

Nuevas estructuras de producción y de financiamiento en el sector rural

*José S. Silos Alvarado **

Una breve revisión necesaria

Mucho se ha escrito sobre el papel que el sector agropecuario ha desempeñado en el desarrollo económico del país. Durante largo tiempo el elevado crecimiento de su producto —cuyas tasas fueron entonces superiores a las de la población— constituyó la mejor garantía del equilibrio nacional. Esta situación contrasta con la actual de estancamiento, caracterizada por graves problemas de producción y abasto. El presente trabajo pretende mostrar una propuesta de un nuevo modelo de producción agropecuaria basado en la coordinación interinstitu-

cional y la organización de los productores. Con tal fin, se revisarán las estadísticas que sirvan para sustentar el proyecto.

Por otra parte, el análisis de las principales variables económicas que han incidido en el comportamiento del sector, en especial en el período 1983-1987, únicamente será útil como marco de referencia.

El comportamiento del sector permitió que su aporte en la conformación del PIB total pasara de 8.5% en 1980 a 9.3% en 1986. De la misma forma las crecientes exportaciones agropecuarias permitieron convertir el déficit de la balanza comercial, de más de 1.2 millones de dólares, en un superávit superior a los 1 000 millones de dólares en 1986 y de 370 millones en 1987. Sin embargo, esta tendencia se ha revertido, sobre todo en cultivos básicos y

* Director de Banca Agropecuaria y Pesquera, SHCP. Las opiniones expresadas en este trabajo son personales.

forrajeros, cuya caída no ha sido más drástica debido a intercambios comerciales coyunturalmente favorables y no a un repunte de la producción.

La inversión pública sectorial durante el período 1982-1986 pasó en términos nominales, de 147 900 millones de pesos a 380 100 millones, respectivamente, con un crecimiento medio anual de 26%, el cual ha ido decreciendo en términos reales por los elevados niveles de inflación a la vez que se diversificó notablemente su composición. Para saber cuáles han sido las causas de esta débil respuesta productiva del sector, es necesario analizar el comportamiento y la eficacia de los recursos canalizados por medio de distintos instrumentos. Se estima que el problema de la inversión agropecuaria radica no sólo en la insuficiencia de ésta, sino en su estructura, productividad y eficiencia.

En comparación, la inversión pública industrial siempre ha significado más de 40% de la total, e incluso en años recientes, ha llegado a representar 10% del PIB.

Los recursos crediticios canalizados al sector agrícola, fundamentalmente refaccionarios, han tendido a disminuir en términos reales, debido sobre todo al alza de las tasas de interés, lo que implícitamente significa menores subsidios. Lo anterior repercute en el papel que debe desempeñar el crédito en el cambio tecnológico, la productividad y el cambio estructural del agro.

Las variables señaladas se reflejan en la tendencia decreciente del producto agropecuario y de los principales factores de la producción y de la productividad del sector; tal es el caso de los cultivos de oleaginosas, sorgo y básicos, que en período 1983-1986 registraron una tasa de crecimiento negativa, con excepción de arroz y trigo. Por su parte, los rendimientos de los productos señalados muestran la misma tendencia. De cualquier manera, solamente la mayor superficie cosechada evitó una mayor caída de la producción.

En lo que se refiere a los precios de garantía por tonelada, en el período 1982-1987 evolucionaron como sigue: maíz, de 8 850 a 245 000 pesos; frijol, 21 000 a 525 000; sorgo, de 5 200 a 155 000; trigo, de 6 930 a 120 000, y arroz palay de 8 600 a 238 000 pesos por tonelada. En términos reales los incrementos fueron pequeños; en algunos productos con precios controlados, como la leche, éstos no compensaron los costos de producción, como resultado de la elevada inflación registrada en el mismo lapso. Esta situación ha originado que los precios de garantía sean un motivo de permanente presión por parte de los productores, por lo que se hace necesario contar con más diversificación de estímulos y apoyos por medio de otros instrumentos.

