

**NACIONES UNIDAS
COMISIÓN ECONÓMICA
PARA AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE – CEPAL**



Distr.
LIMITADA

LC/MEX/L.825
21 de noviembre de 2007

ORIGINAL: ESPAÑOL

**MÉXICO: NOTAS SOBRE EL FINANCIAMIENTO RURAL Y
LA POLÍTICA CREDITICIA AGROPECUARIA**

ÍNDICE

	<u>Página</u>
PRESENTACIÓN.....	1
RESUMEN EJECUTIVO.....	3
I. COMPORTAMIENTO DEL SECTOR AGROPECUARIO	5
1. La producción agropecuaria	5
2. Factores explicativos del desempeño agropecuario.....	8
II. EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL: CAÍDA DEL CRÉDITO Y FINANCIAMIENTO INSUFICIENTE.....	10
III. LA POLÍTICA DE CRÉDITO	13
1. Los organismos financieros públicos.....	13
2. Los organismos de ahorro y crédito popular y el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI)	18
3. La banca comercial	20
IV. LOS PROGRAMAS DE APOYO AL FINANCIAMIENTO RURAL	23
1. Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (FOCIR)	23
2. Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	24
3. Fondo Nacional de Apoyos para las Empresas en Solidaridad (FONAES).....	25
4. PROCAMPO tradicional y PROCAMPO capitalizable	25
5. Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO).....	26
6. Programa de Apoyo para acceder al Sistema Financiero Rural (PAASFIR).....	27
7. Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA)	28
8. Proyecto Regional de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural (PATMIR)	29
V. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LA POLÍTICA.....	32

	<u>Página</u>
VI. CONCLUSIONES Y ELEMENTOS PARA REORIENTAR LA POLÍTICA CREDITICIA DEL SECTOR AGROPECUARIO	36
1. Lineamientos básicos para la reformulación de la política de financiamiento.....	39
BIBLIOGRAFÍA	43
ÍNDICE DE SIGLAS.....	45
<u>Anexo estadístico</u>	47

PRESENTACIÓN

En este trabajo se examinan las tendencias del financiamiento agropecuario en México durante los últimos 12 años, además de que se expresan consideraciones con respecto a la política de crédito.

El análisis se centra en torno a la política financiera agropecuaria que instrumenta el gobierno federal de México a partir de tres tipos de programas: 1) los dedicados a proporcionar crédito por conducto de las instituciones financieras, como los Fideicomisos instituidos en relación a la Agricultura (FIRA) y la Financiera Rural (FINRURAL); 2) los orientados a otorgar crédito a grupos específicos de productores, fomentar la creación de sujetos de crédito mediante fondos de garantía, así como de instrumentos para disminuir el riesgo, y 3) la creación y fortalecimiento de Intermediarios Financieros Rurales (IFR), con objeto de que se conviertan en la plataforma de primer piso para la operación de la banca de desarrollo.

Del análisis de la operatividad de las instituciones y programas se derivan propuestas para reorientar la política de financiamiento agropecuario.

En el capítulo I se estudia la evolución del financiamiento agropecuario y se exponen sus insuficiencias en el período detallado. En el capítulo II se evalúa la implementación de la política de crédito por parte de los organismos públicos y la banca comercial. En el tercer capítulo se examinan las fortalezas y debilidades de la política de crédito. Por último, el capítulo IV contiene la proposición de algunas orientaciones sobre la política crediticia para el sector agropecuario a partir de las instituciones públicas.

RESUMEN EJECUTIVO

El producto sectorial agropecuario muestra un menor dinamismo que el producto interno bruto (PIB) total de la economía; mientras éste creció a un ritmo promedio del 2% entre los años 2000 y 2005, el sector agropecuario lo hizo al 1,7%. Uno de los factores que contribuyen a explicar ese rezago es el menor flujo de recursos crediticios a la producción agropecuaria, no sólo a partir de la crisis de 1994-1995, sino desde finales de la década de 1980.

En medio de los cambios —entrada al Acuerdo General de Aranceles y Comercio, liberalización comercial, privatización y cierre de empresas públicas, retiro del Estado de la actividad económica, abandono del régimen de precios de garantía a productos agrícolas—, que caracterizaron a la economía mexicana en los años previos a la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), las actividades agropecuarias experimentaron un proceso de pérdida de rentabilidad.

Esa situación repercutió en una severa crisis que afectó a la banca de desarrollo —al Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL) concretamente—, manifestada en altos niveles de cartera vencida que lo obligaron a reducir el flujo de crédito al campo. La crisis general de la economía de 1994-1995 afectó también a la banca comercial, que contrajo igualmente el financiamiento al sector agropecuario.

Estos factores ocasionaron una disminución abrupta y sostenida de la cartera de crédito agropecuario en el financiamiento total de la economía, que descendió de 8,6% en 1990 a 3,7% en 2000, y a sólo 1,4% en 2005.

Visto desde una perspectiva más amplia, la escasez de crédito en el medio rural es parte de una crónica ausencia de servicios financieros formales, por lo que se ha extendido una red de oferentes informales, ya sean prestamistas, comerciantes o usureros que proveen recursos a un alto costo.

La menor oferta de crédito afectó sobre todo a los pequeños y medianos productores. Fueron los campesinos de ese estrato, principalmente los localizados en el centro y sur-sureste del país, los que dejaron de recibir ese apoyo para la producción. Esta tendencia se agudizó durante el período reciente 2004-2005, pese a que el crédito de la banca de desarrollo se recuperó después de la caída de 2003.

A partir de constatar que tanto en la situación del crédito a la baja como en su fase de reactivación (al menos en lo que corresponde al flujo de la banca de desarrollo), los excluidos son los pequeños productores, el propósito es hacer un recuento de la política financiera respecto del sector agropecuario.

En el trabajo se destaca que tanto los Fideicomisos instituidos en relación a la Agricultura (FIRA) como la Financiera Rural (FINRURAL) presentan restricciones operativas que les impiden hacer llegar el crédito a los pequeños productores, además de que los programas de

apoyo crediticio diseñados para grupos específicos tienen un alcance limitado. Nuestra hipótesis se refiere a que esas instituciones, si bien cuentan con los recursos suficientes, carecen de los medios institucionales y operativos para colocarlos en forma de crédito entre los usuarios finales.

Así, el enfoque del estudio hace necesario tomar en cuenta que, junto con la crisis de recursos, el gobierno federal se ocupó en una primera instancia de recomponer el aparato institucional por cuyo conducto instrumenta la política de financiamiento al campo.

Tras el cierre de BANRURAL en 2003, fue creada la FINRURAL, organismo público descentralizado diseñado para operar en el segundo piso mediante una red de intermediarios financieros, los cuales aún no acaba de constituir, por lo que su operación sigue siendo principalmente de primer piso. Junto con FIRA, que sigue trabajando exclusivamente como organismo de descuento, constituye la banca de desarrollo.

Otro actor importante tiene su origen en la aprobación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP) en 2001, en la que se reconocen múltiples organismos, la mayoría de carácter social (cajas de ahorro, cajas solidarias, sociedades de ahorro y préstamo, uniones de crédito y otras figuras), que anteriormente operaban sin un marco legal preciso, por lo que al sustraerse de la regulación y supervisión, se propiciaban frecuentes fraudes a los ahorradores. Esos organismos, conocidos ahora como Entidades de Ahorro y Crédito Popular (EACP), están en proceso de consolidación.

Aun cuando cada vez con menor participación, el otro agente institucional oferente de crédito es la banca comercial, y es por ello que hoy día el crédito a la producción agropecuaria se provee de manera formal por tres tipos de agentes: la banca de desarrollo, los organismos denominados EACP y la banca comercial.

I. COMPORTAMIENTO DEL SECTOR AGROPECUARIO ¹

1. La producción agropecuaria

En el período 1994-2004 el aumento de la producción agropecuaria en México se sustentó principalmente en mayores rendimientos (3% promedio anual en las áreas de riego), y en menor medida en la expansión del área cosechada, que creció a una tasa anual de 1,3%. En particular sobresalen los elevados rendimientos en maíz, sobre todo en Sonora y Sinaloa, mientras que en Chiapas y Oaxaca se incrementaron a menor ritmo. En especial se amplió la superficie dedicada a la producción de forrajes (5,2% anual) y, en menor medida, la de frutales y hortalizas. La superficie cosechada de legumbres y oleaginosas se mantuvo sin mayores variaciones, mientras que el área de riego permaneció estancada en alrededor del 25% del total.

El patrón de producción varió levemente; disminuyó 2,2% la participación de granos, de oleaginosas y de caña de azúcar, en tanto que se mantuvo la ponderación de legumbres, y se elevó 2% el peso de forrajes y hortalizas; también ganaron una ligera aportación los frutales.

Por regiones, el comportamiento de la producción fue errático. Mientras que en algunos estados la producción se elevó de forma sostenida —México, Jalisco, Zacatecas y Querétaro—, en otros como Yucatán y Nayarit descendió; en Guanajuato permaneció sin variaciones. La producción se acrecentó en algunos estados con marcados niveles de pobreza, como Chiapas (2,5%), Guerrero (2,3%), Veracruz (2,4%); sin embargo, en Oaxaca se estancó.

El valor de la producción de granos se expandió ligeramente (1,6%), idéntica alza del maíz para consumo humano, y el maíz para forraje alcanzó casi 7% en el período. La producción de maíz se incrementó 3% en las áreas de temporal, y en las de riego declinó 1,4%.

Los agricultores comerciales aportan el 34% de la oferta interna de maíz; 44% proviene de agricultores de nivel medio. Un tercer grupo de productores de bajos ingresos, que constituyen dos terceras partes del total, generan apenas 22% de la producción.

La producción de frijol presentó una reducción discreta de 0,9% anual. Por su parte, la oferta interna de arroz se estancó por la competencia del grano importado de Estados Unidos.

Continuó la caída de la producción de trigo, de 3,9% anual entre los años 1994-2004, por la baja rentabilidad del cultivo y la disminución de las áreas sembradas.

El sorgo y la cebada presentaron altas tasas de crecimiento durante el período, mientras que la producción de oleaginosas —cártamo, copra, semilla de algodón y soya— fue volátil, en

¹ El contenido de este capítulo está tomado en lo fundamental del estudio *México: Crecimiento agropecuario, TLCAN, capital humano y gestión del riesgo* (LC/MEX/L.686/Rev.1), elaborado por la CEPAL en febrero de 2006. Para facilitar la lectura, se omiten las fuentes de las cifras y datos.

general, y prosiguió el estrechamiento de su área sembrada; en cambio, el crecimiento dinámico del cártamo contrastó en este panorama.

Los forrajes —maíz, alfalfa, avena y sorgo— crecieron significativamente. Asimismo, la producción de hortalizas fue elevada. Se destacaron los cultivos de exportación —cebolla, espárragos y tomate verde— y la producción de pepino y lechuga, en tanto que la variación de papa fue de casi 3% anual.

La producción de frutas para exportación también se elevó, y la caña de azúcar se estancó en 1,1 % anual, como resultado de la ineficiencia a lo largo de la cadena productiva, el incumplimiento de cuotas de importación de Estados Unidos y el aumento de las importaciones de edulcorantes. La producción de uva se contrajo casi 4% anual.

La producción pecuaria logró un crecimiento de casi 4% anual, en particular la de aves, huevos y leche. La carne bovina presentó un débil incremento. Se destacan los logros en sanidad e inocuidad en la producción de carne de bovinos. La producción de leche se elevó casi 3% anual.

La producción de carne de porcinos se incrementó 2,4% anual en el período considerado. Este subsector realizó un cambio tecnológico que logró intensificar la productividad y economías de escala, apoyadas por el acceso a forrajes a precios competitivos. Las exportaciones a Japón contribuyeron a estos resultados. El sacrificio de aves en rastros modernos, tipo TIF, se multiplicó más de cuatro veces entre 1994 y 2002. La oferta interna de huevo se expandió casi 3% anual.

Como resultado de estos desempeños, el producto agropecuario real creció en promedio casi 2% anual y el valor agregado agroindustrial avanzó a una tasa anual de 3,2%.

a) El comercio exterior agropecuario

Las exportaciones agroalimentarias aumentaron a una tasa de 9% anual; en comparación, las exportaciones totales en los mismos años (1994-2004) lo hicieron al 12% anual. Los acuerdos comerciales con varios países beneficiaron la oferta exportable con nuevas oportunidades de negocios, en especial en frutas, hortalizas y verduras.

Las exportaciones agroindustriales se expandieron 11%, elevando su participación 5% en el total; especial dinamismo mostraron las frutas y legumbres en conserva, así como las ventas externas de tequila y otros aguardientes, que subieron a un ritmo de 14% anual en el período. Las exportaciones a Estados Unidos se ampliaron 7,5% anual y se duplicaron en el lapso considerado. Las exportaciones provenientes del sector se diversificaron de forma significativa.

Por su parte, el valor de las importaciones agroalimentarias se incrementó casi 11% anual, en especial las de maíz (28%), semilla de soya (7%), carnes frescas y refrigeradas (11%), preparados alimenticios (14%) y trigo.

El debate sobre las importaciones de maíz alcanzó consenso en cuanto a que los consumidores y los importadores salieron beneficiados, pero algunos productores resintieron pérdidas.

El efecto de las importaciones agroalimentarias depende del grado de concentración de cada rama industrial. Es el caso de las adquisiciones de granos y oleaginosas, que contribuyeron a mantener precios competitivos en los concentrados para animales con efectos favorables sobre la producción de aves, huevos y porcinos, lo que estimuló el mayor consumo de estos alimentos. En cambio, sobre las importaciones de varias ramas industriales —como carne porcina, manufacturas de harina y derivados de maíz y leche—, los beneficios no llegaron a los consumidores finales por el fuerte grado de concentración de esas actividades industriales.

b) Tendencia declinante de los precios reales agropecuarios

Las altas tasas de inflación observadas a raíz de la crisis de 1994-1995 aumentaron considerablemente los costos de los insumos para las actividades agropecuarias, lo cual hizo que los precios al productor de muchos bienes agrícolas se deterioraran en términos reales.

