
Tendencias del financiamiento rural en México

V. HORACIO SANTOYO C., MANRRUBIO MUÑOZ R.

J. REYES ALTAMIRANO CÁRDENAS*

Hasta 1990 el Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural) tenía a su cargo canalizar créditos a los productores pequeños y medianos, fundamentalmente ejidatarios, de las áreas de riego y temporal, en tanto que los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) y la banca comercial atendían a los medianos y grandes productores de las áreas de riego y de buen temporal.

En ese marco el crédito representaba un mecanismo transmisor de subsidios al campo mediante:

1) Tasas de interés fijas y con frecuencia negativas en términos reales.

2) Subsidios a la operación del Banrural y de los FIRA, los cuales canalizan la gran mayoría de los recursos por medio de la banca comercial, a la que también otorgan reembolsos parciales por sus costos de transacción y asistencia técnica.

3) El Banrural obtenía un subsidio considerable con la “recuperación” de créditos vía la transferencia del seguro agrícola. En efecto, hasta 1989 la principal fuente de aquella no eran los proyectos productivos o el cumplimiento de los productores acreditados, sino el seguro. En 1983 se informó como siniestrada 50% de la superficie total asegurada, coeficiente que se elevó a 75% en el período 1987-1989. Evidentemente, muchos de esos siniestros eran ficticios, pues resultaban de acuerdos entre algunos productores e inspectores de campo. Así, el problema de cartera vencida siempre ha estado presente en el agro mexicano, aunque la intervención de la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A. (Anagsa), permitía que parte importante de esa cartera se denominara “índice de siniestralidad” en lugar de “índice de carteras vencidas”.¹

4) Subsidios del Banrural en la forma de condonaciones y reestructuración de adeudos por motivos políticos.

UNA REFORMA RADICAL

La incapacidad de muchos productores para constituirse en sujetos de crédito, la ineficiencia del sistema financiero, la deficiente asignación de los recursos de inversión y la dependencia permanente respecto de los subsidios, dieron lugar a una profunda transformación del sistema financiero rural mexicano, cuyos principales ejes fueron: a) La eliminación en 1988 del “encaje legal”. b) La desaparición de la Anagsa y la creación de Agroasemex, con lo que la recuperación de crédito por medio del seguro prácticamente desapareció. c) La instauración de tasas de interés variables, de manera que el rédito en términos reales al fomento agropecuario siguiera siendo de los más baratos del mercado, pero siempre positivo. d) El establecimiento de criterios de rentabilidad en la operación del Banrural y la libertad para financiar cualquier actividad. Las sucursales se redujeron de 650 en 1988 a 230 en 1994 y el número de empleados pasó de 27 000 a 9 000 en el mismo lapso. Asimismo, se liquidó el fondo de fomento que atendía exclusivamente al Banrural, dejándole como fondos para descuentos a los FIRA, Nafin y Bancomext, es decir, los mismos que a la banca comercial.² e) Imposición de garantías adicionales a créditos del Banrural y la eliminación de las

2. *Ibid.*, p. 308.

1. M. Muñoz y H. Santoyo, *Visión y misión agroempresarial*, UACH-CIESTAAM, Chapingo, México, 1996, p. 255.

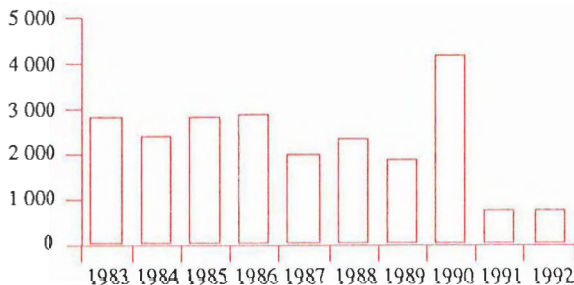
* Profesores investigadores del Programa Integración Agricultura-Industria del CIESTAAM, Universidad Autónoma Chapingo, y estudiante de doctorado de la misma institución.

