16 distritos de riego en 18 estados del país.

En los años ochenta, la caída de la inversión acentuó el retraso productivo del campo. En 1988, la inversión pública total representó, en términos reales, poco menos de la mitad de la realizada en 1980. La destinada al desarrollo rural disminuyó todavía más: su participación en la total pasó de 16.6% en 1980 a 6% en 1988, lo que significa una reducción superior a 80% (véase el cuadro 3).

Los productores del sector social laboran en condiciones insatisfactorias. Conforme a datos de 1988, 54% de los ejidos y las comunidades no recibe asistencia técnica y 37% no dispone de crédito. Menos de 11% contaba en ese año con algún equipo agroindustrial, como empacadoras, aserraderos, beneficiadores de café, molinos, desfibradoras o deshidratadoras, y sólo 38% tenía algún tipo de instalaciones como hornos, silos forrajeros, baños garrapaticidas, naves para cerdos o aves, establos y otras.⁵

Los componentes de los paquetes tecnológicos se usan en forma desigual en los ejidos y las comunidades del país. Mientras que en 70% se emplean herbicidas, insecticidas y fertilizantes, sólo en 38% se usaron semillas mejoradas y en 17.5% no se utili-

CUADRO 3

Inversión pública ejercida, 1980-1989
(Millones de pesos)

Años	Total		En desarrollo rural		Participación (%)
	Pesos corrientes	Pesos de 1980 ^a	Pesos corrientes	Pesos de 1980 ^a	
1980	486 178	486 178	80 887	80 887	16.6
1981	758 945	592 926	85 012	66 416	11.2
1982	1 016 042	499 775	101 511	49 932	10.0
1983	1 365 427	332 625	119 531	29 118	8.8
1984	2 262 391	333 096	218 320	32 144	9.6
1985	3 030 261	282 806	271 015	25 293	8.9
1986	4 869 400	244 031	448 100	22 457	9.2
1987	10 797 174	233 402	832 989	18 007	7.7
1988	19 072 620	192 517	1 146 892	11 577	6.0
1989 ^b	21 268 816	178 904	1 363 436	11 469	6.4

a. Pesos constantes deflactados con el índice nacional de precios al consumidor.

b. Autorizada.

Fuentes: SPP-INEGI, *Ingreso y gasto público en México, 1986*, e *Informe de Gobierno 1989*, anexo.

zó ninguno de estos insumos. En el conjunto de la agricultura, 81% de los productores de maíz siembra en condiciones de temporal y con semilla criolla.⁶

La mecanización muestra un deterioro considerable. En 1982 se vendieron 13 400 tractores en el país, cantidad que se redujo a menos de la mitad en 1987 (6 325 unidades). Aunque las ventas repuntaron en 1988 y 1989, en este último año fueron de 10 023, todavía menores que las de 1982.

Los bajos niveles tecnológicos coexisten con un escaso desarrollo de la organización de productores: 81% de los ejidos y las comunidades carece de formas organizativas y sólo en el restante 19% hay grupos para el trabajo o alguna asociación colectiva o semicolectiva.⁷

Rentabilidad

La diversa rentabilidad de la producción de granos básicos, frente a un precio de garantía único, es resultado de las diferencias en la calidad y disponibilidad de los recursos y en los costos.⁸

Conforme a los datos de las encuestas de 1987 y 1988, se aprecia que el grupo de productores de básicos que opera con pérdidas aumenta considerablemente, a la par que se reduce el de los que obtienen utilidades.

Del ciclo primavera-verano de 1987 al de 1988, los productores de maíz que operaron con pérdidas pasaron de 42.6 a 65.4

6. *Ibid.*

7. *Ibid.*

8. Los datos sobre rentabilidad se extractaron de la Encuesta Nacional de Costos de Producción, Coeficientes Técnicos y Rendimientos, SARH, 1988.

3. INEGI, *Encuesta Nacional Agropecuaria Ejidal 1988*.

4. Ángel Bassols Batalla, *Recursos naturales*, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1989, p. 185.

5. INEGI, *op. cit.*

por ciento. A su vez, los que tuvieron utilidades de más de 40% sobre sus costos se redujeron de 36.6 a 19.9 por ciento de un ciclo a otro.

Entre los productores de frijol estas tendencias son más marcadas. De uno a otro de los ciclos mencionados, los que operan con pérdidas se elevaron de 35.7 a 97.9 por ciento; los que tuvieron utilidades se redujeron de 41.2 a sólo 2.1 por ciento.

La rentabilidad en el arroz manifiesta un cambio radical: en el primer ciclo sólo 2.2% de los productores operó con pérdidas; en el de 1988 este porcentaje se elevó hasta 91.6. Los agricultores de sorgo sin utilidades se triplicaron de un año a otro. Sólo los de soya que trabajan con pérdidas disminuyeron.

Desde la perspectiva más amplia, el comportamiento de la rentabilidad de la producción agrícola puede apreciarse al comparar los índices nacionales. De 1981 a 1985, el de precios de garantía se elevó a un ritmo promedio anual de 61.5% y el de materias primas para la agricultura lo hizo 64.8%. Estas diferencias crecieron de 1986 a 1988, ya que los precios de garantía aumentaron en promedio sólo 66.8% al año y los de las materias primas 91.6 por ciento.