Con e fin de incrementar en lo posible la producción del agro mexicano, capitalizar las unidades productivas y dar apoyo a los agricultores de escasos recursos, así como para fomentar la producción de artículos básicos de consumo generalizado, se ha instrumentado una política financiera con el fin de que la banca de desarrollo, así como los fondos de fomento económico, en sus operaciones de descuento por conducto de la banca comercial, canalicen al sector recursos con tasas de interés preferenciales. En este sentido, durante el período 1982-1987 el sistema bancario mexicano ha otorgado créditos que, en términos nominales, han pasado de 187 608 millones de pesos en 1982 a 3.8 billones

en 1987. En ese mismo período las tasas de interés promedio que pagaron los productores pasaron de 30.59 a 91.93 por ciento, que, comparadas con el CPP promedio anual, representaron 76% en 1982 y 97% en 1987, es decir, un aumento de 21 puntos durante ese lapso. Por estrato de productor, se observa lo siguiente: para los de bajos ingresos (PBI), variaron de 21.81% en 1982 a 72.38% en 1987, representando 50.0 y 76.5 por ciento del CPP, respectivamente; para los de ingresos medios (PIM), pasaron de 28.2 a 94.8 por ciento que, comparadas con el CPP representaron 69.8 y 102.7 por ciento, respectivamente, y para otro tipo de productores (OTP), los porcentajes respectivos fueron de 38.4 y 96.8, representando 95.0 y 104.8 por ciento del CPP en el mismo período; en todos los casos es el promedio anual. Sin embargo, y dadas las condiciones de la economía, las tasas de interés preferenciales y el aumento de los recursos crediticios no han tenido el efecto deseado en la reactivación productiva.

El análisis del comportamiento de las variables en estudio pone en evidencia un claro problema de descapitalización y falta de liquidez del sector. Por un lado se incrementan los costos de los insumos y servicios y, por otro, los precios de garantía no han sido suficientes, aparentemente, para compensar dichos aumentos; de ahí las bajas utilidades de los productores. Adicionalmente, y a pesar de los apoyos crecientes del Estado en inversiones, créditos, tasas de interés preferenciales y precios de garantía, entre otros, persiste el estancamiento del sector y la producción disminuye. Es necesario reflexionar sobre esta situación, pues no es posible que los estímulos preferenciales de financiamiento y subsidio se sigan concediendo en estas condiciones. La aplicación de los instrumentos y las acciones gubernamentales se deben hacer en forma conjunta y coordinada bajo una sola directriz, independientemente de que sean varias las entidades que confluyen en el desarrollo del sector. Como se dijo, la ausencia de esta acción se ha reflejado en la mayor parte de los productos agrícolas básicos, cuyos rendimientos unitarios decrecen, provocando que los costos por tonelada se incrementen más que el precio de garantía. Como resultado de esto, los márgenes de utilidad se han reducido, impidiendo al productor recuperar su inversión, capitalizarse y obtener una remuneración justa por su trabajo y administración.

Las fluctuaciones en la producción agrícola, con clara tendencia depresiva, a causa de los bajos rendimientos y la consiguiente disminución de los ingresos, provoca necesariamente la reducción del poder de compra de la población que depende de este sector, y en consecuencia se estrecha el mercado interno tanto de productos agrícolas como de materias primas para la industria.

En otros términos, el comportamiento favorable del sector, producto en buena medida de las fuertes inversiones en el agro a finales de los setenta y principios de los ochenta se comienza a agotar, y con ello se corre el riesgo de una caída sectorial con alto costo para el país. En estas circunstancias, en términos de política social el deterioro del sector se manifiesta en presiones demográficas y en la grave disminución del ingreso rural, causando una ruptura entre una población tradicionalmente estimulada con subsidios y un Estado que, frente a las limitaciones financieras y la obligación de instrumentar una política económica real, tiene necesidad de adecuar conjuntamente sus instrumentos de política y sus instituciones, así como, y fundamentalmente, de responsabilizar a la población rural con su esfuerzo por alcanzar mejores niveles de desarrollo.

Frente a este panorama, el Estado se obliga a resolver un postulado que, como acto de gobierno, no se puede circunscribir a un apunte ideológico sino a un hecho jurídicamente garantizado y económicamente viable. Nos referimos a la incidencia de la producción con la justicia social, con el propósito de garantizar la alimentación del país y el desarrollo integral del productor rural.

Planeación microrregional, un vínculo más cercano

El logro de las metas anteriores impone modificaciones estructurales tanto en los objetivos de la planeación como en la propia administración pública y la organización de los productores. Desde este punto de vista la acción renovadora debe considerar los tres puntos siguientes:

- la planeación microrregional,
- la reforma institucional del sistema financiero, y
- el fortalecimiento de la organización campesina.