reestructuraciones generalizadas; es decir, se eximió al Banco de la "obligatoriedad" de prestar y se le impuso la responsabilidad de formular análisis de riesgo para cada financiamiento. f] Se fragmentaron las funciones de las instituciones que conforman el sistema financiero rural, de manera que los productores ubicados en zonas de siniestralidad recurrente y baja productividad se canalizaron al Pronasol para recibir financiamiento a la palabra, con montos bajos y a tasa cero. Los productores de bajos ingresos, pero con potencial productivo, serían acreditados por el Banrural, con apoyo de los FIRA, mientras que los medianos y grandes productores serían atendidos por la banca comercial, en coordinación con los FIRA, Nafin y el Bancomext. Así, después de la reforma, el financiamiento rural se concebiría como un recurso que debía reintegrarse al banco pagando una tasa de interés real.

Enseguida se destacan los efectos de los cambios del sistema financiero rural en el ámbito fiscal, en los montos de financiamiento y en la recuperación de créditos.

G R Á F I C A 1

TRANSFERENCIAS FISCALES Y CUASI FISCALES A LOS FIRA Y EL BANRURAL, 1983-1992 (MILLONES DE DÓLARES DE 1992)¹



1. Pesos nominales convertidos a dólares, 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 del Banrural, la cual se redujo de 2 400 a 267 millones de dólares en el período 1988-1990.

Fuente: Banco Mundial, *Mexican Agricultural Sector Memorandum*, anexo 2, cuadro 3, Washington, 1994.

Finanzas públicas

Los cambios permitieron reducir de modo notable las transferencias fiscales. De acuerdo con la gráfica 1 pasaron de un promedio anual de 2 438 millones de dólares en el período 1983-1989 a 762 millones de dólares en el de 1991-1992, es decir, una reducción promedio de casi 69 por ciento.

Otro indicador del ahorro fiscal es que, como se aprecia en el cuadro 1, en 1983 por cada dólar prestado a la agricultura el gobierno gastaba 83 centavos en subsidios (en tasas de interés, aseguradoras, costos de operación de los FIRA y el Banrural, condonaciones de adeudos, etc.), costo que en 1992 se redujo a 17 centavos. De 1983 a 1992 el sistema Banrural-Anagsa absorbió 65% del

C U A D R O 7

FIRA Y BANRURAL: TRANSFERENCIAS GUBERNAMENTALES Y FINANCIAMIENTO AL SECTOR AGROPECUARIO (DÓLARES POR DÓLAR PRESTADO O DESCONTADO)

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

Fuente: Banco Mundial, *Mexico Agricultural Sector Memorandum*, anexo 2, cuadro 6, Washington, 1994.

valor real en dólares de todas las transferencias gubernamentales a las instituciones financieras rurales. Como costo fiscal por dólar prestado, las transferencias cayeron de 86 a 37 centavos. En el mismo lapso, los FIRA absorbieron 34% del valor real de todas las transferencias gubernamentales al sistema financiero rural, lo que las redujo de 78 centavos en 1983 a 9 centavos en 1992.

Contracción del crédito

Una de las tendencias más preocupantes del campo mexicano se relaciona con la creciente desinversión de los agentes institucionales (bancos y empresas) y de los productores. De 1985 a 1994 la superficie agrícola financiada por la banca de desarrollo se redujo 67% (véase la gráfica 2).

La contracción del financiamiento se explica por diversos factores:

1) Al desaparecer la Anagsa y exigírsele al Banrural mayor rigor en el otorgamiento de los créditos, así como trasladar una parte importante de su cartera al Pronasol, el financiamiento de ese banco cayó de un promedio anual de cerca de 7 millones de hectáreas en 1985-1988 a sólo 1.5 millones de 1990 a 1994. Los más afectados fueron los productores de maíz, pues mientras en 1986 el Banrural financió casi 3 millones de hectáreas, en 1994 sólo apoyó 154 000.³