Comercialización

Durante varios años la comercialización interna de productos agropecuarios se caracterizó por la intervención predominante del sector público, particularmente en los granos sujetos al régimen de precios de garantía.

Diversos problemas y distorsiones han afectado la comercialización. Entre ellos destacan: la insuficiencia de infraestructura física; la falta de información adecuada para orientar las decisiones de compraventa y de producción; la estacionalidad de la oferta frente a una demanda continua; la ineficaz organización y la escasa capacidad de negociación de los productores frente a los compradores, así como los controles de precios en diversas fases de la cadena producción-consumo.

Lo anterior se tradujo en baja capacidad de maniobra, altos costos, mermas y encarecimiento de los productos para el consumidor final. Asimismo, la regulación de la actividad y los controles de precios han desalentado la participación del sector privado.

En los últimos tres años se han realizado cambios importantes en las políticas de comercio interior y exterior en el sector agropecuario, como parte de la estrategia global de incorporación a los mercados internacionales. Por una parte, los precios de los productos del sector tendieron a ajustarse según un referente externo; por otra, disminuyó la participación del sector público en la comercialización interna, así como los controles y aranceles a la importación de productos agropecuarios.

La reducción de productos sujetos a permiso de importación y la de los aranceles han puesto en desventaja al sector agropecuario respecto a otros sectores y al exterior.

Ante los precios de los bienes extranjeros, abatidos artificialmente, los productores nacionales compiten con desventaja en

los mercados. Asimismo, las tasas de interés en México son superiores a las del exterior, lo que dificulta aún más la posibilidad de competir.

Subsidios

Los principales mecanismos para subsidiar a los productores son el crédito preferencial, el seguro agropecuario, el precio de los fertilizantes y las tarifas preferenciales de electricidad y agua. La política al respecto careció de criterios claros que la hicieran eficaz. Los subsidios se otorgaron en forma indiscriminada, sin seleccionar adecuadamente a los receptores y sin establecer el indispensable límite temporal. En muchos casos, los aprovechadores productores que no los necesitaban. La falta de transparencia en su otorgamiento propició que el crédito y el seguro se confundieran con una fuente permanente de transferencia. En los dos últimos años se ha abatido el monto de los subsidios.

Tenencia de la tierra

El minifundismo surge de la relación entre un factor limitado, la tierra, y una población rural en aumento. Afecta por igual a la propiedad social que a la privada. Durante lustros no recibió el tratamiento institucional adecuado. La pulverización parcelaria obstaculiza la aplicación de la tecnología, por el efecto combinado de las escalas y los costos fijos. No se usa maquinaria de bajo costo en las parcelas, debido a que es prácticamente imposible que el minifundista la adquiriera.

La baja producción y el autoconsumo, especialmente de alimentos básicos como el maíz y el frijol, acompañan al minifundismo. En el primer cultivo, 66% de los agricultores aporta sólo 35% de la producción, ya que cosecha superficies de 1.25 ha en promedio. En el caso del frijol, 53% contribuye con 13% de la producción y sus predios promedian únicamente 1.17 hectáreas.⁹

En el ciclo primavera-verano de 1985, 62% de los productores de maíz obtuvo un rendimiento promedio de 678 kg por hectárea, apenas la mitad del promedio nacional (1 322 kg).

Financiamiento

El crédito destinado al agro por las bancas de desarrollo y comercial sufrió una disminución notable en términos reales de 1980 a 1987. A finales de 1980, el saldo de los créditos para actividades agropecuarias representó 13.5% del crédito a empresas y particulares; esta proporción bajó a 3.2% en 1987, año en que dicho saldo fue 68% inferior, en términos reales, al del inicio del decenio. En 1988 y 1989, el crédito agropecuario aumentó en forma importante; sin embargo, el saldo real al finalizar el último año todavía fue inferior en 30% al de 1980 (véase el cuadro 4).

Las limitaciones financieras y la atención a situaciones de conjuntura distorsionaron la estructura del financiamiento operado por el sistema Banrural. Por tipo de crédito, las operaciones se orientaron cada vez más a los de avío, en detrimento de los de

9. *Ibid.*

CUADRO 4

Sistema bancario: créditos al sector agropecuario, 1980-1989
(Miles de millones de pesos)

Años	Total		Sector agropecuario		Participación (%)
	Pesos corrientes	Pesos de 1980 ^a	Pesos corrientes	Pesos de 1980 ^a	
1980	1 313.9	1 313.9	177.7	177.7	13.5
1981	2 015.9	1 566.4	218.5	169.8	10.8
1982	4 479.9	1 750.6	280.5	109.6	6.3
1983	6 973.8	1 507.5	427.0	92.3	6.1
1984	11 056.4	1 501.4	801.2	108.8	7.2
1985	20 160.8	1 672.1	1 267.0	105.1	6.3
1986	45 625.8	1 839.2	1 818.2	73.3	4.0
1987	115 839.8	1 801.7	3 691.7	57.4	3.2
1988	136 940.1	1 404.4	8 664.9	88.9	6.3
1989	180 214.9	1 544.1	14 555.4	124.7	8.1

a. Pesos constantes deflactados con el índice nacional de precios al consumidor.