La ejecución de estas líneas considera dos objetivos a corto y mediano plazos, ambos básicos para su instrumentación. El primero se refiere a un cambio estructural en la función institucional con el fin de reformar el aparato administrativo y reorientar las atribuciones de las entidades que actúan en el sector rural; para ello se procurará implantar mecanismos que permitan considerar las políticas tendientes a resolver la problemática agraria mediante la articulación y promoción de sus dos vertientes principales: justicia parcelaria y formas superiores de organización campesina, elementos sin los cuales el desarrollo rural quedaría reducido a un nuevo afán productivista.

El segundo objetivo es configurar dentro del Sistema Nacional de Planeación un subsistema de planeación microrregional para el sector. En este sentido es necesario fortalecer los distritos de desarrollo rural para que sean auténticamente la célula básica del sistema y el instrumento de canalización de servicios, insumos y financiamiento hacia los productores rurales. Asimismo, para que se conviertan, por medio de sus comités Directivo y Técnico, en el vínculo calificado, ante las diferentes instituciones federales, y de esta manera puedan incidir en los programas financieros y de servicios, los cuales son necesarios para el buen desarrollo de la actividad agropecuaria, de acuerdo con lo indicado en el plan del propio distrito. Paralelamente sería posible inducir el cambio tecnológico o un nuevo patrón de cultivos acorde tanto con las diferentes estructuras de capital, como con los factores climatológicos y edafológicos que confluyen en una misma región. Adicionalmente permitiría la transparencia de los subsidios estatales, garantizaría su adecuada aplicación, así como la eficiente operación del crédito, minimizando la descapitalización del Estado. Es conveniente señalar que en la actualidad se cuenta de hecho con la infraestructura administrativa necesaria para llevar a cabo estas líneas de acción. Nuestro interés se centra en el fortalecimiento de la planeación microrregional mediante un mayor peso de la opinión de los productores en el programa distrital.

Para llevar adelante estos propósitos es necesario llevar a cabo

un cambio estructural en un período relativamente corto, como lo exigen las actuales circunstancias. En este sentido, es necesario partir de razonamientos pragmáticos que conduzcan a una posición de crítica objetiva que sirva de base para proponer los cambios. En estos términos se ofrecen los siguientes:

La desconcentración de la vida nacional, considerada desde 1983 como una de las acciones básicas para la reordenación y vinculación del quehacer público, se ha convertido en un factor decisivo en el cumplimiento de los programas y el funcionamiento de la administración pública federal. Inmersas en este proceso de cambio, las instituciones de apoyo al sector rural reorganizaron y adecuaron sus estructuras para que respondieran al compromiso planteado por las nuevas opciones técnicas y los intereses conflictivos que surgen de la coyuntura económica.

A pesar de los avances obtenidos en este sentido, aún se observan grandes desequilibrios regionales en el desarrollo económico de las áreas rurales, subsiste la desarticulación institucional y prevalece un inadecuado peso de la dependencia encargada del sector en la toma de decisiones. Por lo anterior, se precisa de una reorientación administrativa que garantice, sobre una base de planeación regional, la adecuada asignación de facultades en las áreas responsables del sector con el fin de que se conjuguen y armonicen los diversos instrumentos de política y acciones institucionales en un modelo de producción acorde con las ventajas comparativas.

Abundando en lo anterior, es importante observar la diferente correlación de fuerzas de las diversas dependencias en las decisiones políticas y económicas que afectan al sector. En efecto, al pensar en el monto del crédito y en las tasas de interés que registrarán en los apoyos financieros a la producción agropecuaria, es incuestionable el peso de la SHCP en estas resoluciones, las cuales afectan significativamente la programación rural. Asimismo, con respecto a los precios de garantía, la SARH no siempre tiene un papel determinante; en este mismo sentido se encadenan los precios y tarifas de los insumos y servicios que proporciona el Estado y que afectan directamente a los productores agropecuarios. Con estos comentarios no se propone que la SARH sea la encargada de regular y controlar esos instrumentos; sin embargo, es necesario aumentar su influencia en la conformación, en escala macro, de la política sectorial y, en nivel micro, en la política operativa regional para decidir qué, cómo y dónde producir.