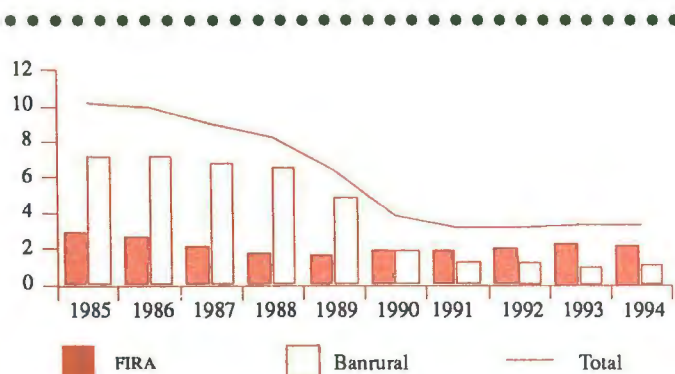
2) Los productores que caen en cartera vencida, aun cuando reestructuren sus adeudos, en general no vuelven a recibir financiamiento.

3) Al no existir el encaje legal, la banca comercial canaliza sus recursos al campo con estrictos criterios de rentabilidad, retirándose de los estratos de productores medios y bajos e incluso de algunas actividades que considera de alto riesgo.

3. Sagar, *Boletín Mensual de Información Básica del Sector Agropecuario y Forestal*, México, abril de 1995.

G R Á F I C A 2

SUPERFICIE ATENDIDA CON FINANCIAMIENTO DE LOS FIRA Y EL BANRURAL¹
(MILLONES DE HECTÁREAS)



1. En los FIRA se incluyen maíz, trigo, frijol, sorgo, cártamo, algodón y ajonjolí. En el Banrural se incluyen además otros cultivos.
Fuente: Consejo Nacional Agropecuario, *Estadísticas básicas del sector agropecuario*, con datos de los FIRA y el Banrural.

La contracción de la superficie financiada contrasta con las cifras relativas a los montos de financiamiento canalizados al sector agropecuario, ya que según el Banco de México de 1985 a 1995 se registró un incremento real de 49% (véase el cuadro 2).

Esa discrepancia podría deberse a que un alto porcentaje del supuesto financiamiento al agro en realidad no es un dinero fresco que llegue directamente a las unidades de producción, sino que es resultado de la restructuración de los créditos de miles de productores que ante la imposibilidad de liquidar sus pasivos al vencimiento se ven obligados a renegociar con la banca nuevos planes de pago. El adeudo simplemente se vuelve a documentar y pasa de la cartera vencida a la vigente, con lo que en la estadística aparece como nuevo "financiamiento al campo".

De hecho, una de las particularidades de la mayoría de los programas de renegociación de deudas es que transforman las de corto en largo plazo, lo que lleva a evaluar como crédito de inversión la cartera que sin duda no tiene ese carácter. Esas operaciones aumentan el 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 debería hablar formalmente de endeudamiento, no de financiamiento.⁴

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 el cuadro 3 se observa que los saldos de cartera vencida se elevaron de 1 628 millones

4. FAO, *Políticas de crédito agrícola*, informe final del proyecto UTF/Mex/030/Mex., Roma, 1995.

de pesos en 1988 a 15 211 millones en 1995, esto es, un incremento de 834%, que pone de relieve la creciente incapacidad de los productores para cumplir con sus compromisos financieros.

C U A D R O 2

FINANCIAMIENTO DE LA BANCA AL SECTOR AGROPECUARIO,¹ 1980-1995
(MILLONES DE PESOS)

Año	Banca de desarrollo		Banca comercial ²		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

1. Incluye cartera vigente, vencida, redescontada, intereses devengados sobre créditos y préstamos vigentes e intereses vencidos. A partir de junio de 1995 incluye cartera vendida al Fondo Bancario de Protección al Ahorro. Pesos de 1996 al 31 de diciembre de cada año. 2. A partir de julio de 1995 incluye filiales de los bancos extranjeros.

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México, *Indicadores Económicos*, México, mayo de 1996.