Fuente: Banco de México, informes anuales.

capitalización. En 1988, por cada peso de avío ministrado se ejercieron 15 centavos en créditos refaccionarios, 17 centavos menos que en 1980. Por actividad, el avío se concentró en la agricultura, limitando los recursos en apoyo de las tareas pecuarias, agroindustriales, silvícolas y acuícolas. En 1988, por cada peso de habilitación prestado a la agricultura se aplicaron 18 centavos a dichas actividades, mientras que en 1980 se habían dedicado 70 centavos (véase el cuadro 5).

CUADRO 5

Sistema Banrural: financiamiento por tipo de crédito, 1980-1988
(Millones de pesos corrientes)

Tipo de crédito	1980	1988
Avío	40 885	3 421 523
Agrícolas	24 107	2 898 867
Otros	16 778	522 656
Refaccionarios	12 990	521 970
Otros créditos	3 438	25 636
Total	57 313	3 969 129

Fuente: Banrural, Secretaría Técnica, Estadísticas Básicas, 1990.

Al expandir la cobertura del avío agrícola se habilitaron en forma indiscriminada áreas con escaso potencial productivo y siniestros recurrentes. En esas áreas el crédito no tuvo respuesta en la producción. De ello se derivó que aumentaran las recuperaciones del crédito mediante la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A. (ANAGSA). En estas zonas el crédito y el seguro se convirtieron de hecho en transferencias de recursos irrecuperables, incapaces de generar una base productiva con posibilidades de desarrollo.

De 1980 a 1988, la superficie habilitada por el sistema Banrural creció 1.7 millones de hectáreas; de éstas, 1.6 millones correspondieron a los granos básicos (maíz, frijol, trigo y arroz). En

el mismo período, de las recuperaciones de avío, las obtenidas por medio de indemnizaciones de la ANAGSA pasaron de 15% en 1980 a 47% en 1988.

Las cuotas por hectárea del crédito de avío agrícola se ubicaron por debajo de las necesidades reales, ante el crecimiento de los costos de producción y de la superficie habilitada. De 1980 a 1988 las cuotas promedio aplicadas al ciclo otoño-invierno disminuyeron 41.4%, en términos reales, y las del primavera-verano lo hicieron 10.3% (véase el cuadro 6).

CUADRO 6

Crédito promedio de avío agrícola del sistema Banrural por hectárea¹
(Pesos de 1980)

Ciclo	Otoño-invierno		Primavera-verano	
	Valor		Valor	
1979-1980 (a)	6 192		1980 (a)	4 065
1981-1982	4 129		1982	3 304
1987-1988 (b)	3 627		1988 (b)	3 646
Variación (b-a, %)	-41.4			-10.3

1. Las cuotas promedio se refieren a ajonjolí, algodón, arroz, cártamo, frijol, maíz, sorgo, soya, trigo y otros cultivos.

Fuente: Banrural, Subdirección Corporativa de Programación y Presupuesto.

Las precarias condiciones productivas en que se desenvuelve la mayoría de los campesinos que destinan su producción al autoconsumo constituyen un obstáculo para otorgar el crédito y dificultan su recuperación.

Adicionalmente, hay irregularidades en el usufructo de la tierra que limitan y dificultan la posibilidad de otorgar financiamiento: falta de documentos sobre la titularidad del núcleo y el derecho al usufructo, carencia de certificados de inafectabilidad de los propietarios privados, y renta de parcelas ejidales.

La modernización del campo

Para modernizar el campo es indispensable darle un nuevo impulso, fuerte y definitivo, que permita superar los obstáculos y problemas que lo han frenado por largo tiempo y, simultáneamente, movilizar el potencial transformador de los productores rurales.

Esta tarea exige crear condiciones propicias para las labores productivas. Hay que hacer llegar a los agricultores, de manera coordinada y en mayores montos, recursos, técnicas, inversiones y otros apoyos. Deben respetarse las demandas y los requerimientos del desarrollo regional con la participación de los estados y los municipios en el ámbito de su competencia.

Para liberar la iniciativa de los productores es imprescindible que el Estado reconozca y respete la capacidad de éstos para tomar y ejecutar las decisiones que son de su competencia. Esto no significa eliminar el apoyo gubernamental, sino otorgarlo en

forma concertada y transferir las funciones que, por su naturaleza, corresponde realizar a los productores.¹⁰

En tal virtud, se ha replanteado la forma en que el Estado ejerce su papel rector. Se han abierto espacios para el diálogo y la concertación. La planeación del desarrollo se ha hecho más participativa. El cambio en las pautas beneficiará la producción y la productividad rurales.

En el sector social, se busca que el ejido sea un verdadero organismo autogestionario, libre de lazos tutelares y con capacidad para controlar sus actividades. Además, se promueve la vinculación equitativa de los esfuerzos productivos del ejido y de la pequeña propiedad con los de los productores primarios y de otros inversionistas. La intervención consiste en articular o asociar los factores con los agentes del desarrollo, con base en la concertación.

En el Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994 se recogen estas premisas y se traducen en estrategias y actividades concretas. En él se determinan los lineamientos de la acción pública: mejorar la asignación de recursos, establecer condiciones más propicias para la inversión, diversificar las actividades y desarrollar el potencial productivo del medio rural.