La baja fue generalizada casi en todos los productos, lo que obviamente contrajo el ingreso real de los productores, pese al crecimiento de la producción. La concentración industrial en leche, procesamiento de maíz y empaque de carne de cerdo, determinó que se pagara un precio relativamente bajo al productor nacional, se importaran bienes sustitutos a precios reducidos y, aun así, el precio al consumidor fuera elevado a favor de las empresas industriales e intermediarios.

c) Incremento de la productividad laboral y por área

La productividad laboral agropecuaria promedio ascendió 4,4% entre 1993 y 2003 debido a cierta incorporación tecnológica y, en parte, al apoyo de programas gubernamentales como la Alianza para el Campo, así como por la salida de mano de obra familiar no remunerada que se encontraba subempleada. Esto permitió no sólo que la producción no descendiera, sino que además creciera. La productividad agrícola (que subió 2% en promedio) se expandió por arriba de la del conjunto de la economía. Los rendimientos aumentaron casi en todos los grupos de cultivos, excepto los industriales.

d) Deterioro de las condiciones de bienestar. Empleo, salarios y remesas

El empleo en el sector agroalimentario disminuyó 22% en el período 1993-2004 y afectó a 1.900.000 personas, en especial subempleadas. Como ya se dijo, parte del incremento de la productividad obedeció a esta reducción.

Los salarios reales promedio agrícolas se derrumbaron 28% entre 1994 y 1997, y a pesar de su recuperación años después, en 2005 fueron 10% menores que en 1994. En el interior del sector, y conforme a datos de Rosenzweig, se elevó el empleo remunerado de los trabajadores

asalariados agrícolas que reciben menos de tres salarios mínimos, al subir de 51% a casi 70% del total, en tanto que el grupo de personas que no reciben ingresos bajó 18% del total.²

En general, el bienestar de la población en el medio rural resintió los efectos de la crisis de 1994-1995. Los programas gubernamentales y las remesas familiares contribuyeron a mitigar la caída del bienestar y permitieron que se elevara el consumo por habitante de varios alimentos, como el de carnes de aves, de bovino y de cerdo, además de huevos, arroz, maíz y sorgo.

Hasta 1996, más de la mitad de la población rural (52%) no pudo cubrir sus necesidades alimenticias y ocho de cada 10 habitantes eran pobres. Estas proporciones retrocedieron en los años siguientes, a 27,6% y a casi seis personas, respectivamente, en 2004.

La pobreza y la desigualdad que caracterizan en general a México se muestran como los grandes desafíos en el medio rural. Durante el periodo 1994-2002, en el medio rural el coeficiente de Gini aumentó de 0,43 a 0,51. La concentración del ingreso se acentuó entre 1994 y 2002: el quintil de los más pobres que captaban 5,4% del ingreso rural contrajeron su participación a 4,7%. El quintil de los más ricos amplió su participación de 51% a 56% (SAGARPA, 2003).

La modalidad de ejecución de algunos programas ha contribuido a mantener esta tendencia. Así, un estimado muestra que 47% de los apoyos del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) en 2002 se canalizaron al 9,2% de los productores, y 44% de los agricultores beneficiados recibieron apenas 15% de los apoyos (Romero y Puyana, 2004).

En síntesis, la evolución del sector agropecuario en cuanto a producción, productividad y comercio exterior presentó un modesto crecimiento, en un contexto desfavorable en el período. Las exportaciones fueron pujantes y se diversificaron. Las importaciones de materia prima apoyaron a las cadenas pecuarias. Los precios reales agropecuarios, siguiendo la tendencia, declinaron drásticamente, afectando los ingresos y el bienestar rural, que retrocedieron. El empleo y los salarios reales descendieron. Las remesas del exterior desempeñaron un papel compensador de estas tendencias, al igual que los apoyos al productor y las transferencias a los hogares pobres.

2. Factores explicativos del desempeño agropecuario

La evolución del sector agropecuario entre 1994-2004 estuvo condicionada por diversos factores exógenos adversos. Por una parte, se presentó una importante disminución de la demanda al sector agropecuario provocada por los factores que se enumeran a continuación.

a) La grave crisis interna que contrajo el ingreso disponible y ocasionó altibajos en el consumo privado.

b) La tendencia a la baja de precios agrícolas internacionales, en especial la crisis del café, repercutió de manera severa en el ingreso y en el empleo de estados como Chiapas, Oaxaca

² Ibídem.

y Veracruz. Las exportaciones de café pasaron de 706 millones de dólares en 1995 a 174 millones en 2004, es decir, se redujeron 75%.

c) La débil demanda internacional a inicios de los años 2001-2002 generó una merma del valor de las exportaciones agropecuarias. Esa demanda externa estuvo además restringida por prácticas comerciales desleales —*dumping*, incumplimiento del acuerdo comercial y subvenciones—, que afectaron la producción mexicana.

Con respecto a la oferta, varios factores debilitaron la producción y los rendimientos. Se mencionan los principales.

a) La crisis macroeconómica de mediados de la década de 1990 se reflejó en una drástica contracción del crédito agropecuario (80% entre 1994-2004), que frenó la producción y más aún las inversiones privadas en el medio rural. El financiamiento disponible se realizó a tasas de interés muy elevadas, principalmente mediante el sector informal. A la tradicional aversión al riesgo para otorgar préstamos en el sector agropecuario se sumó la crisis financiera, la falta de liquidez y el estancamiento del sistema bancario. Un solo dato es revelador: en 2004 y 2005 el porcentaje de crédito agropecuario en el total de cartera del sistema bancario era apenas de 1,4%, mientras que en 1990 había sido de 8,6% (véase el cuadro 1 del anexo).

b) La crisis también se expresó en la disminución del gasto real agropecuario a una tasa de 5,5% anual entre 1994-2004. La inversión agropecuaria pasó de representar en 1990 el 11% del gasto total del gobierno federal, a sólo 3% en 2004. La inversión en riego fue casi nula.

c) En tercer lugar, en 1998 el tipo de cambio restó competitividad a las exportaciones e hizo atractiva la importación de granos por la apreciación real del peso, a diferencia de 1995, cuando la tasa favorecía fuertemente a las exportaciones y desestimulaba esas importaciones.

d) Otro efecto de la crisis fue el proceso inflacionario acelerado que prevaleció hasta el año 2000, lo cual deterioró los precios reales agropecuarios e incrementó los costos de producción del sector, con especial crudeza durante 1995-1999.

Al sumar a lo anterior los efectos desfavorables con relación a la demanda y las restricciones estructurales con el débil capital humano empleado en buena parte de la producción, particularmente de los pobres, se tiene un cuadro adverso para el crecimiento, la productividad y los ingresos agropecuarios en los años 1994-2004.

El contexto anterior no fue el más alentador para atraer la inversión privada necesaria para elevar la competitividad agropecuaria. Durante 1994, 1995 y 2001 la inversión agropecuaria se derrumbó de manera drástica (-29%, -342% y -155%, respectivamente).

Es evidente que los factores mencionados, en particular la falta de financiamiento, no favorecieron las inversiones rurales ni una expansión dinámica del sector. Llama la atención cómo en un decenio tan afectado adversamente, el sector agropecuario mexicano haya podido crecer y la mayor parte de los productos aumentar en términos por habitante; asimismo, cómo la producción exportable se diversificó y se elevó, y cómo la producción de maíz de temporal ascendió.

II. EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL: CAÍDA DEL CRÉDITO Y FINANCIAMIENTO INSUFICIENTE

La astringencia de recursos crediticios otorgados al sector agropecuario antecedieron a la crisis general del sistema financiero de 1994-1995, ya que desde fines de los años ochenta se detuvo la expansión del crédito agropecuario. La inflación y las altas tasas nominales de interés que imperaron entre 1983-1989 repercutieron en elevados índices de morosidad y cartera vencida, tanto en la banca de desarrollo como en la comercial, entonces ambas en manos del Estado. El retiro del Estado de la operación directa del seguro agrícola coincidió en el tiempo y explica en parte la reducción del financiamiento.

Desde la década de 1980 las actividades agropecuarias perdieron rentabilidad y en los años noventa se abandonó la política de precios de garantía, se privatizaron empresas públicas proveedoras de insumos y se cancelaron subsidios para la comercialización.

Sin embargo, la crisis financiera de mediados de la década de 1990 significó la disminución del crédito, público y privado, a todos los sectores de la economía. En términos nominales, el saldo total de cartera colocada por el sistema bancario en el conjunto de la economía sólo creció 28% en 2004 con respecto a 1995 (véase de nuevo el cuadro 1 del anexo).

El sector agropecuario fue afectado de manera mucho más grave. En efecto, la cartera total colocada en el sector agropecuario por el sistema bancario comercial y de desarrollo bajó 63,2% en términos nominales de 1995 a 2004.

El crédito de la banca comercial, que daba muestras de una recuperación en forma acelerada durante los primeros años de los años noventa, cayó en igual forma desde 1995, y en 2005 llegó a representar únicamente la mitad del monto alcanzado 10 años antes (datos en pesos corrientes; véase el cuadro 2 del anexo). Desde 2002 la banca comercial mantiene estancada su cartera colocada en el sector en un promedio de poco más de 20.000 millones de pesos. El crédito gubernamental a través de los FIRA y la FINRURAL ha vuelto a elevar los montos otorgados sólo a partir de 2004.

Los organismos de microfinanzas, agrupados como EACP, se encuentran en proceso de transición hacia su consolidación, trabajando para cumplir con los requisitos que les exige la LACP, al amparo de la cual se les extendió una prórroga que vence en diciembre de 2008. El potencial de desarrollo que tienen se mostrará claramente una vez que concluya la etapa de cumplimiento de requisitos para ser reconocidos.

En el trienio 2000-2002 el monto de cartera colocada en el sector agropecuario, silvícola, forestal y pesquero del conjunto de la banca fue de 43.236 millones de pesos en promedio anual. En el trienio siguiente (2003-2005) se contrajo 42%. La cartera agropecuaria como proporción de la cartera total descendió de 8,6% en 1990 a 4,9% en 1995, y a sólo 1,4% en 2005 (véase de nuevo los cuadros 1 y 2 del anexo).

A partir de 2004 el crédito de primer piso proporcionado por la banca de desarrollo disminuyó por el cierre del Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL), ocurrido a mediados de 2003. En efecto, comparando los promedios anuales entre los períodos considerados, descendió de 11.630 millones de pesos a 7.909 millones de pesos.³

El crédito refaccionario, después de ascender a un promedio anual de 1.526 millones de pesos entre 2000 y 2002, lo que representaba 13,1% de la operación de BANRURAL, pasó a ser de 549 millones de pesos anuales en promedio y a representar tan sólo 7,3% de la operación de la FINRURAL; a partir de 2003 el crédito se orienta preferentemente a las áreas de riego. Entre los trienios considerados el crédito de avío otorgado a la agricultura de riego incrementó su participación de 35% a 54%.

Las cuotas por hectárea se han reducido de un promedio general de 2.724 pesos por hectárea en el trienio 2000-2002 (todavía en la operación de BANRURAL), a 1.634 pesos por ha en el trienio 2004-2006, esto es, 40 % menos.

Los Fideicomisos instituidos en relación a la Agricultura (FIRA), por su parte, que habían mantenido sus operaciones de segundo piso, descontando recursos principalmente a la banca comercial en un promedio de 28.000 millones anuales entre 2000 y 2002, los hizo elevarse hasta un promedio de 43.600 millones de pesos en el trienio 2003-2005, lo cual representa un aumento del 55,7%.

Pese al mayor volumen de recursos, los productores a los que llegó directamente el crédito disminuyeron en 44%, al pasar de 1.533.000 en promedio durante el primer trienio a 860.000 durante el segundo. Además, los productores del estrato de menores ingresos menguaron su participación como receptores del crédito de 49% en 2001 a 30,7% en 2003, para luego recuperarse y representar 37,9% en 2005.

Estas tendencias nos muestran que: a) el conjunto del sector primario participa cada vez menos del crédito total; b) FINRURAL ha reducido tanto las cuotas de los avíos como el monto total de los créditos refaccionarios que otorga; c) ambas instituciones se han orientado a operar principalmente en la agricultura de riego de las entidades del noroeste y del norte, y d) los descuentos de FIRA a la banca comercial, además de que llegan a un menor número de productores, se concentran entre los medianos y grandes. En suma, los productores pequeños y medianos tienden a ser excluidos del crédito de las instituciones gubernamentales FIRA y la FINRURAL.

Tanto la falta de crédito para la producción agropecuaria en particular, como la carencia de servicios financieros que caracterizan a las áreas rurales en general, obedecen a la falta de

³ Es importante mencionar que las cifras correspondientes a FIRA y FINRURAL se refieren a “crédito otorgado” en un período determinado; es decir, se trata de un **flujo** de recursos y no, como en el caso de la cartera, de un **saldo**. La diferencia de conceptos obedece a que el Banco de México sólo proporciona información de saldos de cartera, aunque la llama “crédito al sector agropecuario”, mientras que los datos de FIRA y la FR sí corresponden a recursos crediticios otorgados, ya sea en forma de descuentos u operados (ejercidos es un concepto similar) directamente.

instituciones financieras formales que ofrezcan esos servicios. Se estima que casi una quinta parte de la población del país vive en municipios sin presencia de sucursales bancarias.

En este contexto, la población rural pobre obtiene recursos crediticios para satisfacer sus necesidades productivas, de consumo o de atención médica, de los múltiples agentes que dominan el mercado informal, como prestamistas, comerciantes, “coyotes” y otros. La amplia extensión de este sector muestra que hay una considerable demanda real de parte de la población rural por servicios financieros.⁴

En resumen, el crédito en la economía en general, y en el sector agropecuario en particular, ha dejado de ser un instrumento para elevar la inversión, favorecer la capitalización y mejorar la productividad. Los efectos directos que ello tiene en el sector agropecuario son tanto menor producción como empleo e inversión de los que potencialmente se podrían obtener.