En este sentido, el cambio estructural que aquí se propone se debe considerar en dos ámbitos. En el central, mediante la revisión de la estructura organizativa de las dependencias que actúan en el sector y su interrelación con las demás entidades e instituciones del sector público para que, sin duplicidad estructural, se evite la recurrencia del fenómeno autoritario y se impulse la descentralización funcional que elimine el dogmatismo burocrático.

En el ámbito regional, y de acuerdo con los principios rectores del Sistema Nacional de Planeación, se debe fortalecer un doble proceso de coordinación interinstitucional y de incorporación de los sectores sociales a la acción estatal. En este caso, como ya se señaló, se propone tomar a los distritos de desarrollo rural como la célula básica del sistema de planeación. Asimismo, con este modelo se puede promover el concepto de organización campesina, como una orientación productiva, en unidades de tamaño óptimo en los sectores ejidal, comunal y de la pequeña propie-

dad. Lo anterior, con el fin de apoyar la identificación de los sujetos de la acción social con sus propios proyectos productivos.

De acuerdo con lo anterior, los distritos de desarrollo rural deben ser un instrumento de política orientado a la formación de organizaciones, la promoción social y al establecimiento de metas de bienestar social y de una planeación microrregional.

Este enfoque requiere la interrelación directa de la autoridad y la población en virtud de su tratamiento regional; por ello hay que tomar en cuenta que su implantación no sólo se debe circunscribir a los razonamientos técnicos; es también necesario sumar a estos criterios los aspectos sociales en un proceso de regionalización que identifique al hombre con su medio, con su cultura y con sus gobernantes. Por lo anterior, es prioritario evaluar la actual regionalización de los distritos en atención a los elementos técnicos y humanos necesarios.

Asimismo, una descentralización de esta naturaleza debe coincidir adecuadamente con los niveles de gobierno, fundamentalmente con el municipal, bajo cuya jurisdicción se deben enmarcar las células básicas de planeación y servicios —los distritos de desarrollo rural—, fortaleciendo de esta manera la capacidad de atender las necesidades de sociedades rurales cultural y productivamente homogéneas.

En este contexto, para instrumentar estos propósitos es necesario concretar los siguientes objetivos, que, aunque implícitos en la filosofía operativa de los distritos, se deben destacar y proponer como acciones prioritarias:

- Establecer un sistema de información doble: uno de las comunidades hacia las autoridades en cuyo orden de gobierno se concertarían las acciones institucionales por medio de los distritos, y otro de las autoridades hacia la población con objeto de informar sobre las posibilidades reales de las instituciones para satisfacer sus demandas.

- Dentro de este modelo, es necesario lograr que el distrito tenga estrecha coordinación y representatividad dentro del gobierno municipal, de tal manera que se facilite el análisis y la discusión de las necesidades comunales y sus posibles soluciones. Asimismo, las organizaciones campesinas deben fortalecer su participación en las decisiones.

- Actuar como instrumento de planeación microrregional, con proyectos a corto, mediano y largo plazos en todas las áreas socioeconómicas del sector, a fin de presentar demandas consistentes, orientadas hacia lo esencial y lo posible.

- Actuar como elemento de coordinación entre las diferentes microrregiones para ejecutar planes y programas de servicios. Con este propósito, el distrito se concibe como un instrumento en el cual deben converger las diferentes organizaciones de productores, pues con la armonización del todo se logrará la concertación de un solo fin, en este caso la reactivación del sector agropecuario.

- Actuar realmente como gestor, con suficiente autoridad técnica y jurídica ante las instituciones de los gobiernos estatales para lograr que se integren los apoyos necesarios de acuerdo con el plan del propio distrito. Se considera que las labores de gestión federal corresponden a las instancias centrales, en su calidad de

compiladoras de las demandas distritales. La concertación en ambos niveles corresponde obviamente a la delegación estatal.

Para lograr estos propósitos de cambio estructural se consideran necesarias las siguientes estrategias de carácter general:

- Evaluar el modelo de organización actual de la SARH en tres direcciones:

- Central-regional
- Central-federal
- Central-paraestatal

Con esta base, concertar los programas de desarrollo rural, es decir, orientar verdaderamente la acción de todas las entidades hacia un propósito único, el cual estaría definido por la planeación microrregional.