La estrategia señala el quehacer de los agentes productivos en tres etapas:

■ En el corto plazo, se apoyará la modernización del sector agropecuario mediante la corrección de desajustes, la eliminación de rigideces y la creación de nuevos sistemas de producción y comercialización que permitan aprovechar el potencial del sector. En esta etapa, se incorpora el Programa Nacional de Solidaridad para atender a la población rural marginada y propiciar que se reintegre en mejores condiciones al proceso de desarrollo del país.

■ En el mediano plazo, en la medida en que se consoliden logros, la acción de la sociedad impulsará el desenvolvimiento del sector en dos vertientes: elevar el bienestar de los productores de bajos ingresos y promover la oferta de alimentos y materias primas para el resto de los sectores, en un contexto de economía abierta. Las metas se irán cumpliendo conforme aumenten la productividad y la oferta exportable.

■ En el largo plazo, se plantea constituir al sector en un elemento generador de riqueza dentro de la economía nacional, mediante una política que atraiga sistemática y ordenadamente recursos financieros a la explotación de proyectos agropecuarios y forestales viables.

En correspondencia con la estrategia se ha determinado el papel que deben desempeñar las instituciones gubernamentales. Se redefinieron las funciones de las entidades financieras, considerando un manejo del crédito adecuado a las distintas condiciones prevalecientes entre regiones y productores. En particular, a la banca de desarrollo del sector agropecuario se le asigna la tarea de atender a productores con potencial productivo, y la responsabilidad de modificar la orientación que históricamente ha tenido el crédito de fomento al campo.

El crédito de fomento en el Banrural

En el contexto de la modernización, el crédito de fomento es uno de los instrumentos que puede contribuir a transformar el medio rural, aprovechar su potencial productivo y usar de manera más intensiva la capacidad de trabajo de los campesinos. Sin embargo, el crédito por sí solo no puede resolver los problemas estructurales del sector. Cuando se ha intentado utilizarlo más allá de sus posibilidades reales, los resultados han sido contraproducentes, pues no se alcanzan los objetivos y sí se pierden sus funciones esenciales. Este fenómeno se ha presentado en el Banrural, pues durante una época se pretendió usar sus actividades para resolver problemas que rebasan su capacidad y funciones, lo que afectó gravemente su estructura y operación.

Para devolver al sistema Banrural su papel estratégico de institución de fomento del desarrollo rural y conseguir que lo asuma con eficacia y eficiencia se formuló un programa de acción. Con él se pretende restituir al crédito su concepción original, considerándolo un recurso de fomento, oportuno y eficaz, que debe vincularse a las demandas de los propios productores y ser recuperable.

El programa tomó en cuenta cuatro objetivos fundamentales:

■ Eliminar cualquier tipo de prácticas paternalistas que inhiban la acción de la sociedad rural.

■ Establecer mecanismos reales de participación del campesino en la toma de las decisiones que le competen, en función del grado de madurez de sus organizaciones.

■ Proporcionar los créditos basándose en procedimientos directos y transparentes entre el Banco y sus acreditados.

■ Otorgar el crédito en efectivo y no en especie, con la oportunidad y la suficiencia necesarias para lograr una asignación de recursos óptima.

Con base en estas directrices y en los lineamientos que estableció la SHCP, el Banrural se propuso establecer una relación nueva y diferente con los productores, alcanzar una eficiencia operativa mayor y propiciar un mejor uso de los recursos a su cargo. Desde principios de 1989 se emprendió la aplicación del Programa de Modernización y Fortalecimiento, sustentado en modificaciones fundamentales de su operación crediticia y, consecuentemente, de su estructura administrativa.

Definición del universo de atención

En materia crediticia, en primer término fue necesario reclasificar y depurar la población objetivo. Se determinó que, como banco de desarrollo, le compete atender prioritariamente a los productores de bajos ingresos con potencial productivo.

Dar créditos en zonas de siniestros recurrentes o de baja productividad tergiversaba la esencia del crédito, viciaba la relación entre el crédito y el seguro, propiciaba la corrupción en forma de simulación de siniestros y, en el largo plazo, no modificaba las condiciones de producción y de vida de los productores; por el contrario, los mantenía en una situación de marginalidad sin expectativas de progreso. En estas condiciones el crédito sólo ge-

10. Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, 1989, p. 71.

neraba indemnizaciones de la ANAGSA y carteras vencidas. De antemano se sabía que la producción en esas zonas no permitiría recuperar los créditos.

La banca de fomento está orientando sus recursos a proyectos de desarrollo viables, en función de compromisos de producción y de productividad, de manera que se induzca la formación y consolidación de sujetos de crédito para que puedan desarrollar su potencial productivo y mantener condiciones de rentabilidad adecuadas.

Se requiere otorgar el crédito de fomento en condiciones diferenciadas, considerando el nivel de ingreso de los productores del sector social y de los privados. Los de bajos ingresos deben recibir un apoyo preferente para compensar su desventaja económica, el cual se definirá con precisión para aplicar racional y selectivamente los subsidios que se proporcionan mediante la tasa de interés y el plazo del crédito.

Como ya se ha comentado, a finales de los setenta y principios de los ochenta se dio una expansión indiscriminada de la derrama crediticia, fundamentalmente en zonas de siniestros constantes. Durante 1989, en coordinación con otras dependencias del sector, se identificaron alrededor de 2.5 millones de hectáreas con estas características.