⁴ “Sin acceso a los bienes financieros formales, los pobres recurren a alternativas diferentes a los servicios bancarios formales. Las fuentes más comunes de crédito para los pobres son los comercios, las instituciones informales y los préstamos de familiares y amigos”. Véase Banco Mundial (2005), pág. 63.

III. LA POLÍTICA DE CRÉDITO

La política de financiamiento al campo que viene llevando a cabo el Estado mexicano en los últimos años se sustenta, por una parte, en dos instituciones financieras (FIRA y FINRURAL) y, por otra, en programas de alcance específico y con propósitos particulares. En este segundo caso se incurre en múltiples gastos administrativos e intrincadas reglas de operación, que en conjunto dan la imagen de una política crediticia diluida entre estrategias y propósitos varios.⁵

Las dos primeras instituciones están sectorizadas en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Los programas, manejados por medio de fondos o fideicomisos dependen de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) o de la Secretaría de Economía. Esto significa que la política se ejecuta tanto desde instancias propias del sector propiamente financiero, como a partir de sectores de fomento.

Una tercera estrategia de esa política consiste en los apoyos otorgados para la creación de IFR, que se instrumenta expresamente por la SAGARPA y la FINRURAL. Los fondos FIRA desde la década de 1990 han fomentado la creación de esos intermediarios por medio de acciones e incentivos específicos.

1. Los organismos financieros públicos

a) Fideicomisos instituidos en relación a la Agricultura (FIRA)

Esta institución financiera está integrada por cuatro fondos: Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FONDO); Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA); Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA) y Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras (FOPESCA).

Los dos primeros se dedican a redescantar créditos al sector agropecuario otorgados por la banca comercial. El FEGA proporciona garantías parciales a la banca por créditos otorgados y le reembolsa los costos de asistencia técnica y evaluación de proyectos. FOPESCA, por su parte, redescuenta líneas de crédito y otorga garantías a la banca comercial que financia actividades pesqueras.

Con la utilización de esos fondos y otros programas e instrumentos que ha puesto en operación, FIRA actúa en dos grandes vertientes. Por una parte, proporcionando recursos financieros a la banca comercial (líneas de crédito, garantías y subsidios directos) y, por otra, suministrando apoyos técnicos para los productores acreditados. Sus objetivos básicos son:

⁵ La descripción de esos programas se incluye en el capítulo IV de este trabajo.

incrementar la oferta de servicios financieros; disminuir la percepción de riesgo de las inversiones y elevar las capacidades tecnológicas y empresariales.

La política de tasas de interés que aplica FIRA depende del nivel socioeconómico del usuario final del crédito, por lo que se favorece con la tasa más baja a los productores con ingresos anuales de hasta 3.000 veces el salario mínimo diario. Este nivel de salario mínimo, como forma de estratificación, fue extendido por FIRA dos veces durante los últimos años, por lo que se amplió automática y desproporcionadamente —con respecto a la tasa de inflación o crecimiento del salario— el estrato de productores a los que se les da esa preferencia.

No obstante, los productores de ese estrato preferente han recibido menos de la mitad del total de recursos otorgados por FIRA en los últimos años, además de que se advierte una tendencia a disminuir su participación, la cual decreció de 49% en 2001 a 30,7% en 2003, para después, en 2005, recuperarse aumentando al 37,9%.⁶

El monto absoluto de recursos que llegó a los productores con ingresos de hasta 3.000 veces el salario mínimo diario en 2003 (10.800 millones) fue menor a la mitad del monto de crédito recibido por los productores del estrato superior (24.300 millones), es decir, los medianos y grandes. En 2004 esa proporción prácticamente se mantuvo (15.400 millones los primeros y 30.500 millones los segundos) (véanse el cuadro 3 del anexo y el cuadro siguiente).

NÚMERO DE PRODUCTORES ACREDITADOS CON RECURSOS DE FIRA

2000	2001	2002	2003	2004	2005
1 534 971	1 412 592	1 652 350	770 983	777 987	1 030 802

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), *El sector alimentario en México*, Serie de estadísticas sectoriales, México, 2006.

Un indicador que llama la atención de los datos anteriores es el referido al número total de productores acreditados con recursos de FIRA, que se redujo drásticamente de 2002 a 2003 al pasar de 1.652.350 a 770.983 productores, una caída de 53%. En parte, ese descenso podría atribuirse a que en 2003 dejó de operar BANRURAL, institución a la que le descontaba cartera.

Para que el usuario final del crédito clasificado como de menores ingresos pague una tasa de interés igual a CETES, FIRA otorga un subsidio a la banca participante. Además de ese subsidio a la tasa de interés, la institución ofrece garantías a la banca de primer piso, ya sea directamente o mediante los Fondos de Inversión y Contingencia para el Desarrollo Rural (FINCAS).

⁶ Los datos sobre FIRA proceden de Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), *El sector alimentario en México*, Serie de estadísticas sectoriales, México, 2006.

La larga experiencia operativa de FIRA nos muestra que su preocupación por hacer llegar recursos crediticios a los pequeños y medianos productores ha tenido un éxito limitado al basarse en el redescuento con la banca comercial. Aun cuando recibe los subsidios a la tasa de interés, y asume en forma compartida el riesgo otorgando garantías —o bien con el pago de una cuota fija por cada sujeto de bajos ingresos acreditado, por conducto del programa Sistema de Estímulos a la Banca (SIEBAN)—, la banca comercial ha sido renuente en ampliar su operación.

Entre los funcionarios de la banca privada se menciona que la aceptación del descuento de cartera por parte de FIRA, así como los reembolsos por los subsidios e incentivos, requiere de complicados trámites y papeleo burocrático. Sin desestimar esta apreciación, la causa del retraimiento de la banca comercial como oferente del crédito al campo no radica en ese obstáculo.

La banca no participa en el cofinanciamiento de las inversiones, sino que éstas son asumidas sólo por FIRA y por las aportaciones de los propios productores. Como puede observarse en el cuadro 4 del anexo, la participación de la banca en el total de las inversiones generadas en 2004 y 2005 ha sido nula.

Ante ello, FIRA ha creado, a partir de la crisis de 1994, diversas formas y mecanismos para hacer llegar el crédito a la producción agropecuaria.⁷ Es el caso de las empresas parafinancieras y agentes parafinancieros, o el Programa de Crédito por Administración (PROCREA), conocido como “agentes Procrea”, y más recientemente su programa para que las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOLÉS) operen el crédito agropecuario.

Las empresas de factoraje y agentes parafinancieros son unidades de tipo comercial y empresarial (distribuidoras de insumos, maquinaria; despachos prestadores de servicios, agroindustrias, y otras) que realizan actividades complementarias a las funciones o servicios que ofrece la banca. Los agentes parafinancieros llevan a cabo funciones del proceso crediticio, tales como: selección de productores; distribución del crédito; formalización de contratos o convenios, y concentración de las recuperaciones.

Los “agentes Procrea” son parte de un programa instituido por FIRA para incorporar el crédito a microempresas del medio rural. Participan también de un programa específico de subsidios temporales para cubrir los costos que implica establecer la infraestructura para realizar las transacciones crediticias de pequeños productores.

Las SOFOLES son organismos financieros reconocidos por la Ley de organizaciones y actividades auxiliares del crédito, y supervisados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, que cuentan con autorización para proporcionar financiamiento en sectores específicos de la economía.⁸

⁷ Además de utilizar como primer piso a la banca comercial y de desarrollo (en este caso hasta 2003), FIRA opera con intermediarios financieros formales como uniones de crédito, arrendadoras financieras, almacenes generales de depósito y empresas de factoraje.

⁸ A las SOFOLES recientemente se les ha autorizado operar prácticamente sin restricciones en los sectores de actividad económica, por lo que pasan a ser Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (SOFOMES).

A fines de 2002 FIRA diseñó un programa para que estos organismos operaran en el sector rural, para lo cual les proporcionaría fondeo hasta por 200 millones de pesos durante el primer año de operaciones. El fondeo sería decreciente durante dos años más y posteriormente las SOFOLES rurales deberían obtener recursos en el mercado.

Otros apoyos que se les otorgan por parte de FIRA, por medio del FEGA, son el 50% de las garantías para la cartera crediticia que generen en el sector rural.

b) FINRURAL

FINRURAL fue creada a mediados de 2003 tras la desaparición de BANRURAL. No es banco de desarrollo sino organismo público descentralizado. Su objetivo es la ampliación y consolidación de la oferta de los servicios financieros en el medio rural.⁹

FINRURAL se propone llevar a cabo operaciones de segundo piso por conducto, por una parte, de los llamados IFR, constituidos bajo cuatro figuras: sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, sociedades financieras populares, uniones de crédito y almacenes generales de depósito y, por otra parte, de los llamados organismos dispersores del crédito (ODC).

Estas figuras se crean como un mecanismo para evitar los costos de transacción en los que se incurre cuando las fases del proceso crediticio se realizan en forma directa y para servir a un solo sujeto. Los IFR y los ODC hacen las tareas que implican las etapas que van desde la evaluación de la solicitud hasta la recuperación del crédito, actuando como concentradores de operaciones y vínculo entre los clientes y FINRURAL. Tales organismos realizan las mismas funciones que los agentes parafinancieros y agentes Procrea de FIRA.

Sin embargo, los ODC no son verdaderos intermediarios financieros que capten y presten recursos (se pretende, mediante diversos apoyos que se les otorgan, que lleguen a convertirse en IFR), sino empresas distribuidoras de insumos, comercializadoras, agroindustrias, y en la mayoría de los casos se trata de organizaciones de productores que distribuyen el crédito entre sus

⁹ En el análisis de la operación de la FINRURAL están implícitos diversos juicios de valor que quizá convenga mencionar. Tratándose de banca gubernamental, que opera con recursos públicos, aunque ya no se le conciba como “de desarrollo”, se cree que debe atender preferentemente a productores de bajos ingresos por encima de los de otros estratos; a productores de áreas temporaleras sobre los de áreas de riego, a aquellas regiones donde predomina el minifundio y los productores de escasos recursos, como el centro y sur-sureste del país, sobre las regiones de agricultura comercial de riego y con mayores extensiones, como el noroeste y norte. Al igual que el crédito refaccionario es cualitativamente “mejor” que el de avío, y que una cuota de crédito debe cubrir al menos dos terceras partes de los costos. También que es preferible la operación directa con los productores por sobre la utilización de intermediarios que encarecen los recursos, aun cuando esto último, sobre todo en el contexto actual, es muy difícil por los costos de operación y transacción que ello implica.

agremiados y concentran los pagos. Por ello, FINRURAL fomenta un programa de capacitación para desarrollar y consolidar los IFR que requiere para su operación.¹⁰

En el ejercicio 2004 la FR apoyó la participación de 46.111 productores y personas vinculadas al sector rural interesadas en constituir IFR, en cursos impartidos por el Colegio de Postgraduados a lo largo de la República. Este programa será estructurado en diferentes fases para atender a las distintas entidades de acuerdo con su nivel evolutivo en la intermediación financiera. Se trata de lograr que las entidades dispensoras evolucionen hasta convertirse en IFR.

En el ejercicio de 2004, de una colocación de créditos por 9.328,7 millones de pesos, lo otorgado directamente por la FINRURAL representó 71%, y el resto se repartió entre entidades dispensoras (21,9%) e IFR (7,4%).¹¹ Para 2005 las proporciones fueron: créditos directamente entregados por FINRURAL, 68%; por conducto de entidades dispensoras, 21%, y por medio de IFR, 11%. Estos datos muestran un avance lento, de sólo poco más de dos décimas de punto en el crédito otorgado por IFR y ODC, por lo que FINRURAL sigue siendo una operadora de primer piso, hasta que logre construir esa estructura de intermediación.

Otro elemento de ponderación sobre la orientación del crédito es su composición regional. Contrastando la derrama crediticia en el noroeste del país con la del sureste, se tiene que a la primera región en 2004 se otorgó 14,3% de los créditos, que representaron 23,8% del monto colocado, mientras que en el sureste se dio 17,4% de los créditos, que significaron 12,6% del monto total. En el ejercicio de 2005, el noroeste tuvo únicamente 8% del número de créditos que, no obstante, representaron 26,6% de los recursos ejercidos; en la región sureste se otorgó el 33% de los créditos, apenas 10,6% de los recursos totales colocados.

Los datos muestran una severa bipolaridad del ejercicio crediticio, que refleja la desigualdad de las prácticas agropecuarias del país. Un sureste con la tercera parte del número de las operaciones y solamente la décima parte de los recursos, frente al noroeste que concentra en pocos créditos más de la cuarta parte del monto total canalizado por FINRURAL.

La composición del crédito se ha deteriorado en contra de la capitalización del sector agropecuario, ya que mientras los recursos ejercidos por FINRURAL aumentaron 35,8% en 2005 con respecto a 2004 —como producto de incrementos similares en los créditos de avío, simples, prendarios y en operaciones de factoraje—, en el rubro de refaccionarios se presentó una contracción de 17,4%. En la composición total del ejercicio estos créditos disminuyeron su participación de 8,9% en 2004, a 5,4% en 2005. En la operación del primer semestre de 2006 sólo representaron 5% (véase el cuadro 6 del anexo).

¹⁰ La SAGARPA y FINRURAL pusieron en operación en 2004 el Programa de fortalecimiento de entidades dispensoras de crédito, mediante el cual se “apoya a las organizaciones de productores en el diseño, incubación y fortalecimiento de ODC, para que evolucionen preferentemente a IFR regulados, así como para incrementar el monto de crédito operado por FINRURAL y mejorar la capacidad de gestión del crédito...” SAGARPA, “Quinto informe de labores”, p. 181.

¹¹ Los datos de este apartado están tomados de FINRURAL (2003, 2004 y 2005), “Informe de autoevaluación”.