La responsabilidad original de la cartera vencida la comparten las instituciones financieras, los productores y el gobierno. Las causas imputables a las primeras generalmente se asocian al otorgamiento de créditos en forma irresponsable, pues por ejemplo se concedieron créditos quirografarios a tasas comerciales para financiar capital de trabajo o inversiones fijas a la espera de la aprobación de préstamos de avío o refaccionarios que nunca llegaron. Asimismo, se señala que sobreendeudaron a los sujetos de crédito; analizaron el entorno de manera muy optimista; privilegiaron más las garantías que el proyecto; operaron sistemas de pagos basados en tasas de interés nominales, que con inflaciones altas son prácticamente imposibles de cubrir, y que les faltó oportunidad en el otorgamiento de créditos.

La responsabilidad de los productores se vincula en particular a cuestiones de actitud; por ejemplo, las decisiones de endeudamiento con frecuencia se toman sin la reflexión necesaria; no se tiene una idea clara de la capacidad de pago ni de los eventuales cambios en el entorno; con frecuencia los créditos se desvían a otras actividades; persiste la cultura del no pago, en es-

C U A D R O 3

CARTERA VENCIDA AGROPECUARIA EN MÉXICO,¹ 1985-1995 (MILLONES DE PESOS)

Año	Banca de desarrollo	Variación	Banca comercial	Variación	Monto total	Variación
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

1. Saldos al final del período. Incluye intereses vencidos y desde junio de 1995 la cartera vendida al Fondo Bancario de Protección al Ahorro. Pesos de mayo de 1996.

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México.

pera de una condonación o de un programa de restructuración más favorable, y se tiene una visión de muy corto plazo.

La abrupta liberalización comercial, el retiro de subsidios y las altas tasas de interés reales contribuyen al incremento de la cartera vencida. La caída de los precios reales por la competencia externa y el incremento de los costos de producción ante el retiro de subsidios y las altas tasas de interés reales afectaron de manera notable la capacidad de pago de los productores.

Todo lo anterior ha dado lugar a un círculo vicioso: la banca no canaliza recursos a los productores rurales en virtud de la baja rentabilidad de la actividad y aquéllos no mejoran su rentabilidad y competitividad porque carecen de los recursos para hacerlo.

La solución al problema de las carteras vencidas ha traído consigo la puesta en marcha de cuatro mecanismos: 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 se orientó en lo fundamental a sanear la cartera vencida que el Banrural acumuló de 1988 a 1991. El Sireca se dirigió a todos los deudores agropecuarios y se presentó como una opción eminentemente financiera para resolver el problema de liquidez temporal de las empresas agropecuarias, pero no atendió el problema central: la falta de rentabilidad o viabilidad de las empresas. El Ade surgió como respuesta al notable incremento de las tasas de interés después de la devaluación. Cabe señalar que para el otorgamiento de apoyos, ni en el Ade ni en el Sireca se tomó en cuenta la capacidad de pago de los deudores, sino sólo el monto del adeudo. Además, el gobierno federal es el que prácticamente cubre el costo de estos programas, sin que la banca participe.

El Finape, por su parte, incluyó dos novedades importantes: el otorgamiento de descuentos generalizados hasta de 40% en

los pagos, según el saldo de cartera, y la absorción del costo de los descuentos por el gobierno federal y la banca. El Finape, sin embargo, presenta algunas limitaciones. Para muchas empresas, en particular las más endeudadas, aquél llegó muy tarde y es insuficiente, pues los intereses consolidados mediante diversas restructuraciones de créditos han acumulado saldos que tendrán pocos beneficios.

A pesar del 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 los mayores montos de crédito por deudor y por tanto que los aportes condicionados por el gobierno serán proporcionalmente menores.

Sin una reactivación de la rentabilidad de la agricultura mexicana, aun 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 casi la del mercado. En este sentido, no hay que olvidar que la cartera vencida constituye un lastre que impide mejorar la capacidad de producción y que además absorberá una parte significativa de las utilidades durante los próximos diez años.

Para dotar de viabilidad al Finape se requiere un programa de fomento de la producción agropecuaria, junto con una política macroeconómica que no sólo disminuya la tasa de interés real sino que también evite que la moneda se sobrevalúe. En efecto, si no se logra reactivar el crecimiento del sector agropecuario, el 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 dirigidos a otros sectores, su efecto parece limitado

frente a la cuantía de los adeudos y la poca capacidad de pago de las empresas agropecuarias,⁵ así como por la magnitud de los rezagos y la escasa capacidad gerencial de las unidades agropecuarias.