- Adecuar el modelo institucional al Sistema Nacional de Planeación, fortaleciendo en forma definitiva las distintas instancias de gobierno. Para ello es necesario evaluar la regionalización operativa de la SARH y promover el proyecto político de fortalecimiento del municipio.

- Dar vigencia a las atribuciones de la SARH como auténtica cabeza de sector, fundamentalmente en lo tocante a las líneas políticas que deberán seguirse en cuanto a producción y financiamiento.

- Fortalecer y respetar las atribuciones de los distritos como base del sistema microrregional de planeación que tendrá que conformar el Programa Nacional de Producción del Sector Rural, y no en sentido inverso.

- Considerar las diferencias existentes en una misma región, tanto en la estructura de capital como en los factores climatológicos, con el propósito de orientar operativamente los recursos hacia las actividades que mejor se desarrollen aprovechando las ventajas comparativas.

- Orientar la organización campesina hacia un modelo de promoción de su propio desarrollo mediante la capacitación de sus dirigentes y en general para la producción.

- Fortalecer los mecanismos de participación popular, en una apertura democrática orientada hacia las metas productivas. Para ello se requiere equilibrar la capacitación política a los dirigentes de las diferentes corrientes ideológicas.

- Respetar los aspectos comunitarios de la región, así como sus estructuras sociales.

De acuerdo con este marco de actuación, el cambio estructural planteado tiene como principio fundamental fortalecer el orden de gobierno más cercano al pueblo y adecuar la estructura institucional de la administración pública al servicio del sector rural como una respuesta eficaz a las demandas básicas de la población.

Hasta aquí se han señalado, dentro de los límites permitidos por la amplitud de este trabajo, los aspectos más generales de un cambio administrativo orientado hacia una planeación económica microrregional que permita mejorar la estructura productiva; sin

embargo, para reactivar y mantener el crecimiento del sector agropecuario es necesario canalizar mayores inversiones al mejoramiento de la infraestructura y la introducción de nueva tecnología a fin de incrementar la productividad. En este sentido, uno de los aspectos fundamentales, en la actual situación de escasez de recursos, es asignar el financiamiento de la manera más idónea posible, es decir, como se señala en el título que da origen a este artículo, para una nueva estructura de producción es necesaria una nueva estructura financiera.

Hacia una nueva estructura de financiamiento rural

El crédito al campo mexicano es proporcionado tanto por la banca de desarrollo, como por la comercial, con diferentes grados de eficiencia. Ésta depende fundamentalmente de la estructura operativa de la institución y el tipo de clientela que atiende. Se considera que en estos dos conceptos se encierra toda la problemática del sistema financiero de apoyo al sector.

En efecto, por una parte se debe reconocer que existen dos tipos de posibles usuarios del financiamiento; *los sujetos de crédito*, con capacidad de pago, y *los sujetos de fomento*, considerados así en función de sus recursos productivos con bajos rendimientos. De esta dualidad se parte para el planteamiento que se propone.

Es una realidad que ambos tipos de usuario cumplen con una determinada función social y económica y que requieren de apoyo financiero en una cadena crediticia caracterizada por la función fomento-crecimiento-desarrollo, dentro de cuyo espacio y tiempo se mueve el universo de productores agropecuarios al cual es preciso adecuar las instituciones financieras.

En este sentido, el planteamiento básico radica fundamentalmente en mejorar la función de fomento y crecimiento de la banca de desarrollo y fortalecer la función crediticia de las sociedades nacionales de crédito de la banca comercial hacia el sector agropecuario, para que se encadenen a una adecuada planeación microrregional en un marco que se debe estructurar a partir de las necesidades económicas de la población, la cual debe aprovechar los diversos recursos productivos con que se cuenta, muy al margen de modelos que insisten en separar la política de la eficiencia y productividad. A continuación se señalan algunas ideas muy esquemáticas de las directrices principales sobre las cuales sería deseable orientar el cambio.

Banca de desarrollo

La banca de desarrollo se debe fortalecer mediante un nuevo modelo de operación, en el cual la capitalización del productor real sea resultado del encadenamiento de su actividad financiera a la eficiencia productiva. Con este fin, debe brindar atención prioritaria a los sujetos de fomento, incidiendo en el resto de los factores de la producción, como son insumos, precios de garantía y en general aquellos que propicien el cambio tecnológico de acuerdo con un modelo de planeación microrregional.