Un hecho preocupante es que la operación de FINRURAL se oriente preferentemente a las áreas de riego. En el trienio 2000-2002 el crédito de avío otorgado por BANRURAL en áreas de temporal representó 65% de su ejercicio total. En el trienio 2004-2006 los recursos otorgados por FINRURAL a la agricultura de esas áreas se redujeron a casi 40% del total de su ejercicio (véase el cuadro 7 del anexo).

La superficie total habilitada con crédito por esa institución se ha mantenido entre esos períodos, pero las cuotas por hectárea se han reducido drásticamente. De haber alcanzado un promedio de 2.724 pesos por ha en el trienio 2000-2002, se disminuyó ese monto a 1.634 pesos por ha en el trienio 2004-2006, 40% menos (obviamente en términos reales la caída es aún mayor). Los cultivos apoyados con crédito de avío son también prácticamente los mismos entre los períodos considerados: maíz trigo, sorgo y arroz siguen manteniendo su importancia. Solamente el frijol mermó considerablemente su participación.

Desde el inicio de sus operaciones, FINRURAL ha administrado el programa PROCAMPO ¹² en forma importante; de hecho, en los ejercicios 2004 y 2005 su participación representó 20,4% y 17,4% del total de los recursos colocados. La cartera vencida de la institución fue de 1,06% en 2003, subió a 2,9% en 2004 y disminuyó a 2,5% en 2005.

En el Informe de autoevaluación de 2005 de FINRURAL se menciona que “los indicadores crediticios son de resaltar, debido a que se superaron las metas programadas en colocación, así como los resultados obtenidos durante el ejercicio 2004. Se colocaron recursos por 12.668,8 millones de pesos a través de 176.921 créditos, y en beneficio de 231.048 productores del medio rural”. De acuerdo con esos números, el promedio de cada crédito es de 71.607 pesos y 54.831 pesos por acreditado.

En cuanto a la población que atiende FINRURAL, se afirma que 81,8% de los acreditados son de ingresos bajos y medios, o sea, aquellos que tienen ingresos anuales de hasta 3.000 veces el salario mínimo diario del Distrito Federal; conforme al salario vigente en 2006, se trata de un monto de 146.000 pesos anuales.

Cabe mencionar que desde el inicio de sus operaciones, FINRURAL apoya la producción de caña de azúcar, rama productiva que había quedado al margen del crédito desde la desaparición de la Financiera Nacional Azucarera. Los créditos se otorgan por medio de acuerdos con las organizaciones de productores y son administrados por los ingenios. También tiene líneas de crédito para mantenimiento y reparación del parque vehicular de los ingenios.

2. Los organismos de ahorro y crédito popular y el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI)

Un gran número de pequeños organismos dedicados a captar ahorro y otorgar préstamos —sin tener un carácter explícitamente mercantil, y surgidos algunos de ellos muchos años atrás, bajo

¹² En el capítulo IV se trata el tema de estos apoyos que se viene otorgando a los productores desde la entrada en vigor del TLCAN, y de acuerdo con la superficie que tienen bajo producción.

formas de cajas de ahorro y préstamo, cooperativas de ahorro, sociedades mutualistas de crédito, entre otras—, eran reconocidos y operaban al amparo de la Ley de sociedades cooperativas.

Por ser asociaciones o sociedades civiles integradas por socios, con quienes exclusivamente realizaban sus operaciones, desde el punto de vista financiero trabajaban de manera semiformal y sin regulación expresa que les implicara responsabilidades, por lo que con frecuencia ocurrieron fraudes y malos manejos.

Una vez que se decidió reconocer y regular a estos organismos mediante la LACP de 2001, al BANSEFI se le encomendó el otorgamiento de diferentes apoyos, líneas de crédito para su fondeo, así como colaborar en labores de supervisión. Esta última función es delegada por las autoridades financieras en los organismos llamados federaciones, también reconocidos por la ley, y a las cuales deben estar afiliadas las EACP.

El BANSEFI es resultado de la transformación del Patronato del Ahorro Nacional que durante décadas se dedicó básicamente a captar y fomentar el ahorro entre los estratos de población de ingresos medios en áreas urbanas. En sus nuevas funciones, el BANSEFI se constituye con lo que se conoce en el medio como el banco del sector o “banco de cajas”, buscando aglutinar a un vasto universo de cooperativas, cajas, asociaciones, sociedades de ahorro y préstamo, uniones de crédito y otros.

Con los apoyos que les otorga BANSEFI, se busca que esos organismos disminuyan sus costos de operación y regulación, obtengan mayores ingresos, amplíen la gama de servicios y productos que ofrecen, y eleven la eficiencia de sus procesos para generar economías de escala.

Al amparo de esa ley se reconocen actualmente 630 organismos entre Cajas populares (220); Cajas solidarias (210); Cooperativas de ahorro y préstamo (157), Sociedades de ahorro y préstamo (11) y Uniones de crédito (32).¹³

Una vez que sean plenamente reconocidas las EACP se constituirán en una de las dos figuras legales según el origen de su capital: a) Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo, si pertenecen al sector social y son integradas por socios, y b) Sociedad Financiera Popular, cuando se trate de sociedades anónimas y su capital sea privado.

Actualmente, la mayor parte de las EACP provienen del sector cooperativo urbano y rural, constituido por socios con actividades productivas, principalmente pequeños comerciantes, artesanos, productores agropecuarios, o bien asalariados. En su vertiente rural, los socios predominantes son familias campesinas de pequeños productores y comerciantes. Se trata de los organismos conocidos también como microfinancieros o de microcrédito, que en conjunto cuentan con 2,3 millones de socios, el 47% perteneciente a cooperativas de ahorro y préstamo. La principal característica de este sector es su heterogeneidad. En efecto, entre las sociedades y cooperativas de ahorro y préstamo se concentran 89% de los activos. El 56% de todos los organismos tienen activos totales inferiores a 5 millones de pesos. El 86% de las cajas solidarias tienen activos menores a los 500.000 pesos.

¹³ Los datos provienen de BANSEFI-Banco Mundial (2002) y de la página web de BANSEFI.

También en su funcionamiento muestran patrones muy desiguales. Mientras que el monto de los préstamos en las uniones de crédito es en promedio de 47.000 pesos, en las cajas solidarias es de 1.100 pesos. La captación promedio por socio en las uniones de crédito es de 10.000 pesos y en las cajas solidarias de 1.000 pesos.

La presencia de EACP se concentra fuertemente en el centro-occidente del país. El estado de Guanajuato tiene el 30% del total de socios de esos organismos; le sigue Querétaro con 14,5%, Jalisco con 11,7% y el Distrito Federal con 6,7%.

Si bien la presencia de estos organismos, en particular los más grandes, se da principalmente en las áreas urbanas, conforme a un estudio que abarcó a 388 de ellos (que representan 62% del total censado), realizado por BANSEFI,¹⁴ se obtuvo que 278 llevan a cabo operaciones en el sector rural, donde captan ahorro y proporcionan crédito a sus socios, sobre todo para el pequeño comercio, actividades productivas rurales y específicamente para la agricultura y pequeña ganadería. De esos últimos, el estudio detectó que 102 organismos prestan sus servicios exclusivamente en el sector rural.

Esos organismos tienen una captación del orden de 14.154 millones de pesos y una cartera total de 12.037 millones de pesos; de ese monto de cartera, 11,3% se encuentra vencida (que sería el índice de morosidad del sector del ahorro y crédito popular), y 88,7% está vigente. Las cajas solidarias, las uniones de crédito y las sociedades de ahorro y préstamo son los organismos que muestran los promedios mayores de cartera vencida, con 19,1%, 14,3% y 14,2%, respectivamente.

La relación entre capital contable y activo total arroja un índice de capitalización del 12,2%, promedio que también varía de manera muy pronunciada, desde sólo 6,3% en las sociedades de ahorro y préstamo, hasta un 64,0% en las cajas solidarias.

El estudio concluye afirmando que la baja rentabilidad que en general las caracteriza es atribuible tanto a la concepción de no lucro que predomina en las sociedades de corte social, como al aprovisionamiento de reservas que les exige la normativa sobre sus niveles de cartera vencida.

Los 388 organismos estudiados cuentan con 8.683 empleados y 1.194 sucursales. Los activos del sector de ahorro y crédito popular representan sólo 1% de los activos de la banca comercial del país, pero su importancia y relevancia en cuanto al papel que puede desempeñar radica en que atiende al 6,7% de la población económicamente activa (PEA).

3. La banca comercial

Entre las instituciones integrantes de la banca comercial ha decrecido el interés por participar en el mercado rural, lo que se atribuye a diversos factores como: altos costos de administración de

¹⁴ BANSEFI (2002). Los datos que siguen provienen de este estudio.

pequeñas transacciones, dificultades de diversificar los riesgos que se traducen en morosidad, falta de garantías reales y largos procesos para adjudicarse garantías, principalmente.¹⁵

Si bien cada uno de estos elementos puede tener su peso si se le ubica en su contexto específico, lo cierto es que la banca comercial, con excepción de dos o tres instituciones, únicamente participa con clientes de mediano y gran tamaño, sobre todo en áreas de riego, y para aprovechar los subsidios de FIRA.

Si la banca comercial viene otorgando cada vez menos apoyos financieros a la producción agropecuaria, y de manera más general al sector rural, se debe que le resulta poco atractivo en términos de obtención de beneficios económicos.

La escasa y a veces nula rentabilidad de las actividades que realizan los pequeños productores los hace requerir créditos de bajo monto, que no compensan los costos directos e indirectos en los que se incurre por parte de los prestamistas bancarios. El punto de vista de un banquero privado no deja lugar a dudas: el costo de otorgar un crédito de 45.000 pesos es básicamente el mismo de otorgar uno de 800.000. Es por esta relación estrictamente de costo-beneficio que la banca comercial no presta recursos a los pequeños productores.¹⁶

Su operación se encuentra fuertemente concentrada en unas cuantas entidades. A Sonora, Sinaloa, Jalisco, Chihuahua, Coahuila y Tamaulipas, la banca comercial les canalizó, en promedio, 47,5% del total del monto de los créditos otorgados de 2002 a 2005. Este fenómeno se aprecia adecuadamente si se considera que en el Distrito Federal se otorgó, durante los años mencionados, 17,3% del monto de los créditos concedidos por esa banca al sector agropecuario. Ello obedece seguramente a que se trata de empresas que tienen su domicilio fiscal en el Distrito Federal, o bien, al tratarse de montos altos de crédito, su autorización compete a las oficinas matrices de los bancos. De esta manera, 35,2% del crédito debe repartirse entre las 25 entidades federativas restantes, por lo que 12 de ellas sólo reciben 3,1% del financiamiento total de la banca comercial al sector agropecuario.¹⁷

Cuando coexistían las bancas de desarrollo y comercial, operando en el primer piso, se podía argumentar con razón que la menor tasa de interés (subsidiada) que ofrecía la primera era una forma de competencia desleal que actuaba desincentivando la presencia de la segunda.

¹⁵ El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) considera que existen cuatro obstáculos básicos para la participación de la banca privada como oferente de crédito rural. El primero es el mayor costo de administración en las áreas rurales que en las urbanas. El segundo se refiere a que los costos de riesgos climáticos y de precios suelen ser mayores como consecuencia de la dificultad de diversificarlos; el tercer obstáculo se refiere a la escasa calidad de las garantías hipotecarias rurales, y el cuarto señala el desincentivo que representan los subsidios a la tasa de interés otorgados por programas gubernamentales. Véase BID (2002), pág. 7 y siguientes.

¹⁶ Podrían existir algunos factores que desalientan los préstamos al sector rural, como las dificultades para adjudicarse garantías, aunque se ha reformado la legislación al respecto y existen a la vez diversos fondos de garantía y mecanismos que minimizan el riesgo en esta materia para las instituciones financieras.

¹⁷ Se trata de los estados de Baja California Sur, Campeche, Colima, Guerrero, Hidalgo, México, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco y Tlaxcala. Véase Secretaría de la Presidencia, "Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno 2006", con datos del Banco de México.

Sin embargo, a pesar de que actualmente el mercado de primer piso ha sido casi abandonado por la banca de desarrollo, y que ésta requiere de una amplia red de intermediarios, parece difícil que en el corto plazo la banca comercial vuelva a interesarse por financiar a la producción agropecuaria. “El desarrollo de intermediarios rurales privados es un proceso difícil y de largo plazo, que aun bajo las mejores condiciones no tiene garantizado su éxito”.¹⁸

¹⁸ BID (2002), pág. 9.

IV. LOS PROGRAMAS DE APOYO AL FINANCIAMIENTO RURAL

Conforme el alcance de la banca de desarrollo rural se fue reduciendo en la década de 1990, el sector público estableció diversos programas con variados propósitos y estrategias para atender a sectores de productores mediante el otorgamiento de recursos a tasas y en condiciones preferenciales, o bien para formar sujetos de crédito, otorgar garantías complementarias, capacitar al personal de instituciones de microfinanzas, entre los principales.

Las instituciones y dependencias que los operan forman en conjunto un subsector “paracrediticio” que canaliza recursos públicos (en algunos casos recuperables con criterios financieros y en otros subsidios), sin una adecuada coordinación y con grado variable de eficiencia. Sería necesario realizar una evaluación individual profunda de cada uno de esos programas para determinar su pertinencia. En las siguientes páginas sólo se describen los objetivos y las pautas operativas, así como sus principales resultados para los años más recientes, de los que fue posible obtener información.

1. Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (FOCIR)

Este fondo se creó en 1993 con el propósito de aportar capital de riesgo a proyectos agropecuarios y agroindustriales. Su mandato se revisó en 2002, buscando incrementar la cobertura de capital de riesgo desde el segundo piso. El capital de riesgo es un instrumento financiero que consiste en la suscripción y exhibición de acciones del capital social de las empresas apoyadas, orientado, por su naturaleza, hacia el mediano y largo plazos.