Al considerar lo anterior, el Banco dejó de otorgar el crédito en la forma tradicional. Esto no ha implicado necesariamente que disminuya la producción nacional, pues se trata de zonas marginales que no contribuyen de manera significativa a la oferta agrícola. En forma paralela, tomando en cuenta que los productores de estas zonas requieren de otro tipo de apoyo, con otras modalidades de financiamiento, se estableció un mecanismo en el Programa Nacional de Solidaridad que les proporciona recursos suficientes para cubrir las necesidades de efectivo de su producción de autoconsumo y está vinculado a un proceso de conversión productiva.

Una vez definida la población objetivo del Banrural, se comenzó a transferir la clientela de altos ingresos a la banca comercial. Para ello, el Banco ha realizado gestiones con los FIRA y con la propia banca comercial y ha determinado las condiciones para su traspaso. En razón de la complejidad de este proceso, el Banrural ha continuado apoyando a algunos de estos productores que aún no han tenido acceso al crédito comercial, pero aplicando tasas de interés equivalentes a las que prevalecen en el mercado.

Suficiencia del crédito

Una demanda tradicional de los productores ha sido recibir montos suficientes de crédito. El programa instrumentado pretende ejecutar acciones para conseguirlo. El problema radica en las cuotas de crédito y tiene relación con aspectos de productividad y costos de producción.

En general, puede afirmarse que la política para incrementar en términos reales las cuotas unitarias tiene que basarse, fundamentalmente, en el potencial productivo de cada zona del país. A la fecha, se carece de estudios sólidos al respecto y de estadísticas confiables sobre rendimientos y costos. Esto se ha constituido en un obstáculo para aumentar las cuotas, sobre todo si se

considera que el productor tendrá que obtener ingresos suficientes para cumplir con sus compromisos crediticios y, además, una ganancia razonable.

Para subsanar tales deficiencias se están localizando las áreas con una frontera tecnológica aprovechable para aumentar la producción y la productividad, especialmente en los granos básicos. Además, en coordinación con otras dependencias, se pretende promover los cambios tecnológicos adecuados para cada cultivo y cada región.

Oportunidad

Otro tema que las organizaciones campesinas han planteado de manera recurrente es la falta de oportunidad del crédito. Esto se debe a varios problemas, algunos responsabilidad exclusiva de los propios productores: principalmente que no lo solicitan a tiempo o no cumplen con las obligaciones crediticias contraídas con anterioridad.

Al analizar a fondo los procedimientos crediticios, se identificaron tres problemas medulares que restaban oportunidad al crédito:

- Era obligatorio realizar una inspección previa a la entrega de recursos para comprobar la ejecución de las labores de cultivos. Esto era imposible de cumplir en la práctica, lo que retrasaba la operación y se prestaba a todo tipo de distorsiones.

- No existía un calendario de flujo de efectivo acorde con las necesidades del proceso productivo.

- La mecánica operativa se concentraba en el inspector de campo, quien tenía, de hecho, poder discrecional para efectuar las ministraciones.

En aras de la oportunidad, fue necesario modificar radicalmente los procedimientos crediticios:

a) Para el ciclo primavera-verano de 1990, el crédito se entregó sin inspección previa, recurriendo a mecanismos selectivos de supervisión.

b) Al aprobarse el crédito se establece un calendario adecuado para que los productores dispongan de los recursos antes del inicio de las labores correspondientes. El calendario se programa con apego al ritmo del ciclo productivo y se reduce el número de ministraciones.

c) Se suprimió el puesto de inspector para brindar atención directa a los acreditados. La relación entre el Banco y éstos se da en la asamblea y en la ventanilla de la sucursal.

Control individualizado del crédito

La Ley General de Crédito Rural, promulgada en 1976, eliminó el control individual del crédito. Con buenas intenciones pero con malos resultados, a partir de ese año el crédito se empezó a otorgar al ejido en forma global y no al ejidatario, lo que provocó la desviación de los recursos, la simulación de sujetos inexistentes por parte de los comisariados ejidales —que eran los

que tenían el control del crédito— y la imposibilidad de llevar a cabo una conciliación de adeudos con cada acreditado. Ello, a su vez, provocó que no se reconocieran adeudos y no se recuperara la cartera en su totalidad. Asimismo, coadyuvó a que se viciara aún más la relación entre el crédito y el seguro, propiciando la simulación de superficies y siniestros.

Para evitar estas irregularidades ha sido necesario introducir un control individualizado de los créditos de avío. No se pretende dislocar el trabajo colectivo en los ejidos y las comunidades o en los grupos de productores en el núcleo agrario, ni violar la ley, otorgando el crédito en forma individual. La intención es que, para el crédito contratado con el ejido en su conjunto, se efectúe un control individual de su uso y de los saldos de cartera para cada integrante de los sujetos de crédito.