Para lograr lo anterior, es necesario establecer un mecanismo que permita diferenciar claramente el crédito del subsidio. Con

este fin las instituciones de banca de desarrollo deben operar con recursos fiscales en apoyo a los sujetos de fomento y lograr transformarlos en sujetos de crédito para trabajar con ellos en el futuro en condiciones normales de financiamiento, con las responsabilidades inherentes, o bien transferirlos a la banca comercial, comprometiendo a ésta para que los apoye con créditos provenientes del redescuento y recursos del encaje legal. En este caso sería necesario que las autoridades financieras modificaran la proporción del encaje legal que se destinaría al fomento de esta actividad y con ello realmente incrementar el crédito al campo.

En este nuevo modelo crediticio es necesaria la participación de los distintos fondos de fomento (Firco, Fogain, Fidehule, Foir, etc.) para que, con una misma directriz, se mejore la supervisión de los recursos destinados al desarrollo de los sujetos de fomento, garantizando así su participación más eficiente en la actividad productiva.

Banca múltiple

Otro aspecto del modelo financiero de apoyo al sector agropecuario lo constituyen las instituciones de banca múltiple, las cuales, configuradas también como sociedades nacionales de crédito, se suman al desarrollo del sector mediante proyectos agropecuarios técnica y financieramente viables en apoyo a los productores que en condiciones normales son sujetos de crédito.

Sobre el particular, como se señaló en el apartado anterior, se debe aprovechar la infraestructura bancaria para transferirle los sujetos de crédito formados por la banca de desarrollo; para esto es necesario buscar en forma paralela mejores opciones de fondeo para la banca comercial. Una solución sería, además de un cambio significativo en el encaje legal, mantener la norma de acudir a recursos del exterior bajo la actual política de responsabilidad en los pagos sin sacrificar los principios sociales del crédito. La disponibilidad de estos recursos sería el detonador para incrementar considerablemente el crédito a las actividades primarias y sentaría las bases para la ampliación de cuerpos colegiados dentro de la banca para atender a este sector.

En este contexto, la banca comercial podría incrementar su atención a los productores de bajos ingresos en el área agropecuaria y dejar a la de desarrollo el apoyo a los sujetos de fomento. Esta liberación crediticia y de apoyo de la banca comercial permitiría a los productores fortalecer su organización por medio de uniones de crédito o alguna otra forma, para coadyuvar a la operación crediticia de la banca en general y posiblemente a la integración de mutualidades para obtener el reaseguro de la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera (ANAGSA).

Seguro

La creación y función de la ANAGSA representa un gran avance en materia social, pues protege las inversiones reales durante el proceso productivo y evita pérdidas económicas a los productores, fundamentalmente a los de escasos recursos, que se ven continuamente afectados por los diversos fenómenos meteorológicos, los cuales llegan a lesionar gravemente su economía.

Pese al destacado papel que en este sentido ha cumplido la ANAGSA, se considera necesario un cambio estructural que permita la consolidación de la eficiencia y transparencia operativas, así como el abatimiento de los índices de indemnización en el ramo agrícola.

Para alcanzar este objetivo, primero es necesario comprender que es imprescindible encadenar la actividad aseguradora, instrumento de apoyo y desarrollo, al resto de acciones planteadas en líneas anteriores para el sector financiero de apoyo al sector rural; sólo de esta manera se tendrá oportunidad de aligerar las grandes cargas financieras que por este concepto eroga el Gobierno federal.

Desde esta perspectiva, es necesario instrumentar nuevas medidas operativas y administrativas en la institución aseguradora y promover, asimismo, la integración de mutualidades o alguna otra forma asociativa que permitan reducir los efectos de siniestros locales y sus repercusiones en los cultivos, y con ello pagar menos por indemnizaciones.

Organización para una responsabilidad compartida

Se ha hablado de cambio en las instituciones, de la necesidad de un marco integral y una transformación de actitudes en la función pública. Sin embargo, el apoyo al sector se debe concebir fundamentalmente en el entendimiento del factor humano. En este sentido, se considera un imperativo la participación más amplia de los propios productores en la protección y fortalecimiento de su esfuerzo productivo.