El FOCIR está facultado para participar en proyectos de inversión por medio del instrumento de capital de riesgo, en forma temporal y minoritaria, procurando detonar inversión por medio de la asignación de recursos sobre bases de selectividad, rentabilidad y temporalidad. Concretamente, puede participar en proyectos de inversión hasta con 25% del capital social y por un plazo de entre cinco y siete años, extendible en casos específicos. Se busca apoyar parcialmente la inversión en proyectos nuevos o la expansión de los ya existentes.

Además, FOCIR amplía sus funciones hacia el diseño y la difusión de mecanismos y esquemas que promuevan la participación de los intermediarios financieros en el sector rural; también busca integrar y difundir un portafolios de oportunidades de inversión y brindar asesoría financiera, fiscal y legal para concretar proyectos.

A fin de que el proyecto o empresa en el que participe tenga acceso al financiamiento que requiera, este fondo puede otorgar las garantías complementarias requeridas por otras instituciones financieras, así como desarrollar actividades de banca de inversión para integrar instrumentos de los mercados de dinero y capitales, tanto del país como del exterior. Los apoyos del FOCIR con este instrumento tienen como objetivo el logro de una administración óptima del riesgo a partir de un costo financiero competitivo.

Propiciado por los cambios a su mandato, se ha constituido un fondo privado de capital de riesgo con aportaciones de bancos y otros intermediarios del país, así como con aportaciones de inversionistas institucionales del exterior. FOCIR funge como operador y administrador de ese fondo.

2. Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)

El FOMMUR es un programa dedicado a apoyar actividades productivas de mujeres que viven en aquellas áreas rurales clasificadas como de alta marginación.

Los recursos crediticios se otorgan a mujeres organizadas en grupos solidarios integrados por un mínimo de cinco mujeres y un máximo de 40 miembros. Los montos de crédito son crecientes a partir de un primer financiamiento de 1.500 pesos por persona y hasta un máximo de 4.000 pesos en el cuarto y subsiguientes financiamientos. La condición para acceder a esos montos crecientes es cumplir oportunamente con los pagos convenidos. Los plazos de recuperación van de hasta cuatro meses para el primer crédito, y nueve y 12 meses para el segundo y subsecuentes.

Todas las operaciones, desde la entrega del crédito hasta su recuperación, se hacen por conducto de los llamados organismos intermediarios (OI), que son organizaciones de productores que concentran y distribuyen el crédito, lo cobran y enteran a los órganos centrales administradores del programa, radicados en la Secretaría de Economía.

La normativa del FOMMUR define a estos organismos como “personas morales legalmente constituidas, relacionadas con el desarrollo rural y el financiamiento, con capacidad técnica operativa para canalizar a las mujeres rurales los apoyos...”.¹⁹ Se dedican a la formación de grupos solidarios, que son la base operativa del programa.

Los OI reciben un subsidio de 20% el primer año de operación, sobre el techo financiero de recursos a distribuir. En los años subsecuentes el subsidio se va reduciendo hasta estabilizarse en 10% anual al cuarto año de operación. Ese subsidio se aplica en promoción, asistencia técnica, capacitación y equipamiento para el desarrollo de sus funciones.

Sobre las líneas de financiamiento que el FOMMUR otorga a los OI, se les cobra a éstos una tasa de interés de CETES más un punto. La tasa que los OI pueden aplicar a las mujeres usuarias del crédito no excederá el 5 % mensual.

En los seis años que lleva de instrumentarse este programa se han autorizado microcréditos por 1.548,3 millones de pesos. En el período enero-agosto de 2006 el promedio de cada operación fue de 2.374 pesos. Su recuperación de cartera es de 98,1%.

Los microcréditos se destinan en una proporción de 73% a actividades comerciales, seguido de pequeñas agroindustrias familiares, ganadería de pequeñas especies y agricultura.

¹⁹ FOMMUR (2000).

3. Fondo Nacional de Apoyos para las Empresas en Solidaridad (FONAES)

El FONAES fomenta la formación de capital productivo mediante proyectos viables y sustentables. Los recursos que otorga FONAES no son bajo la forma de financiamiento, sino apoyos para lograr la autogestión productiva de los proyectos seleccionados. Su objetivo es llegar a la población rural, indígenas y campesinos, así como grupos de áreas urbanas que, organizados en torno a un proyecto productivo, demuestren su viabilidad.

En 2005 FONAES otorgó casi 3.000 apoyos para formación de capital productivo por un monto de 572 millones de pesos. Las actividades pecuarias y el comercio concentran el 60% de los recursos ejercidos. De acuerdo con la normativa para su operación, los apoyos otorgados son por un tercio del valor del proyecto. Los beneficiarios aportan otro tanto y el resto se contrata con un organismo financiero.

Los recursos asignados a este programa han tenido fuertes oscilaciones durante los últimos años, ya que la mayor parte de las empresas tienen problemas en la comercialización de sus productos, lo que a su vez se atribuye a que los apoyos no se entregan con oportunidad.

4. PROCAMPO tradicional y PROCAMPO capitalizable

Los subsidios que el gobierno federal comenzó a entregar a los productores agropecuarios a partir de 1994, bajo el PROCAMPO, coincidiendo con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y pensados para compensar algunos de sus efectos, sufrían retrasos conforme el ciclo productivo avanzaba. Su otorgamiento se condicionaba a demostrar que el productor había sembrado la superficie autorizada con alguno de los productos básicos u oleaginosas incluidos. Sin embargo, por los atrasos burocráticos en su implementación, los recursos llegaban mucho después de que se había cumplido la etapa de siembra.

Una vez que se contó con un directorio depurado de los productores a apoyar en cada ciclo agrícola, la banca —tanto la comercial como la de desarrollo— puso a disposición de los productores los recursos con varios meses de adelanto, descontando los intereses a los beneficiarios. El programa se conoció como PROCAMPO adelantado.

Se instituyó así una operación de bajísimo riesgo para la banca que contabilizaba como crédito una operación cuyos trámites, además, los hacían empresas parafinancieras que actuaban como intermediarios entre banca y beneficiarios de los subsidios. Esas parafinancieras eran, en muchos casos, despachos de profesionistas que se dedicaban a hacer trámites y servir de enlace entre productores y bancos, tanto comerciales como de desarrollo.

De 2000 a 2005 se apoyaron 13,2 millones de hectáreas anuales en promedio con una cuota de entre 778 pesos por ha en el año 2000 y de 963 pesos por ha en 2005 y 2006. Los productores que recibieron este subsidio fueron casi 2.700.000 en promedio anual, y un monto anual otorgado, en promedio, de 11.978 millones de pesos.

Una variante de este esquema es el PROCAMPO capitalizable, que iniciado en 2003 se instrumenta en dos modalidades: la primera es directa, y consiste en que el monto de crédito

otorgado es igual al importe total acumulado de los apoyos PROCAMPO en lo que resta de su vigencia, esto es, hasta 2008.²⁰ La segunda modalidad se denomina complementaria porque el monto del financiamiento es mayor que la suma del apoyo PROCAMPO.

En el PROCAMPO capitalizable los recursos que se comprometen son los que se obtendrán anualmente hasta 2008, por lo que se constituyen en garantía de que el productor dispondrá de ingresos para efectuar sus abonos, disminuyendo así el riesgo de la banca participante. Mediante este programa ha sido posible otorgar créditos a mayores plazos. En 2004 y 2005 optaron por este programa 201.000 y 338.000 productores, respectivamente, quienes recibieron créditos por 3.400 millones de pesos y 5.600 millones de pesos, respectivamente.²¹

Si bien este programa parte de una premisa que busca conjuntar una bolsa de recursos más grande, a partir de la cual se pueda contar con una base que permita a los productores acceder a la adquisición de bienes de capital y mejorar su productividad, de acuerdo con el propio programa, los recursos del PROCAMPO capitalizable se han dedicado en su mayor proporción a la compra de ganado, a financiar el cambio hacia cultivos más redituables y al pago de deudas.

5. Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO)

Los recursos de este fondo se otorgan como apoyos a productores tanto en la modalidad de riesgo compartido como financieros, a fin de mejorar la capitalización, la actualización tecnológica y la reconversión sustentables de las unidades de producción de las empresas rurales. Asimismo, busca promover la diversificación y la reconversión de la producción bajo esquemas de riesgo compartido que constituyen un coadyuvante en el logro de los propósitos del desarrollo rural sustentable, en los aspectos de financiamiento y asistencia especializada para el fomento de empresas rurales.

El Programa del Fondo de Riesgo Compartido para el Fomento de Agronegocios (FOMAGRO) tiene como propósito elevar la productividad, la rentabilidad y competitividad de los productores en la cadena productiva por medio de proyectos integrales de inversión, con objeto de fortalecer la organización de los productores para impulsar su desarrollo empresarial, lo cual les permitirá su participación en los diferentes mercados que fortalecerán la capitalización de la empresa. Por ello, FIRCO busca consolidarse como agencia promotora de agronegocios, impulsando a las organizaciones de productores para que constituyan sus propios centros de gestión empresarial.

FIRCO, por conducto de FOMAGRO, estableció subprogramas que promuevan la actividad productiva en el medio rural por medio de: a) agronegocios, b) apoyo a la cadena productiva de productos de maíz y frijol, cuyas superficies sean en promedio de 5 ha o menos, aplicando criterios de productividad, rentabilidad y competitividad regional, y c) apoyos e incentivos a sistemas orgánicos. El objetivo del programa es impulsar el desarrollo de los agronegocios y de las actividades agrícolas, ganaderas, forestales y pesqueras que incrementen la

²⁰ El PROCAMCO fue ampliado en 2007 hasta 2012.

²¹ Datos de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (2006), “6º Informe de Labores”, pág. 54 y siguientes.

productividad, la rentabilidad y la competitividad de la producción primaria en las cadenas productivas.

Los recursos incluyen tres subprogramas de riesgo compartido que son:

- a) Apoyos directos para cubrir gastos de planes de negocios y proyectos, estudios de inversión y diseños y asistencia técnica especializada, capacitación, infraestructura y equipamiento.
- b) Apoyos para constituir garantías líquidas o fuentes alternas de pago.
- c) Los proyectos deberán promover la integración de las actividades productivas, analizando sus resultados en la generación de empleos, ingresos y productividad.

6. Programa de Apoyo para acceder al Sistema Financiero Rural (PAASFIR)

Mediante este programa se busca generar un mayor flujo de recursos al sector agropecuario con acciones dirigidas sobre todo a constituir fondos de garantía, cuya ausencia ha sido un obstáculo para obtener el acceso al crédito, al tiempo que se crean intermediarios financieros que contribuyan a bajar el costo de la operación crediticia (véase el cuadro 8 del anexo).

El FIRCO y sus gerencias estatales instrumentan el programa y ejercen sus recursos. Tiene tres componentes (en realidad, subprogramas) con asignaciones presupuestarias individuales y un abultado rubro de “contingencias”. Los componentes son: constitución de garantías líquidas, reducción de costos de transacción y acompañamiento técnico para el fortalecimiento de las figuras asociativas.

El punto de partida del programa fue la creación de FINCAS, que es también su rubro principal de erogación, es decir, los fondos de garantía líquida con los que se propone conseguir el crédito para sujetos, cuyo principal impedimento ha sido, precisamente, la carencia de garantías.

Los resultados de la evaluación de este programa se pueden apreciar en el cuadro 9 del anexo. En tres años y medio se benefició a 461.032 productores con 16.521,1 millones de crédito por medio de 816 FINCAS apoyadas. El costo del programa durante tres años solamente fue de 1.772,7 millones de pesos; esto es, casi 11 centavos por cada peso de crédito detonado.

El PAASFIR, en su modalidad de apoyo a la constitución de intermediarios financieros rurales, otorgó 77,2% de sus apoyos a productores clasificados como excedentarios, 15,3% a productores en transición —es decir, grandes y medianos—, y sólo 2,7% a productores de subsistencia e infrsubsistencia, y el resto, 4,8%, a “jornaleros y otros”. Estos datos permiten apreciar cuál es la población objetivo preferente de esa institución estatal.²²

²² Véase Financiera Rural y Universidad Agraria (2005).

Los FISOS son otro componente del PAASFIR cuyo objeto es mejorar el acceso de los productores al crédito. En su constitución intervienen aportando recursos los gobiernos estatales, los productores y FIRCO. Los recursos de este fondo son manejados por el Comité Técnico del Fideicomiso Estatal constituido por el propio gobierno de los estados.

Hasta mediados de 2006 se han creado nueve fondos estatales en Baja California, Chiapas, Jalisco, Oaxaca, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán. El PAASFIR les otorgó recursos por 132,7 millones de pesos.

7. Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA)

ASERCA busca promover la utilización de instrumentos financieros en el mercado de futuros, con objeto de dar certidumbre en el ingreso de los productores agrícolas ante los movimientos que se presenten por cambios en los precios de venta. Así, se procura establecer una cultura financiera y bursátil en el medio rural que dé como resultado una herramienta que permita a los agricultores comercializar en forma más eficiente sus cosechas.

Asimismo, por conducto del Programa de Agricultura por Contrato se proporciona una mayor certidumbre sobre las variaciones de precios que se dan en los mercados internacionales, buscando la protección de los productores que celebren contratos de adquisición de productos agrícolas.

Se consideran como sujetos del programa los agricultores nacionales que destinen superficie a la producción de maíz, trigo, sorgo, soya, cártamo y algodón, individuales o asociados legalmente, que cumplan con los requisitos establecidos en las Reglas de operación del programa de apoyos a la comercialización.

Los productores inscritos en el programa otorgarán autorización a ASERCA mediante la solicitud de cobertura para que esta institución lleve a cabo, en su nombre, los actos necesarios para comprar, liquidar, administrar contratos de opciones a futuro, recibir fondos y en general para realizar cualquier operación relacionada con los instrumentos que se utilicen para la cobertura. La autorización tendrá como vigencia máxima la fecha de vencimiento de los contratos de cobertura establecida por el productor en la correspondiente solicitud.

Para realizar la cobertura, ASERCA propondrá como precio de ejercicio, para cada uno de los meses cotizados en las bolsas de futuros, el precio más cercano al precio de cierre del mercado de futuros del día hábil anterior.