CAMBIOS EN EL ENTORNO Y OPCIONES DE FINANCIAMIENTO

Si bien la devaluación del peso de diciembre de 1994 tuvo efectos negativos al incrementar considerablemente las tasas de interés y el costo de los insumos y contraer la demanda interna, también permitió que los niveles de precios de los productos agrícolas mejoraran de modo considerable, lo que aumentó de forma paralela 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 aún representa un obstáculo para la reactivación de la actividad agropecuaria. La búsqueda de opciones de financiamiento es por tanto una tarea fundamental. Las opciones de financiamiento más importantes son las siguientes:

1) *La banca de desarrollo*: ante las exigencias de rentabilidad que se le impusieron, el Banrural ha aumentado su participación en sectores no agropecuarios (minería, construcción, transporte, etc.) que en 1993 representaron 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 cada vez opera más con productores privados que no encuentran apoyo en la banca comercial. Por ejemplo, de 1988 a 1993 las superficies de maíz financiadas por el Banrural se redujeron 87% en escala nacional; empero, en Sinaloa, donde la producción de riego es importante y los predios mayores, el financiamiento sólo disminuyó 31%, mientras que en el Estado de México, con temporal y temperaturas más erráticas y con un minifundio acentuado, el financiamiento cayó casi 98 por ciento.⁶

2) *La banca comercial*: los bancos comerciales han sido aún más selectivos en el otorgamiento de créditos al campo, al participar casi exclusivamente en préstamos superiores a 100 000 pesos para disminuir los costos de otorgamiento y supervisión; asimismo, sólo trabaja con productores de bajo riesgo, es decir, con los que no tienen cartera vencida, cuentan con garantías suficientes, tienen ingresos por actividades comerciales o industriales y 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 ésta tiene en el sector, pues pasó de cerca de 2 000

técnicos en 1990 a menos de 500 en la actualidad. La tendencia es a concentrar el crédito en los grandes productores de las regiones más capitalizadas, por lo que la gran mayoría de pequeños y medianos productores queda al margen.

3) *La uniones de crédito*: de 1990 a 1994 se alentó ampliamente la creación de uniones de crédito para distribuir recursos a los productores pequeños y medianos. Una de las bondades que más suelen destacarse de este mecanismo es que los préstamos se realizan con un enfoque de proximidad y de mayor supervisión, lo que en teoría se traduce en menores problemas de recuperación. Ello parece confirmarse con el comportamiento crediticio de una muestra de 87 uniones de crédito agropecuarias y mixtas, las cuales en 1993 registraron una tasa de recuperación de más de 90% en 74% de los casos.⁷

Un análisis más profundo de la situación financiera de las uniones de crédito muestra que si bien cumplen con sus compromisos con las fuentes financieras (Nafin o la banca comercial) para seguir teniendo acceso a los recursos, los socios no siempre cumplen en la misma medida con las uniones. Por tanto, éstas se ven obligadas a usar parte de su capital social para pagar a las fuentes financieras y con ello incurren en fuertes niveles de descapitalización.⁸

En la práctica las uniones de crédito han trabajado con una elevada dependencia de la banca de desarrollo y de los fondos de fomento (Nafin y los FIRA), lo que se traduce en un exceso de reglamentaciones y candados en aras de reducir los riesgos para la banca, pero que en realidad son serios obstáculos para el sano desarrollo de esas entidades. Ello no es más que el resultado de la apreciación del riesgo que la banca tiene de las uniones de crédito, pues abundan las que carecen de infraestructura y de cuadros técnicos y administrativos profesionales; presentan altos costos de operación; concentran la cartera crediticia en unos cuantos socios; asignan una importancia excesiva a la función de gestión de recursos gubernamentales; se constituyeron con aportaciones reales mínimas de los socios; toleran excesivamente el incumplimiento de los socios; muestran una escasa preocupación por recuperar los créditos y anteponen los criterios políticos a los económicos.