Este tratamiento se ha establecido para los créditos de avío; el régimen de responsabilidad solidaria se ha circunscrito a los créditos refaccionarios. En consecuencia, el Banrural emitirá, además de los estados de cuenta para cada sujeto de crédito, uno individual, en el que cada productor conocerá el estado de sus operaciones personales. El trato individualizado refuerza la transparencia de la operación crediticia y el reconocimiento de la actitud responsable de los acreditados. También se evita la injusticia de eliminar como acreditados del Banco a los integrantes del sujeto de crédito que sí cumplan con sus obligaciones crediticias. Así, cada productor se responsabilizará de su adeudo y, en el momento en que haga su abono, éste no se aplicará de manera global en la cuenta del sujeto sino a sus intereses y a su capital en lo particular.

Con las medidas adoptadas, el inspector de campo y el comisionado ejidal ya no controlarán el crédito, pues en muchas ocasiones se confabulaban para desviar los recursos, impidiendo que llegaran realmente a los productores o provocando que los obtuvieran disminuidos. Con frecuencia, este problema se acentuaba por la participación de los supervisores de siniestros de la ANAGSA. En muchos casos, además de simularse los siniestros, las superficies habilitadas no se sembraron, lo que desestimuló la producción en diversas zonas del país.

Con la nueva política crediticia y el cambio de las formas de operación, se pretende eliminar estos mecanismos de corrupción que han propiciado el empobrecimiento del campo y la consolidación de ciertos grupos de poder caciquil en el medio rural.

Participación de los productores

Con objeto de crear vías que permitan una participación real de los acreditados en las decisiones sobre el manejo y el destino del crédito, se estableció el procedimiento de otorgarlo en la asamblea de acreditados y se instauraron consejos consultivos de crédito en las sucursales del Banco.

El manejo del crédito en la asamblea permitirá que cada integrante de un sujeto de crédito tenga conocimiento pleno de la programación y el avance del proceso crediticio, así como de la recuperación de los recursos. Ese foro también permitirá identificar nuevos proyectos y actividades que requieran del apoyo del Banrural para realizarlos.

Los consejos consultivos son órganos en los que se establece una nueva fórmula de relación y participación de los representantes de los acreditados con el Banco.

Este año concluirá el establecimiento del crédito en la asamblea y de los consejos consultivos en la totalidad de las sucursales. En el ciclo primavera-verano de 1990, aproximadamente 90% de la clientela operó con crédito en la asamblea; por su parte, se integraron consejos consultivos en 93% de las sucursales.

El Programa de Modernización y Fortalecimiento del Banco procura que la derrama crediticia de fomento se base en estos mecanismos, ya que significan un complemento adecuado y propicio para que los acreditados puedan conducir con autonomía sus actividades económicas.

Se debe tener conciencia de que la acción pública, definida unilateralmente y ejercida en forma aislada, no estimula la participación campesina. Sus propósitos deben coincidir con los intereses de los productores, y su ejecución debe respetar los espacios y las decisiones que a éstos corresponden.

La participación campesina, especialmente en el sector ejidal, se entiende como el resultado del esfuerzo organizado y de la voluntad colectiva de la comunidad. Debe ser producto de la práctica permanente de la democracia, de la participación de los individuos en la elección y renovación de sus representantes formales y en la toma cotidiana de decisiones.

En general, la promoción de la democracia en el sector ejidal se asocia con el funcionamiento de los núcleos de producción primaria, por lo que es preciso resaltar la importancia de fortalecer los mecanismos participativos en las organizaciones que se encargan de fases posteriores del proceso. Muchos proyectos agroindustriales han fracasado o tienen graves deficiencias administrativas por el surgimiento de grupos que se apropian y perpetúan en la dirección de estas organizaciones.

Sin duda, la eficacia del crédito de fomento habrá de aumentar en la medida en que la concertación y la autonomía de los productores rebasen estructuras de poder centralizadoras y liderazgos ilegítimos.

Para que haya una participación más amplia de las organizaciones campesinas en la operación crediticia, se requiere seguir apoyando a las uniones de crédito, para lo cual se ha avanzado en el establecimiento de reglas de operación claras entre el Banco y las uniones. En la actualidad se opera directamente el crédito con ocho uniones en todo el país; se sigue trabajando para darles un mayor y mejor apoyo a las que están en operación y se impulsa la formación de nuevas uniones.

Aumento de la inversión

El crédito de fomento debe favorecer la capitalización de las unidades productivas, la diversificación de actividades en el campo, el acceso a nuevas tecnologías y, en general, una mayor eficiencia en las actividades que se realizan en el agro.

El crédito del Banrural debe contribuir en forma importante a reactivar el proceso de capitalización de las unidades de pro-

ducción rurales, mediante el aumento sostenido de los créditos refaccionarios en la derrama crediticia total. El crédito para la capitalización requiere, en primer término, que esté estructurado con base en proyectos viables que induzcan el incremento de la producción y la productividad, así como la recuperabilidad de los créditos. Para ello es necesario realizar un esfuerzo constante para identificar proyectos y elaborar estudios que permitan determinar su viabilidad, para lo cual el Banco establecerá una línea especial de créditos.

El crédito de la banca de desarrollo no basta para obtener mayores niveles de producción y productividad; se requiere complementarlo con otras fuentes de recursos, con servicios y con infraestructura. Se trabaja para lograr una articulación más estrecha de los programas de crédito refaccionario del Banrural con la inversión pública y con las aportaciones de otras dependencias federales y de los gobiernos estatales. La conjunción de esfuerzos dará mayor viabilidad financiera a los proyectos que se emprendan.