El programa comprende dos modalidades: cobertura simple y cobertura con formación de Fondo de Inversión y Contingencia (FINCA). La cobertura de precios se realizará por medio de la compra de opciones “*put*” u opciones “*call*”.

Cobertura simple: en esta modalidad, ASERCA aportará el 50% del costo total de la cobertura durante el período de vigencia del programa. El productor cubrirá el 50% restante con un depósito en la cuenta bancaria designada por ASERCA para tal efecto. Si la cobertura es a un

precio de ejercicio diferente al establecido por ASERCA, el productor deberá pagar adicionalmente el diferencial de costos.

Cobertura con formación de FINCA: esta modalidad se operará sólo con FINCAS constituidos hasta el 31 de diciembre de 1998. Bajo esta modalidad, ASERCA aportará 75% del costo total de la cobertura de acuerdo con lo señalado en las tablas de costo de cobertura vigente el día de la operación; para realizar esta operación por parte de ASERCA, el productor debe haber constituido un Fondo de Inversión y Contingencia (FINCA).

El FINCA es un fondo de inversión y contingencia constituido legalmente conforme a los lineamientos establecidos por los FIRA, con objeto de formar un fondo de cobertura de precios, y es administrado por medio de un fideicomiso; es necesario realizar un contrato con una institución bancaria, que funge como fiduciaria. El fideicomiso se rige por un reglamento de operación. El suscriptor exhibirá el original del contrato y entregará copia del contrato y del reglamento de operación, además de cumplir con los aspectos siguientes:

- a) El productor deberá depositar en el FINCA el importe del 75% del costo total de la cobertura de acuerdo con las tablas de costo de cobertura vigente, el cual deberá mantenerse hasta haber concluido el proceso de cobertura y/o la liquidación de la posición.
- b) En la liquidación de la posición, el productor deberá mantener en el FINCA el 15% de las utilidades generadas en la operación de cobertura.
- c) Los costos de apertura y de manejo del fideicomiso serán responsabilidad del fideicomitente.
- d) La constitución del FINCA tendrá una duración de tres años a partir de su fecha de creación, que debió realizarse antes del 31 de diciembre de 1998.

8. Proyecto Regional de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural (PATMIR)

Este programa tiene como objetivo el fomento a la prestación y acceso de servicios financieros adaptados a la población rural. Parte de la selección de siete regiones en 10 estados de media, alta y muy alta marginación, con escasa o nula presencia de servicios financieros.

Se enfoca a proporcionar asistencia técnica especializada a intermediarios financieros que ya operan en las regiones seleccionadas, o bien que han expresado su interés en expandir su actividad a esas áreas.

Los proyectos regionales se han licitado a firmas especializadas, con experiencia y reconocimiento internacional en materia de consultoría y microfinanzas. Los proyectos fueron licitados a:

- a) Desarrollo Internacional Desjardins, de Canadá, que tiene a su cargo las regiones de Chiapas, Tabasco, Las Huastecas (potosina, hidalguense y veracruzana), y en los estados de Puebla y Tlaxcala.

b) El Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Préstamo de Estados Unidos, que lleva a cabo los contratos de Veracruz y Michoacán.

c) La Confederación Alemana de Cooperativas, que tiene los contratos en los estados de Guerrero y Oaxaca.

Estas entidades consultoras identifican a los intermediarios financieros con potencial de ser reconocidos por la Ley de ahorro y crédito popular, dispuestos a cumplir con la regulación y expandir sus servicios a zonas rurales marginadas, varias de ellas predominantemente indígenas. Es decir, se les otorgan créditos de los recursos depositados como ahorro por los socios.

Se busca la viabilidad comercial y financiera de los intermediarios mediante la capacitación de sus recursos humanos y la asistencia técnica, ambos proporcionados por las firmas consultoras y financiados por la SAGARPA.

El programa se propone “crear capital humano local, equipándolo con instrumentos y herramientas que le permitan asesorar y/o administrar intermediarios financieros de manera profesional, así como de continuar reproduciendo la generación de los cuadros humanos, técnicos y directivos que requiere el sector de ahorro y crédito popular”.²³ La estrategia se centra en la creación de cuadros especializados en la prestación de servicios financieros a la población de menores ingresos en zonas rurales.

Una línea adicional de apoyos la constituyen los subsidios para cubrir los costos de expansión por medio del desarrollo de sucursales, esto es, para cubrir los costos de esa infraestructura, tecnología y costos de operación de las nuevas sucursales.

Cuatro de los siete proyectos instrumentados a la fecha obtuvieron una extensión para operar por dos años más adicionales a su contrato inicial de tres años.

Actualmente, el PATMIR trabaja con 33 intermediarios financieros rurales que en conjunto suman 163 sucursales —127 de ellas se crearon por impulso del programa—, y atienden a 202.000 usuarios de servicios. De éstos, 117.000 son usuarios incorporados por efecto de los proyectos; de ellos, 53% son mujeres y 36% indígenas.

La captación en las 127 sucursales establecidas con apoyo del PATMIR es del orden de 259 millones de pesos con depósitos de 2,920 pesos en promedio. La colocación de créditos asciende a 260 millones de pesos, con un monto promedio de 4,300 pesos.

El programa se propone, para el cierre de 2006, atender a un total de 234.000 usuarios de ahorro y crédito, incluyendo en ese número a 85.000 usuarios que ya recibían servicios de los intermediarios financieros existentes apoyados.

²³ SAGARPA (2006).

V. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LA POLÍTICA

El gobierno federal actúa directamente sobre la política financiera rural mediante las dos instituciones públicas que desempeñan el papel de banca de desarrollo con respecto al sector agropecuario. En torno a ese desempeño institucional, se examina la política financiera rural de los últimos años.

Los fondos FIRA enfrentan un agotamiento de los efectos positivos de la política de descuento, que ha dejado de incorporar pequeños y medianos productores como nuevos sujetos de crédito, cuya intención era hacerlos partícipes de los beneficios del desarrollo técnico agropecuario. Los subsidios y apoyos que otorga a la banca comercial son tomados por ésta como un seguro por “seguir haciendo lo mismo”.

A favor de FIRA se debe decir que el crédito refaccionario ha elevado su participación en el total de recursos otorgados por esa institución: pasó de 5.615 millones de pesos en 2000, a 13.650 millones de pesos en 2005; esto es, de representar 21,7%, llegó a 27,5% de los recursos totales descontados en esos años.

Aun sin considerar las dudas que se expresan sobre el hecho de que los créditos que esa institución descuenta lleguen efectivamente al pequeño productor, lo que sí se puede constatar mediante los datos incluidos es que se ha reducido el número de productores beneficiados con el crédito, al mismo tiempo que este recurso otorgado por FIRA ha experimentado un crecimiento nominal de casi 92% entre 2000 y 2005 (véase el cuadro 3 del anexo). Ello significa que se está frente a un fenómeno de concentración, ya que mientras en el año 2000 el crédito promedio por acreditado era de 16.858 pesos, en 2005 habría ascendido a un promedio de 48.162 pesos.

Por su parte, FINRURAL tiene sólo tres años de operación, apunta a ser eficiente, dado que mantiene bajos niveles de cartera vencida. Su viabilidad dependerá de la penetración que logre en el mercado y de que sepa encontrar claramente los grupos de productores medianos y pequeños con quienes operar; de lo contrario, puede darse el caso de que duplique funciones con FIRA.²⁴ Sin embargo, en dos aspectos se advierten tendencias preocupantes de la operación de FINRURAL.

1) Se observa que la mayor proporción de los recursos se ejerce en apoyo de la agricultura del noroeste y norte del país, aquella que cuenta con los mayores niveles de capitalización y productividad.

Si bien podría argumentarse que el gran número de pequeños créditos que se otorgan en el sureste del país corresponden a las condiciones sociales y económicas del sector agropecuario de la región, no debe soslayarse que entre el noroeste y norte representaron en 2005 el 49,1% de la operación de FINRURAL. El ejercicio crediticio de FINRURAL tiende a mantener la

²⁴ Entre funcionarios de los sectores público y privado dedicados al financiamiento rural, con frecuencia se habla de la posibilidad de que ambas instituciones se fusionen.

desigualdad estructural del sector agropecuario al concentrar los recursos en el noroeste y norte del país.

2) En el mismo sentido, es preocupante la disminución ya señalada del crédito refaccionario, tanto relativa en el presupuesto de FINRURAL como absoluta en comparación con los montos ejercidos por BANRURAL, además de que las cuotas de crédito por hectárea disminuyeran 40% entre los períodos considerados.

Por otra parte, llama la atención que FINRURAL haya incrementado sustancialmente los recursos dirigidos a la agricultura de riego, que de representar 35,6% en el último trienio de operación de BANRURAL, entre 2004-2006 aumentó su participación hasta representar 60,7%.

También ha operado como crédito el adelanto de los apoyos de PROCAMPO, mecanismo para el otorgamiento de subsidios, que no implica riesgo alguno ni significa dinero fresco para el sector.

En suma, la operación de FINRURAL arroja un saldo positivo en cuanto a los montos de recursos colocados y la calidad de su cartera. Sin embargo, esos recursos llegan a productores y regiones “sobreatendidos”; la participación del crédito refaccionario es muy baja y las cuotas de avíos se han reducido.

De lo expuesto resalta claramente que tanto FIRA como FINRURAL, a la vez que la banca comercial, tienen el mismo patrón de concentración regional de otorgamiento de crédito: privilegian el noroeste y norte del país y relegan al centro, sur y sureste. El mercado financiero rural presenta así dos segmentos claramente diferenciados que tienden a perpetuar un dualismo estructural.

Por otra parte, una conclusión que merece destacarse es la que se refiere a que las dos principales instituciones financieras públicas que apoyan crediticiamente al sector agropecuario lo hacen mediante una red de intermediarios, formales (algunos como las SOFOLES y uniones de crédito), e informales como los organismos dispersores. Tanto FIRA como FINRURAL han tenido que dedicar recursos económicos y técnicos para construir esa red de intermediación.

De su actuación existen opiniones encontradas, ya que cuando se trata de entidades comerciales ajenas a los productores, intervienen fijando condiciones y precios monopolísticos a los beneficiarios del crédito, que se convierten en consumidores cautivos. Pese a que los usuarios finales del crédito tienen una gran necesidad de ese insumo, las condiciones que les imponen los IFR y los ODC pueden llevar a su rechazo.

Además, junto con la intervención directa del gobierno federal en la política crediticia por conducto de FIRA y FINRURAL, los montos y la orientación del financiamiento al sector agropecuario resultan influidos por la actuación de las Entidades de Ahorro y Crédito Popular (EACP), y la banca comercial privada. Por medio de la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP) se regula y orienta estratégicamente el desarrollo de las EACP y por conducto del BANSEFI las fomenta y apoya.

La relación más cercana entre gobierno federal y EACP se posibilita por el escaso desarrollo de estos organismos, mientras que con respecto a la banca comercial se tiene como instrumentos de orientación a las autoridades financieras (Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Banco de México), y la aplicación de la legislación vigente en su expresión regulatoria y de supervisión a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

La política para las EACP debe enfocarse a facilitar que estos organismos desplieguen su potencial de crecimiento por medio de apoyos, sobre todo en materia de capacitación de su personal, y de facilidades para la adquisición de equipo técnico e infraestructura.

Para lograr una mayor concurrencia de la banca comercial al sector agropecuario, se debe fomentar la competencia y analizar la conveniencia de otorgarle incentivos específicos.

Conforme a la descripción de los diversos programas de apoyo que se hace en el capítulo precedente, es posible concluir que la política de financiamiento directo a grupos específicos de productores se ha fragmentado en pequeños programas de alcance específico y con propósitos particulares. Una conclusión similar se obtiene de los programas que se dedican a la creación de fondos de garantías y manejo de riesgos. De esta manera se incurre en múltiples gastos administrativos e intrincadas reglas de operación, que en conjunto dan la imagen de una política financiera diluida entre estrategias y propósitos varios.²⁵ A que la política sea onerosa contribuye el hecho de que se ejecuta desde instancias y con instrumentos tanto del sector propiamente financiero como desde el sector agropecuario.²⁶

Entre esos programas de apoyo merecen destacarse tres de ellos. En primer lugar, parece que el Proyecto Regional de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural (PATMIR), se basa en una metodología que busca fomentar el desarrollo de intermediarios financieros incidiendo en factores cruciales como la capacitación y la asistencia técnica.

Su enfoque no busca crear intermediarios financieros imponiendo a una empresa u organización quehaceres de tipo financiero que le son desconocidos, sino fomentar y mejorar las prácticas de organismos previamente existentes y con experiencia en el medio con un mejor nivel de conocimientos de su personal, desarrollo tecnológico y apoyos directos para mejorar su infraestructura. Los subsidios que se otorgan mediante ese programa son temporales y decrecientes. Al parecer los organismos apoyados dan muestras de encaminarse hacia un desarrollo autónomo y sostenido; entonces, las enseñanzas del PATMIR deben profundizarse para tratar de replicarlas en regiones de condiciones similares.

²⁵ El documento del Centro para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria considera que la política reciente se caracteriza por tener un marco legal disperso, duplicidad de funciones en dependencias, tanto en productos como en programas; existen diferentes tasas de interés para un mismo tipo de proyecto, programas e instituciones no complementarios; esto es, entre los factores limitantes del crédito al sector destaca la ausencia de una política integral.

²⁶ En el documento BID (2002) se da cuenta de que existen 61 instituciones y programas del gobierno federal en apoyo del sector rural. De ellos, 19 instituciones y programas otorgan apoyos en materia de crédito operando en el primer piso y 4 en el segundo piso.

Otro programa que parece cumplir adecuadamente con sus objetivos es el del Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR), tanto porque se dirige a apoyar a un sector tradicionalmente marginado, como por su adecuado nivel de recuperaciones de cartera y la alta revolvencia de los recursos que maneja. Es, entre los programas dirigidos a sectores específicos de la sociedad rural, el que mayor impacto ha logrado.