Dentro de este contexto, se debe fortalecer la organización de productores como un elemento integral del cambio estructural del sistema financiero de apoyo al sector rural. Esto implica el reconocimiento tácito, por parte del Estado, de la necesidad de transformar las relaciones de poder para transferir a los propios productores aquellas funciones que deban estar en sus manos.

Llevar esto a la práctica implica, desde el punto de vista financiero, el fortalecimiento de aquellas formas asociativas factibles de convertirse en auténticas organizaciones auxiliares de crédito. Con este fin se debe llevar a cabo un análisis de congruencia de las múltiples formas de asociación que conciernen a la organización campesina en un mosaico fragmentado que dispersa el esfuerzo y hace sumamente difícil coordinarlo. Paralelamente se debe fortalecer y fomentar el desarrollo de cooperativas, uniones de crédito y mutualidades; organizaciones cuya eficacia se ha comprobado y es necesario sostener.

Conclusiones

Es necesario puntualizar las opciones planteadas, que se presentan con la mejor aspiración de convertirse en conceptos de trabajo y elementos de debate que permitan, mediante la profundización del análisis, comprender más cabalmente el sector social y mejorar la toma de decisiones que lo afectan.

1) Existe un problema de descapitalización en el sector agropecuario debido a los muy restringidos márgenes de utilidad de los productores a causa de la baja productividad y de la desarti-

culación y limitaciones de los diferentes instrumentos de política (precios de garantía, tasas de interés, créditos, abastecimiento de insumos y servicios) que, a pesar de haber mantenido en el transcurso del tiempo un crecimiento constante, no han podido inducir un aumento de la producción.

2) Se requiere un cambio estructural basado en el encadenamiento de una reforma institucional tanto de coordinación productiva como de apoyo financiero, el cual deberá acompañarse del establecimiento de un modelo de planeación microrregional y de fortalecimiento de la organización campesina. Es importante destacar que no se puede hablar de una política de crédito sin un nuevo sistema de planeación, y no es posible conjugar ambos elementos sin una reorientación del aparato administrativo que proporcione una mejor composición y distribución de los apoyos gubernamentales hacia las nuevas metas y programas productivos.

3) Instrumentar el proyecto de planeación microrregional a partir de los distritos de desarrollo rural, los cuales constituirán en efecto el instrumento fundamental de canalización de servicios, insumos y financiamiento, así como el eje que vincule los servicios federales y estatales con los requerimientos de la comunidad en un ejercicio de participación ciudadana apegada a las necesidades formales e inmediatas de la producción rural.

4) Consolidar a la SARH como auténtica cabeza del sector público agrícola, otorgándole mayor participación en las decisiones de los diversos instrumentos de política que, aun cuando no emanen de ella, influyen fuertemente en la producción.

5) En materia financiera, definir y diferenciar claramente el crédito del subsidio. En este sentido es imprescindible que el sistema financiero acepte la existencia de dos tipos de receptores de apoyo: los sujetos de fomento y los sujetos de crédito. Los primeros deben ser atendidos por la banca de desarrollo con recursos fiscales, para transformarlos en sujetos de crédito y apoyarlos en condiciones crediticias normales o transferirlos a la banca comercial.

6) Convertir a la banca comercial en un auténtico instrumento de apoyo al sector rural, para lo cual es necesario incrementar los recursos crediticios al campo mediante mayores descuentos en los fondos de fomento y del encaje legal destinado para el sector agropecuario.

7) Transformar la función aseguradora mediante cambios administrativos en la institución que la brinda y de la promoción de mejores formas de organización campesina que permitan hacer de ésta una actividad más eficiente.

8) Fortalecer las organizaciones campesinas como elemento decisivo en la capitalización rural mediante el apoyo al fomento de unidades de crédito y cooperativas para que, junto con las mutualidades o alguna otra forma asociativa, conformen auténticas organizaciones auxiliares de crédito.

Con estas ideas se ha intentado reconocer el enfoque realista que se tiene que asumir en la búsqueda de un ejercicio de planificación del sector rural que, con respeto a los valores de justicia, responda a las necesidades productivas de la nación. Si, como se mencionó al principio de esta recapitulación, el trabajo abre un espacio de reflexión, habrá cumplido su propósito. □