Para 1990, se ha programado un crecimiento nominal de los créditos refaccionarios de alrededor de 60%. Su proporción en la derrama total seguirá aumentando en la medida en que se identifiquen proyectos viables de inversión.

Crédito integral

La diversificación de actividades del agro, particularmente en ganadería, silvicultura, acuicultura y agroindustria, constituye un objetivo que el Banrural apoyará con mayor intensidad a efecto de ampliar la ocupación y el ingreso. En este sentido, el Banco contribuirá a inducir el cambio de cultivos o de actividades, conforme a la vocación de los suelos.

Ofrecer a los productores rurales un apoyo crediticio integral significa extender la cobertura del financiamiento a las actividades y los servicios asociados a la producción, como la comercialización y la asistencia técnica. El desarrollo y el control de estas actividades por parte de los productores entraña la posibilidad de generar y retener un excedente económico mayor, al tiempo que fortalece su autonomía y capacidad de gestión en lo individual y en sus organizaciones.

El apoyo financiero del Banco al proceso de comercialización debe adecuarse a las condiciones cambiantes del mercado de productos agropecuarios, principalmente por la apertura comercial al exterior, las acciones de desregulación y la disminución de la participación gubernamental en este proceso. Además de un aumento significativo de los créditos pignoraticios, se están diversificando los apoyos financieros a fin de atender proyectos relacionados con la creación o ampliación de la infraestructura y de los medios para la comercialización.

El crédito debe acompañarse de información sobre precios y mercados que oriente las decisiones de los productores, así como de asesoría específica para abrir o consolidar canales de comercialización estables, sea en el mercado nacional o en el extranjero. Esto, aunado a un financiamiento mayor y más oportuno para las actividades comerciales, ha sustituido la participa-

ción directa del Banco en los procesos de comercialización de sus acreditados y ha hecho posible que éstos tomen las decisiones sobre a quién vender, a qué precio y en qué momento.

Otro lineamiento básico para la transformación del Banrural es que el crédito no se entregue en especie sino en efectivo. En 1988, más de 25% se otorgó de aquella forma. El Banco se responsabilizaba de la compra y distribución de insumos como fertilizantes, semillas y agroquímicos, así como de equipos y maquinaria agrícola. En la operación del ciclo primavera-verano de 1990, el crédito ya se ejerce por completo en efectivo y la participación del Banco se circunscribe a proporcionar información sobre la calidad y los precios de los insumos y la maquinaria. La supervisión del uso del crédito se realiza en forma selectiva.

La asistencia técnica es un eslabón clave para mejorar la tecnología y la productividad. Una de las funciones que supuestamente realizaban los inspectores de campo era otorgar este servicio a los acreditados del Banco. A partir de la política de transferir funciones que, por su naturaleza, no le competen estrictamente a la institución y con la finalidad de terminar con la burocracia que rodea a este servicio, se pretende financiar asistencia técnica directa a los productores, en la que los técnicos sean contratados y supervisados por ellos mismos. Como banca de fomento, el Banrural absorberá una parte del costo de estos servicios.

Es necesario reiterar que la población objetivo prioritaria del Banco son los productores de bajos ingresos, quienes requieren del crédito en condiciones preferenciales para desarrollar su potencial productivo. Se les debe apoyar independientemente de la figura organizativa que adopten.

Con miras a incrementar el flujo de recursos al sector agropecuario, su capitalización y su eficiencia productiva, la estrategia de modernización del campo plantea la conveniencia de promover modos de asociación entre el sector social y el privado. La participación del capital privado, incluso del extranjero, mediante formas asociativas, no es novedosa en el agro y tenderá a aumentar.

El Banrural debe asumir una actitud abierta a los cambios en las formas de asociación de sus acreditados. Es preciso continuar apoyando financieramente a las organizaciones que han mostrado un funcionamiento adecuado, así como fomentar las nuevas figuras que los productores decidan constituir, sean formas sencillas para la producción primaria o complejas para la industrialización, comercialización u otros servicios.

En cuanto a la asociación de ejidatarios o propietarios minifundistas con agricultores privados y otros inversionistas, lo importante es garantizar que se dé sobre bases equitativas y signifique, para los primeros, beneficios tangibles en materia de capitalización, infraestructura, tecnología, capacitación, asistencia técnica, canales de comercialización y, en su caso, acceso a los mercados internacionales.

La operación del crédito en forma transparente es un requisito que la banca de desarrollo debe cumplir para ofrecer un apoyo eficaz al productor. Se han ejecutado diferentes acciones para lograr una mayor transparencia. Algunas de las explicadas en pá-

rrafos anteriores son fundamentales para conseguirlo: el crédito en asamblea, la participación de los acreditados en los consejos consultivos, el control individual de los adeudos y la corresponsabilidad en las decisiones en materia crediticia, son instrumentos básicos para evitar el desvío de los recursos. Además, se ha iniciado un programa de control de operaciones y prevención de actos ilícitos en todo el sistema Banrural que permitirá disminuirlos en un plazo corto. Lo fundamental es prevenir los actos ilícitos; simultáneamente, cuando éstos se han presentado, se ha actuado con energía y se continuará haciéndolo.