El PAASFIR, sobre todo en sus componentes de apoyo para la constitución de IFR y el otorgamiento de garantías líquidas por conducto de los fondos FINCAS, incide en dos aspectos que son cruciales en la operación del crédito, por lo que debe reorientar sus estrategias buscando atender preferentemente a los productores pequeños y medianos.

Estos tres programas arrojan enseñanzas valiosas que deben ser rescatadas en aquellas propuestas que busquen hacer llegar el crédito a los pequeños productores.

VI. CONCLUSIONES PARA REORIENTAR LA POLÍTICA CREDITICIA DEL SECTOR AGROPECUARIO

El análisis precedente sobre el funcionamiento de las dos principales instituciones que desempeñan el papel de banca de desarrollo para el sector agropecuario, junto con la descripción de los programas que instrumenta el gobierno mexicano para canalizar recursos crediticios a la producción agropecuaria, muestra un panorama de claroscuros, en el que predominan las insuficiencias y la carencia de una estrategia nacional de financiamiento que incluya a los pequeños y medianos productores.

En las instituciones de carácter nacional —FIRA y FINRURAL— se observan deficiencias en la cobertura, que deja fuera del crédito a la mayoría de los pequeños y medianos productores, quienes llevan a cabo su actividad en las regiones tradicionalmente más atrasadas. Lo expuesto sobre ambas instituciones lleva a concluir que mediante sus patrones de operación actuales no será posible hacer llegar el crédito a los pequeños y medianos productores, en especial a los ubicados en el sur-sureste del país.

Una recapitulación de lo encontrado en páginas anteriores debe destacar que la política de financiamiento a la producción agropecuaria contiene tres vertientes:

1) Por una parte, por medio de instituciones y programas específicos se otorgan recursos crediticios para la producción agropecuaria y rural, ya sea a la población en general o bien a grupos en particular.

2) Otra vertiente de esa política se propone superar los obstáculos que impiden el acceso al crédito, creando fondos de garantía o de protección contra riesgos. En una perspectiva amplia, también el seguro agropecuario y los incentivos para el mejoramiento y adopción de tecnologías actúan en el sentido de facilitar el acceso al crédito. Esta segunda vertiente de la política de financiamiento se propone crear un sistema de garantías y de dispersión del riesgo, factores que han sido determinantes de la falta de acceso al crédito.

Cabe recordar que tradicionalmente la banca comercial, y en alguna medida también la de desarrollo o gubernamental, le han atribuido tanto a la carencia de garantías (o las dificultades para ejecutarlas, es decir, tomarlas después de la falta de pago), como a los elevados riesgos de la producción agropecuaria, el carácter de impedimento para otorgar financiamiento.

Por consiguiente, desde la perspectiva de la política financiera y agropecuaria, la creación de garantías y otros instrumentos para atenuar los altos riesgos, se convierten en los instrumentos idóneos para facilitar el acceso al crédito.

3) La tercera vertiente se orienta a la creación y fomento de organismos que actúan como intermediarios financieros.

Su necesidad proviene del hecho de que al desaparecer la banca de desarrollo de primer piso, los organismos gubernamentales que pasaron a desempeñar ese papel (FIRA y FINRURAL) dependen de la existencia de una red de intermediarios para la colocación a descuento de sus fondos. Sólo de esta manera tales organismos pueden hacer llegar el crédito a usuarios dispersos que requieren montos relativamente reducidos.²⁷

Es por ello que FIRA, ante la falta de respuesta adecuada de la banca comercial, ha trabajado desde principios de los años noventa en la creación de una red de intermediación, fomentando la creación de organismos parafinancieros, empresas parafinancieras, agentes Procrea y más recientemente SOFOLES.

FINRURAL nació con el propósito de operar mediante una red de esos intermediarios y se retiraría de la operación de primer piso cuando contara, en términos de calidad y cantidad, con esos organismos, lo que aún no ocurre.

Una conclusión fundamental del análisis de la política financiera agropecuaria es que se constata una carencia de intermediarios financieros formales de primer piso en el medio rural.²⁸ La escasa bancarización (con respecto a países de similar nivel de desarrollo) que caracteriza a México en general, incluyendo las áreas urbanas, se muestra como un verdadero rezago en las áreas rurales.

De la operación de FIRA y FINRURAL se concluye que hace falta una estructura que vincule a esas instituciones con los usuarios directos del crédito. Sus programas requieren de la mediación de organismos financieros que hagan llegar los recursos en forma eficiente a los pequeños y medianos productores.

Ante la falta de intermediarios formales, las instituciones financieras han optado por operar utilizando empresas comerciales privadas, agroindustrias u organizaciones de productores que se convierten en ODC, sin experiencia en cuestiones financieras, por lo que en algunos casos utilizan su posición para colocar sus productos e incluso retornan a prácticas de otorgamiento del crédito en especie.

Sin demérito de que algunas de esas figuras puedan realizar adecuadamente la función de colocación de recursos (sobre todo tratándose, por ejemplo, de los ingenios azucareros que tienen una posición estratégica de control sobre los productores proveedores de caña), a las instituciones

²⁷ El factor que subyace detrás de la disyuntiva de operar en el primero o segundo piso es básicamente el de los costos (de todo tipo: administrativos, laborales, operativos), que están implicados en la operación de primer piso. Esos costos encarecen el crédito al productor y son pagados por él cuando operan intermediarios financieros, o bien, como ocurría en México, se opta por subsidiarlos si el operador directo en el primer piso es un banco de desarrollo.

²⁸ Los factores que explican esa carencia de intermediarios, desde la perspectiva del BID, son: en primer lugar la dispersión geográfica de los usuarios, que impone altos costos de transacción y de administración; otros factores se refieren a la dificultad de diversificar los riesgos de las actividades agropecuarias. En tercer lugar vendrían las dificultades para obtener información, cobrar los créditos y ejecutar las garantías, y por último se tienen factores como la percepción de que la mayoría de los productores tienen carteras vencidas y que la atención “de productores pequeños y medianos es una actividad de alto riesgo”. Véase BID (2002), pág. 21.

financieras oficiales les resultaría más eficiente centrar sus esfuerzos en capacitar, asesorar técnicamente y dar apoyos a las EACP.

Se debe aprovechar la cultura financiera que ya tienen las EACP como el activo que más tiempo, recursos y apoyos necesitan para su formación. La banca de desarrollo adolece de una aguda carencia de intermediarios, por lo que las EACP pueden convertirse en la complementariedad operativa que requiere.

En esa dirección, es necesario que dichos organismos cumplan con la regulación a que están sujetos por la LACP, y expandan sus servicios en el plazo de dos años que se les ha concedido como prórroga para ser plenamente reconocidos. El principal factor que necesitan fortalecer es la capacitación de sus recursos humanos.²⁹

No se debe perder de vista que la LACP reconocerá como organismos financieros a dos tipos de figuras: las constituidas por socios, y por lo tanto pertenecientes al sector social, serán denominadas cooperativas de ahorro y préstamo; las que se constituyan con capital privado y bajo la forma de sociedades anónimas serán reconocidas como sociedades financieras populares.

Esto quiere decir que en el sector de microfinanzas coexistirán organizaciones de los sectores social y privado, lo cual alentará la competencia, las posibilidades de mayor crecimiento y la calidad de servicios que esas entidades proporcionen.

Una red nacional de instituciones financieras rurales, vinculadas y con experiencia de trabajo en las regiones en que operan, posibilita instrumentar una política que reconozca las condiciones y características particulares de cada región y dejar de hacer una política general.

Lo anterior se destaca de los programas a los que se han nombrado como paracrediticios, descritos en líneas generales en el capítulo IV. Al respecto se puede concluir que los dos que muestran resultados más satisfactorios tienen en común que son realizados con recursos públicos, pero sin participación directa en lo operativo de parte de dependencias gubernamentales. En este caso se encuentran el Proyecto Regional de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural (PATMIR) y el Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR), que son instrumentados por entidades de consultoría, el primero, y por organizaciones de productores, el segundo. Ello constituye una enseñanza importante y es alentador que los sujetos de las acciones de esos programas sean en ambos casos, predominantemente, los sectores sociales que llevan a cabo funciones de microfinanzas.

Durante el último lustro el principal obstáculo para hacer llegar crédito a los pequeños productores no ha sido la falta de recursos, las altas tasas de interés o la carencia de garantías de los prestatarios. El problema radica en que no se tiene una red de intermediarios de primer piso

²⁹ Un ejemplo de la importancia que tiene la capacitación en la instrumentación de proyectos se obtiene del caso de pequeños productores de Guatemala, que se propusieron construir una red productiva y comercial para hacer llegar su producción a los mercados internacionales. Es de destacar que el punto de partida fue establecer una Empresa-Escuela Comercializadora para brindar a las “organizaciones de pequeños productores, capacitación y asesoría en temas organizativos, productivos, comerciales, administrativo-contables y de cumplimiento de la legislación fiscal” (OPCION, 2003).

que sea amplia y capaz de distribuir eficientemente los recursos. Construir esa red es la mejor vía para lograr un mercado financiero con mayor penetración geográfica y cobertura social, más homogéneo y sin la segmentación que ahora manifiesta.

La red de pequeños intermediarios financieros es la alternativa frente a una banca comercial que, pese a su modernización, prefiere otorgar préstamos para el consumo en los sectores urbanos, en detrimento del apoyo a la inversión en actividades productivas.

1. Lineamientos básicos para la reformulación de la política de financiamiento

La política de financiamiento agropecuario debe plantearse, como punto prioritario, elevar la oferta de recursos crediticios y, en general, de servicios financieros para la población rural y la producción agropecuaria. Las estrategias y acciones para lograrlo requieren fortalecer el mercado formal de servicios financieros en el medio rural mediante:

a) La ampliación de la red de intermediarios financieros rurales a partir del retorno de apoyos a las EACP.

Las políticas públicas dirigidas al sector agropecuario deberán propiciar el crecimiento y consolidación de los organismos de microfinanzas reconocidos en la Ley de ahorro y crédito popular con apoyos para la capacitación de sus recursos humanos, desarrollo técnico e infraestructura.

La capacitación de los recursos humanos de las EACP deberá constituirse en el eje de los apoyos a fin de fortalecer al personal técnico en temas específicos como el análisis de riesgos, operación del crédito, finanzas, contabilidad, operación bancaria, computación y materias afines.

Fomentar la vinculación del crédito con el seguro por medio de acompañamientos en proyectos productivos entre microfinancieras y fondos de autoaseguramiento, organismos que comparten su origen en el sector social y sus estratos económicos clientelares.

Poner en marcha un programa mediante el cual FINRURAL y FIRA otorguen descuentos para créditos a la producción agropecuaria a los organismos de ahorro y crédito popular que a la fecha hayan cumplido con los requisitos que les impone la LACP. Las federaciones que agrupan a las EACP podrían proporcionar asistencia técnica en apoyo al programa.

b) En forma paralela se deberá incentivar la oferta de servicios financieros en general mediante la presencia de instituciones bancarias (SOFOLES, empresas de factoraje, arrendadoras financieras) a fin de que acudan a financiar la producción rural. A mayor oferta de servicios se logrará una mejor complementación de las funciones que requieren las regiones de acuerdo con su nivel de desarrollo, y a un mejor entorno económico regional.

Específicamente, con la información que se tiene en el Buró de Crédito,³⁰ se podría generalizar a todos los intermediarios financieros reconocidos por la legislación, un subsidio por única vez por la incorporación de un cliente nuevo como sujeto de crédito, tal como lo hace FIRA a través del SIEBAN.

c) Reformular las estrategias de FIRA y FINRURAL en dos vertientes: i) hacia el descuento preferencial de créditos refaccionarios, que incidan en la capitalización de los pequeños y medianos productores, es decir, por medio del descuento de recursos para proyectos de plazos medianos y largos, debe asumir riesgos que la banca privada rechaza, y ii) utilización del descuento como instrumento que favorezca la incorporación al crédito de pequeños productores (con ingresos anuales de hasta, por ejemplo, 1.500 veces el salario mínimo), provenientes exclusivamente de las regiones centro, sur y sureste del país, estableciendo metas de descuento y tasas preferentes de interés a estos productores.

Analizar la posibilidad de que los apoyos de los fondos de garantías otorgados a la banca comercial sean decrecientes para los créditos de clientes que año con año cumplen oportunamente con sus responsabilidades, de tal manera que incorporar nuevos sujetos de crédito sea un incentivo para la banca de primer piso participante.

Se deberán delimitar las poblaciones objetivo de FIRA y de FINRURAL y restringir la operación de estas instituciones en el adelanto de los subsidios PROCAMPO. Esas dos instituciones podrían ceder gradualmente las operaciones de adelantos de PROCAMPO a las EACP.

d) El potencial que tiene el seguro agropecuario como aliciente o detonante del crédito no ha sido aprovechado por los altos costos que representa la operación de ambos instrumentos. Se propone promover la contratación de esos instrumentos mediante convenios que abaraten sus costos operativos entre aseguradoras privadas y fondos de autoaseguramiento por una parte, y la banca y demás organismos de intermediación financiera, por otra.

En el mismo sentido, la banca puede actuar desde su perspectiva de administración del riesgo financiero, vinculando o incluso financiando parcialmente los esquemas de cobertura de precios que ofrece ASERCA, a la obtención del crédito. El seguro al ingreso esperado del productor que representa la compra de coberturas, le significa un menor riesgo al banco otorgante del crédito.

e) Reformular la participación de la banca en el financiamiento bajo el concepto de “crédito a los sistemas producto”. En este enfoque el crédito está llamado a desempeñar un papel fundamental, cuyo propósito central es, mediante la integración de cadenas agroalimentarias, elevar la competitividad.