A partir de la devaluación, las uniones evidenciaron con gran nitidez que su problema era estructural, por su exclusiva orientación hacia la oferta de crédito. Así, la escasez de éste, el elevado índice de cartera vencida que comenzaron a acumular, la descapitalización y el gran desprestigio ocasionado por las intervenciones gerenciales y por las demandas penales contra ellas, fueron algunos hechos que marcaron el fin del promisorio futuro que se había vaticinado a esos intermediarios.

Sin embargo, no todas las uniones de crédito están condenadas a desaparecer, pues ante el proceso de depuración han permanecido y se han consolidado las que cuentan con fortalezas y tradición. Por ejemplo, las uniones que forman parte de los

5. Nótese que estos programas han sido mucho más favorables para los saldos de menor monto y han provocado la concentración de la cartera vencida en cada vez menos deudores; en varias regiones del país unos cuantos productores concentran la mayoría de la cartera vencida agropecuaria.

6. David Myhre, "Appropriate Agricultural Credit: A Missing Piece of Agrarian Reform in Mexico", en Laura Randall (ed.), *The Reform of Mexico Agrarian Reform*, M.E. Sharpe, Nueva York, abril de 1996, p. 5.

7. M. Muñoz y H. Santoyo, *op. cit.*, p. 275.

8. D. Gentil y F. Doligez, *Estudio de las uniones de crédito en México: balance y perspectivas*, Banco de México-FIRA-SIICP, México, 1994.

grandes complejos agroindustriales y diversificaron sus servicios han logrado permanecer, toda vez que sus socios comprenden que es prácticamente el único camino para tener acceso al financiamiento de manera ágil y oportuna.

4) *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 los campesinos de temporal con baja productividad y sin acceso al crédito formal. El monto de estos créditos es de aproximadamente 400 pesos por hectárea, para un máximo de tres, por productor, quien debe reembolsarlos tras la cosecha si desea mantener el derecho a ese apoyo los años siguientes, a menos que se vea imposibilitado a pagar por malos años productivos. Evidentemente esos recursos son insuficientes para financiar un cultivo y por 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 1.8 millones de hectáreas de 1990 a 1994—, en tiempos recientes esta fuente de financiamiento también se ha contraído.⁹ Otro aspecto destacado es que la cobertura del crédito a la palabra no representa ni la tercera parte de la superficie agrícola que dejó de tener financiamiento por medio del Banrural tras las reformas al sistema financiero rural.

5) *El Programa de Apoyos al Campo (Procampo)*: se creó en 1993 para ofrecer estímulos por hectárea 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 de importación.

Se inició con una fase, llamada de transición, que otorgó apoyos por 330 y 350 pesos por hectárea para los ciclos 1993/1994 y 1994/1994, respectivamente. En el documento original se establecía que después se pasaría a la fase definitiva que duraría 15 años, en los diez primeros se otorgarían apoyos constantes en términos reales que luego se reducirían hasta desaparecer totalmente.

No obstante, estos compromisos no se han cumplido y de hecho, a pesar de la alta inflación, los pagos sólo llegaron a 486 pesos por hectárea en el ciclo 1996/1996, lo que representa una contracción en términos reales de 23%. Asimismo, debido a que los criterios de otorgamiento se hicieron más selectivos, de un presupuesto anual de 11 700 millones de pesos en los ciclos 1993/1994 y 1994/1994, los recursos para el programa disminuyeron a 7 767 millones de pesos en los ciclos 1995/1996 y 1996/1996, es decir, una caída nominal de 33% y de 63% en términos reales.