En materia financiera el Banco ha iniciado acciones tendientes a aumentar sus recuperaciones directas y constituir las en la fuente principal de sus ingresos. El incremento de éstas, mediante la selección de áreas, la depuración de clientela morosa y la cobranza administrativa y litigiosa, permitirá mejorar las finanzas de la institución.

A finales de 1988, la descapitalización del Banco y su alta dependencia de las transferencias fiscales y de las indemnizaciones de la ANAGSA por siniestros, así como la recurrencia a un endeudamiento caro, hacían imposible apoyar, con base en un financiamiento sano, a los productores.

Durante 1990 se ha reducido cerca de 50%, en términos reales, el déficit financiero del Banrural respecto al de 1988. Esta disminución se explica, primordialmente, por la determinación de la nueva clientela objetivo, la depuración de superficies y la suspensión de la práctica de ministrar créditos para que los productores liquidaran adeudos anteriores.

La trampa en que cayeron los productores y la institución al redocumentar cartera antigua con nuevos créditos ha sido, en buena medida, la causa de la elevación de la cartera vencida. Mediante este procedimiento, en realidad se disfrazaba como crédito vigente una cartera que no se podía recuperar, en la cual se pagaban intereses sobre intereses, constituyéndose en un obstáculo para que los productores pudieran obtener nuevos financiamientos. También es una de las razones de que las cuotas de crédito que el productor recibía efectivamente se redujeran en forma considerable, lo que distorsionaba la aplicación de los paquetes tecnológicos recomendados, con la consiguiente merma en la productividad.

El volumen de la cartera vencida, junto con las medidas adoptadas para evitar su abatimiento artificial, se ha constituido en un serio obstáculo para el acceso de los productores al financiamiento. A fin de eliminarlo se estableció un programa de rehabilitación de la cartera vencida generada en los ciclos otoño-invierno de 1988-1989 y anteriores. Se otorgaron seis meses de tregua durante los cuales no se acumularon intereses. Actualmente se revisa, caso por caso, la rehabilitación de la cartera, estableciendo condiciones blandas y períodos de pago de entre tres y siete años, en función de la capacidad de los acreditados para cubrir sus obligaciones crediticias.

La estrategia financiera del Banco considera que el medio rural tiene la posibilidad de movilizar recursos de su propia población. En el pasado, el sistema Banrural no contaba con instrumentos de captación de recursos del público que tuvieran la suficiente flexibilidad, en cuanto a liquidez y rendimiento, pa-

ra atender las necesidades de ahorro y servicios bancarios de la población rural. Recientemente, se autorizó a la institución para operar nuevos instrumentos con características adecuadas al segmento del mercado que se pretende atender. En la medida en que la actividad de captación siga siendo rentable y sea una opción de servicio social bancario para la población rural, se mantendrá y fortalecerá.

Los cambios comentados con relación al proceso de otorgamiento de crédito, al traspaso de funciones y a la operación de nuevos instrumentos de captación, han hecho necesaria una profunda revisión de la estructura administrativa del sistema Banrural.

Hasta 1989 funcionaban tres tipos de sucursales operativas en el sistema Banrural: las llamadas "A", o de zona, las "B" y las "C". Con objeto de lograr una mejor coordinación con las instancias federales y estatales, se sustituyeron 96 sucursales "A" y de zona por 31 gerencias estatales, más una para la Comarca Lagunera. Con la intención de establecer un tipo único de sucursal operativa y de hacer coincidir las áreas de cobertura del sistema Banrural con la de los distritos de desarrollo rural, se sustituyeron 456 sucursales "B" y "C" por 257 sucursales operativas.

En la actualidad, el Banco Nacional opera como de segundo piso, habiéndose eliminado la actividad operativa que corresponde a los bancos regionales de primer piso. Sus funciones son las de planeación, normatividad, control y supervisión de todo el sistema.

Con estas medidas de modernización administrativa, del 30 de noviembre de 1988 al primer semestre de 1990 el Banrural redujo 40% su plantilla pagada, disminuyendo así, en forma radical, su costo de operación.

Coordinación con otras instituciones financieras

En la canalización del financiamiento a las actividades agropecuarias concurren la banca de desarrollo, los fondos y fideicomisos de fomento y la banca comercial. En la perspectiva del restablecimiento del régimen mixto en los servicios de banca y crédito, las funciones y la participación del Banrural y de los fideicomisos deben consolidarse para instrumentar y ejecutar la política crediticia de fomento en el medio rural.

La concurrencia de la banca de desarrollo y de la comercial en el otorgamiento de créditos debe darse de tal forma que sus actividades se complementen. La primera debe considerar, en forma prioritaria, el apoyo a la capitalización y modernización del ejido, de manera que éste logre mayor competitividad para enfrentar el reto de eficiencia que impone la especialización productiva en un mercado abierto. Las funciones de la banca de fomento son imprescindibles para instrumentar una política crediticia congruente con los objetivos y las estrategias de la modernización del campo.

Por ello, es indispensable que el Banrural ofrezca a los productores recursos suficientes y oportunos, más opciones crediticias y mayores posibilidades de desarrollo, en función de su potencial productivo, de la maduración de éste, de su capacidad de asociación y de la vocación de los suelos y los recursos naturales en general. □