³⁰ El Buró de Crédito es el banco o sistema de información creado con datos de toda la banca, donde se lleva al día la información sobre los adeudos de la clientela.

f) Se propone revisar la pertinencia de varios programas de apoyo crediticio, o cuasicrediticio, entre ellos el FOCIR, el FONAES, el FIRCO, ya que se han constituido en una abigarrada red de instrumentos, desvinculados, con complicadas reglas de operación y (posiblemente) gastos elevados en su administración.

BIBLIOGRAFÍA

- AMUCSS (Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social) (2006), “Banca para todos: Acceso universal a servicios financieros en el campo”, *La Colmena Milenaria*, N° 29, junio.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2002), *México: Programa de consolidación del Sistema Financiero Rural* (ME-0243), propuesta de préstamo.
- _____ (2001), “Estrategia de financiamiento rural”, *Serie de Políticas y Estrategias*, Washington, D. C.
- Banco Mundial (2005), *Generación de ingresos y protección social para los pobres. Informe ejecutivo*, México.
- BANSEFI (Banco Nacional del Ahorro y Servicios Financieros) (2002), “La banca social en el marco de la nueva Ley de ahorro y crédito popular”, Seminario internacional “La revalorización de los grupos prioritarios en el medio rural”.
- BANSEFI/Banco Mundial (2002), “Censo de las sociedades con actividades de ahorro y crédito popular”, resumen ejecutivo, México.
- Biles, J. James (s/f), *Globalization of Banking and Local Access to Financial Resources: A case Study from Southeastern Mexico*, Department of Geography, Western Michigan University, Kalamazoo, Michigan, Estados Unidos.
- Bouquet, E. e I. Cruz (2002), *Construir un sistema financiero al servicio del desarrollo rural*, Comisión de Desarrollo Rural, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, México.
- Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (2005), *Hacia el sistema nacional de financiamiento rural, memoria*, taller de análisis, Comisión de Agricultura y Ganadería, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2006), *México: Crecimiento agropecuario, TLCAN, capital humano y gestión del riesgo* (LC/MEX/L.686/Rev.1), febrero.
- Financiera Rural (2003, 2004 y 2005), *Informe de autoevaluación*, México.
- Financiera Rural y Universidad Agraria “Antonio Narro” (2006), *Componente de apoyo para la constitución de intermediarios financieros rurales*, evaluación externa 2005, informe final.

- _____ (2005), *Evaluación externa del componente de apoyo para la constitución de intermediarios financieros rurales*, “Programa para acceder al sistema financiero rural 2004”, informe final, pág.
- FOMMUR (Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales) (2000), *Manual operativo metodológico*, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, México.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2004), “Round table: Financing for agricultural and rural development”, ponencia presentada en la 28 Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Guatemala.
- Imperial Zúñiga, Ramón (2004), “Las cajas de ahorro: instrumentos de la sociedad civil”, *Comercio Exterior*, vol. 54, N° 7.
- Nagarajan, G. y L. R. Meyer (s/f), “Finanzas rurales: Avances recientes y lecciones emergentes, debates y oportunidades”, The Ohio State University, Columbus, Ohio.
- OPCION (Organización para la Promoción Comercial y la Investigación) (2003), *Mercados y desarrollo rural (Experiencia productiva y comercial desde una ONG)*, Guatemala.
- PRELESAM (Programa de Estudios del Cambio Económico y la Sustentabilidad del Agro Mexicano) (2006), “Organización, financiamiento, asesoría y siniestros en las actividades productivas de las comunidades rurales de México”, *Folleto informativo*, N° 8, El Colegio de México, A. C. y Universidad de California-Davis.
- PRONAFIM (Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario) (2005), *Microfinanzas*, México.
- Red de Organizaciones de Ahorro y Crédito con Procesos Educativos (2006), “Panal de Ideas”, *Boletín de la Colmena Milenaria*, N° 29, México.
- Romero, José y Alicia Puyana (2004), “Evaluación integral de los impactos e instrumentación del capítulo agropecuario del TLCAN”, FLACSO y El Colegio de México, México.
- Rosenzweig, Andrés (2005), *El debate sobre el sector agropecuario mexicano en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, Sede Subregional de la CEPAL en México, Unidad Agrícola, México, marzo.
- SAGARPA (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural y Alimentos) (2006), Proyecto Regional de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural (PATMIR), octubre, pág. 8.
- _____ (2006), “6° Informe de Labores”, pág. 54 y siguientes.
- _____ (2003), *El ingreso rural y la producción agropecuaria en México (1989-2002)*, agosto.

ÍNDICE DE SIGLAS

ASERCA	Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
BANRURAL	Banco Nacional de Crédito Rural
BANSEFI	Banco Nacional del Ahorro y Servicios Financieros
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CETES	Certificados de Tesorería
EACP	Entidades de Ahorro y Crédito Popular
FEFA	Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios
FEGA	Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios
FINCA	Fondo de Inversión y Contingencia para el Desarrollo Rural
FINCAS	Fondos de Inversión y Contingencia para el Desarrollo Rural
FINRURAL	Financiera Rural
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura
FIRCO	Fideicomiso de Riesgo Compartido
FISOS	Fondos Estatales de Garantía Líquida Solidaria o Fuente Alternativa de Pago
FOCIR	Fondo para la Capitalización e Inversión Rural
FOMAGRO	Programa del Fondo de Riesgo Compartido para el Fomento de Agronegocios
FONAES	Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad
FOMMUR	Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales
FONDO	Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura
FOPESCA	Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras
IFR	Intermediarios Financieros Rurales
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
LACP	Ley de Ahorro y Crédito Popular
ODC	Organismos Dispersores del Crédito
OI	Organismos Intermediarios
PAASFIR	Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural
PATMIR	Proyecto Regional de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
PROCREA	Programa de Crédito por Administración, conocido como Agentes Procrea
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SOFOL	Sociedad Financiera de Objeto Limitado
SOFOMES	Sociedades Financieras de Objeto Múltiple
SIEBAN	Sistema de Estímulos a la Banca
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Anexo estadístico³¹

³¹ Se debe mencionar que los datos cuya fuente es el Banco de México se refieren a saldos de cartera al final de cada período. Esta modalidad en la presentación de la información crediticia la implantó el Banco de México a mediados de la década de 1990.

En cambio, los datos de FIRA y FINRURAL, cuyas fuentes se señalan en cada cuadro, se refieren a flujo crediticio, concepto similar a crédito ejercido u operado durante un período, en este caso anual. La precisión necesaria de este concepto es que los recursos de FIRA se otorgan como descuento, es decir, por conducto de otros organismos financieros, que los hacen llegar al prestatario final. Los recursos de FINRURAL son otorgados en parte en forma de descuentos y en parte directamente al usuario (o prestatario) final, como se analiza en el texto. Cabe señalar que no hay duplicidad en los montos, ya que se trata de conceptos diferentes.

Cuadro 1

MÉXICO: CRÉDITO TOTAL Y AL SECTOR AGROPECUARIO, 1990-2005 a/

Año	Crédito total recibido por los prestatarios (millones de pesos)	Crédito al sector agropecuario	
		Monto (millones de pesos)	Participación con respecto al total (%)
1990	249 020	21 389	8,6
1995	1 123 269	55 507	4,9
2000	1 347 897	49 453	3,7
2001	1 279 766	44 254	3,5
2002	1 414 222	36 006	2,5
2003	1 433 412	33 244	2,3
2004	1 438 824	20 438	1,4
2005	1 581 196	21 711	1,4

Fuente: Banco de México.

a/ Saldos al final del período. Los datos incluyen cartera vigente, vencida e intereses vigentes y vencidos, por lo que no se trata del flujo crediticio, sino de saldos y composición de la cartera.

Cuadro 2

MÉXICO: CRÉDITO TOTAL AL SECTOR AGROPECUARIO Y POR TIPO DE BANCA, 1990-2005 a/

Año	Crédito al sector agropecuario		Crédito al sector agropecuario otorgado por la banca comercial		Crédito al sector agropecuario otorgado por la banca de desarrollo	
	Monto (millones de pesos)	%	Monto (millones de pesos)	%	Monto (millones de pesos)	%
1990	21 389	100,0	13 267	62,1	8 121	37,9
1995	55 507	100,0	40 170	72,4	15 337	27,6
2000	49 453	100,0	35 659	72,1	13 794	27,9
2001	44 254	100,0	30 132	68,0	14 122	32,0
2002	36 006	100,0	20 315	56,4	15 688	43,6
2003	33 244	100,0	20 843	62,7	12 401	37,3
2004	20 438	100,0	19 666	96,2	772	3,8
2005	21 711	100,0	20 968	96,6	743	3,4

Fuente: Banco de México.

a/ Saldos al final del período. Los datos incluyen cartera vigente, vencida e intereses vigentes y vencidos, por lo que no se trata del flujo crediticio, sino de saldos y composición de la cartera.

Cuadro 3

MÉXICO: CRÉDITO DESCONTADO DE FIRA POR TIPO DE PRODUCTOR, 2000-2005

Año	Total crédito		Otorgado a productores con ingresos de hasta 3.000 VSMD		Otorgado a productores con ingresos de más de 3.000 VSMD	
	Monto (millones de pesos)	%	Monto (millones de pesos)	%	Monto (millones de pesos)	%
2000	25 877	100,0	12 161	47,0	13 716	53,0
2001	26 664	100,0	13 061	49,0	13 603	51,0
2002	31 661	100,0	13 337	42,1	18 324	57,9
2003	35 185	100,0	10 801	30,7	24 384	69,3
2004	45 987	100,0	15 448	33,6	30 539	66,4
2005	49 646	100,0	18 802	37,9	30 844	62,1

Fuente: Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, INEGI, El sector alimentario en México, Serie de estadísticas sectoriales, México, 2006.

Cuadro 4

MÉXICO: PARTICIPACIÓN EN LA INVERSIÓN GENERADA POR EL CRÉDITO DE FIRA, 2000-2005

(Millones de pesos)

Año	Inversiones totales generadas	Descuentos de FIRA	Cofinanciamiento de la banca	Aportación de productores acreditados
2000	43 124	25 877	13,0	17 234
2001	40 276	26 664	6,3	13 606
2002	46 250	31 661	0,5	14 588
2003	51 217	35 185	0,1	16 031
2004	69 259	45 987	-	23 272
2005	71 651	49 646	-	22 005

Fuente: Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, INEGI, El sector alimentario en México, Serie de estadísticas sectoriales, México, 2006.

Cuadro 5

MÉXICO: CRÉDITO OTORGADO POR FIRA Y FINANCIERA RURAL AL SECTOR AGROPECUARIO, FORESTAL Y PESQUERO, 2000-2006 a/

(Millones de pesos)

Año	Total	FIRA	Financiera rural
2000	38 392	5 877	12 515
2001	39 257	26 664	12 593
2002	41 444	31 661	9 783
2003	36 915	35 185	1 730
2004	55 316	45 987	9 329
2005	62 315	49 646	12 669
2006	7 325 b/

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), El sector alimentario en México, Serie de estadísticas sectoriales, México, 2006.

a/ En el caso de FIRA se incluye lo destinado a “otros sectores”, o financiamiento rural. De 2000 a 2002 los datos corresponden a BANRUAL.

b/ Enero-julio.

Cuadro 6

MÉXICO: MONTO Y COMPOSICIÓN DEL CRÉDITO OTORGADO POR BANRURAL Y FINANCIERA RURAL, 2000-2006 a/

Año	Total (millones de pesos)	Avio (%)	Refaccionario (%)	Otros tipos de créditos (%)
2000	12 515,6	60,2	14,1	25,7
2001	12 593,3	60,0	12,6	27,4
2002	9 783,3	70,4	12,5	17,1
2003	1 730,4	65,0	7,8	27,2
2004	9 328,6	44,5	8,9	46,6
2005	12 668,8	40,7	5,4	53,8
2006 b/	7 324,8	37,4	5,0	57,6

Fuente: Elaborado con datos de Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

a/ El período 2000-2002 corresponde a la operación de BANRURAL; a partir de julio de 2003 la operación corresponde a FINRURAL.

b/ Cifras preliminares a julio.

Cuadro 7

MÉXICO: SUPERFICIE AGRÍCOLA HABILITADA POR BANRURAL
Y FINANCIERA RURAL, 2000-2006 a/

Año	Superficie total (miles de ha)	Participación superficie con riego (%)	Participación superficie de temporal (%)
2000	2 235	26,5	73,5
2001	1 520	45,7	54,3
2002	1 833	34,3	65,7
2003	297	34,3	65,7
2004	2 734	59,4	40,6
2005	3 564	67,4	32,6
2006 b/	2 661	55,5	44,5

Fuente: Elaborado con datos de Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

a/ El período 2000-2002 corresponde a la operación de BANRURAL; a partir de julio de 2003 la operación corresponde a FINRURAL.

b/ Cifras preliminares a julio.

Cuadro 8

MÉXICO: EJERCICIO DEL PROGRAMA PAASFIR, 2003-2006

(Millones de pesos)

Componente	2003	2004	2005	2006
Total	566,0	647,7	559,0	-
Constitución de garantías líquidas, reducción de costos de transacción y acompañamiento técnico para el fortalecimiento de las figuras asociativas (FINCAS)	415,1	380,7	430,6	148,4
Apoyo para productores que participen en fondos estatales de garantía líquida solidaria o fuente alterna de pago	26,5	20,3	2,8	...
Apoyo para la constitución de intermediarios financieros rurales	15,5	33,0	44,1	...
Contingencias	108,5	213,9	81,5	...

Fuente: SAGARPA, 3er., 4º y 5º informes de labores.

Cuadro 9

MÉXICO: RESULTADOS DEL PROGRAMA PAASFIR, 2003-2006

Año	FINCAS apoyadas	Líneas de crédito ejercidas a través de FIRA y FINRURAL (millones de pesos)	Productores beneficiados
Total	816	16 521,1	461 032
2003	199	3 423,0	111 000
2004	243	4 915,3	124 000
2005	254	5 896,0	165 445
2006 a/	120	2 286,8	60 587

Fuente: SAGARPA, 3er., 4º y 5º informes de labores.

a/ Enero-junio.