Además, aun cuando se considera un programa de mediano plazo, su aplicación es incierta, pues el presupuesto destinado al Procampo tiene que aprobarse cada año. Con todo, el apoyo directo por hectárea tiene una gran cobertura espacial, pues se distribuye en casi 13 millones de hectáreas.¹⁰

9. Ernesto Zedillo Ponce de León, *Segundo Informe de Gobierno*, México, 1996.

10. El Procampo se paga por ciclo de cultivo con base en un padrón establecido en 1994 y por lo tanto las parcelas con dos ciclos al año reciben compensación doble. *Ibid.*

6) *Proveedores, prestadores de servicios y clientes*: por la contracción del financiamiento, los agricultores redujeron considerablemente la demanda de insumos y servicios. Así los vendedores de fertilizantes, maquinaria, equipo de riego, agroquímicos y semillas mejoradas, y los prestadores de servicios, como la maquila o la asesoría técnica, empezaron a otorgar sus productos o servicios de manera selectiva, a cuenta de las cosechas, pues en muchas ocasiones sólo así lograron colocar sus productos. Por el alto nivel de riesgo que implica esta práctica, sólo se mantiene entre agentes bien identificados entre sí.

Por otra parte, con el fin de garantizar el abasto de materia prima, se ha hecho frecuente la práctica entre algunas agroindustrias, como los ingenios, tabacaleras y empresas congeladoras de hortalizas, de financiar a sus proveedores. Ésta es una opción interesante frente al encarecimiento de las materias primas importadas y la escasez de la producción nacional.

7) *Agentes parafinancieros*: este mecanismo ha sido estimulado por la banca para canalizar crédito a pequeños productores, pues con ello reduce considerablemente sus costos y riesgos, además de que recibe estímulos fiscales. Las empresas participantes, o 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; a cambio disponen de clientes o proveedores solventes. En la actualidad se estima que por medio de las parafinancieras se han concedido créditos para unas 800 000 ha, superficie que podría crecer rápidamente en caso de mantenerse elevado el costo de las importaciones, particularmente de granos. Cabe precisar que esta superficie ya está comprendida en el financiamiento mediante la banca.

8) *Fuentes no formales*: aquí destacan las remesas del exterior que envían los mexicanos a sus lugares de origen. De un total de 4 500 millones de dólares que anualmente ingresan por ese medio, se calcula, de manera conservadora, que cerca de 2 000 millones se destinan al financiamiento rural, suma que duplica el monto anual pagado por el Procampo en escala nacional pero que está sujeta a eventualidades en cuanto a fechas y a montos.

Otra fuente de recursos son los ingresos que obtienen los productores o sus familias por otras actividades, sea como trabajadores en la ciudad o como jornaleros agrícolas. Sin embargo, la crisis económica tornó más aleatorios esos recursos, limitando su disponibilidad para usos productivos. Por último, aun cuando se menciona con mucha frecuencia al agiotista, éste tiene poca participación en el financiamiento de actividades productivas del campo, dado su alto costo financiero (de 10 a 15 por ciento mensual) y sus plazos cortos (de tres a seis meses). No obstante, su papel es fundamental en caso de contingencias importantes.

ESCENARIO TENDENCIAL

El sistema financiero rural no cumple a cabalidad con sus tres funciones básicas: movilización del ahorro rural, financiamiento del sector y asignación eficiente de los recursos. En efecto, de cerca de 17 millones de hectáreas sembradas, sólo

unos 3 millones, en el mejor de los casos, se estarían financiando mediante los canales formales. El resto se financia con el Procampo, los créditos a la palabra, los recursos de proveedores y clientes y con las remesas e ingresos de otras actividades. Dada su limitada cuantía, esos recursos se utilizan sobre todo para financiar los ciclos productivos, pero en general no permiten las mejoras técnicas y comerciales necesarias para hacer competitivas a las unidades de producción.

La 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 en la actualidad la única forma de hacer viables a muchas explotaciones es estimulándolas por la vía de los precios, lo que, dada la situación de las finanzas públicas, tendría que provenir de una subvaluación de la moneda.

Aun cuando mejorara la rentabilidad agropecuaria, el escenario de financiamiento selectivo tenderá a mantenerse, pues a la banca comercial no le interesa demasiado participar en un sector que demanda sin mucha respuesta inversiones de largo plazo y de muy alto riesgo.¹¹

Sin embargo, dados los compromisos adquiridos con el Finape e incluso por conveniencia propia, la banca mantendrá su participación en el sector, pero cada vez en menor medida, con productores individuales o con organismos auxiliares de crédito (como las uniones de crédito o las sociedades de ahorro y préstamo) y en mayor con agentes parafinancieros que le permitan más ingresos y una mayor dispersión del riesgo.

La participación de la banca por medio de las parafinancieras es muy rentable, pues recibe el margen de intermediación, diversos apoyos por trabajar con productores de bajos ingresos y por mantener su cartera agropecuaria, así como subsidios en los descuentos al Finape y el servicio de garantía, el cual puede ser hasta de 100%. El Banrural, por su parte, mantendrá una participación marginal e incluso decreciente en el financiamiento rural.

HACIA UNA NUEVA POLÍTICA FINANCIERA RURAL

En escala macroeconómica es preciso favorecer las condiciones para que las actividades agropecuarias sean rentables, mediante lo siguiente:

a) 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;

b) estabilizar las tasas de interés reales para la economía a niveles inferiores a 10%, para evitar la especulación financiera

11. A partir de 1997, cuando las normas de contabilidad bancarias de Estados Unidos se apliquen en México, se considerará como cartera vencida no sólo los vencimientos no pagados después de tres meses, sino la totalidad de los créditos cuyos vencimientos no se hayan pagado por más de tres meses. Por tanto se deben crear reservas mucho mayores en el segundo caso que en el primero.

y promover la canalización de recursos hacia las actividades productivas, y

c) emprender un programa de fomento para la actividad que permita revertir los rezagos tecnológicos, organizativos y comerciales del campo, con criterios de corresponsabilidad y eficiencia.¹²

Otras acciones serían las siguientes:

1) Que los fondos de fomento apoyen, sin intermediación bancaria, a empresas, entidades no gubernamentales u organizaciones de productores que cuenten con grupos que se distinguen por su capacidad tecnológica y su solvencia moral.

Estos agentes deberán ser capaces de hacer partícipes en el riesgo del crédito a los proveedores, productores y clientes, además de contar con personal técnico capacitado para inducir cambios tecnológicos y organizativos.


2) Garantizar, con base en los mecanismos legales pertinentes, la vigencia y los montos en términos reales con que operará el Procampo, a fin de que se emplee para capitalizar a empresas, permitiendo que los recursos correspondientes a toda la vigencia del programa se otorguen juntos cuando se destinen a proyectos de mejora productiva o comercial o bien a la compra de cartera crediticia con descuentos superiores a los que ya otorga el Finape.

3) Fomentar en el medio rural planes de ahorro individual, como los fondos o cajas de ahorro, a fin de impulsar ese hábito y al mismo tiempo usarlos con fines de captación y selección de sujetos de crédito. Igualmente, promover planes de ahorro colectivo por medio de fondos de garantía para crédito o precios, fondos de aseguramiento, etcétera.

4) El Banrural deberá incrementar su eficiencia en la prestación de servicios financieros para el medio rural, a fin de disminuir sus costos operativos. Además, en su calidad de banca especializada deberá poner en práctica un programa de financiamiento oportuno a fin de que pueda diferenciarse y crear ventajas competitivas.

En el mediano plazo será necesario buscar la desincorporación progresiva de la institución por medio del establecimiento de bancos regionales en los que los sujetos de crédito que más usen los servicios del banco y cumplan mejor con sus compromisos financieros puedan adquirir —mediante bonificaciones— acciones del banco y tener una mayor participación en los consejos de administración y comités de crédito.

5) El crédito a la palabra deberá seguir asociándose a la formación de cajas solidarias, pero se deberá exigir a los productores una aportación y un ahorro adicionales.

6) Las administradoras de fondos para el retiro (afores) ofrecen una oportunidad de contar con financiamiento de largo plazo y costo financiero estable para diversos proyectos, por ejemplo, plantaciones forestales y obras de infraestructura, entre otros. 

12. M. Muñoz y H. Santoyo, *Retos y oportunidades para las agroempresas en una economía abierta*, informe de investigación, núm. 24, Centro de Investigaciones Económicas Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial, Universidad Autónoma Chapingo, México, 1996.