

---

# Gustavo Gordillo

## LA REFORMA DEL SISTEMA DE CRÉDITO RURAL EN MÉXICO

**E**n 1989, al asumir la presidencia Carlos Salinas de Gortari, se inició en México una profunda reforma del sistema de crédito rural. Las medidas aplicadas han sido de largo alcance, en el sentido de que han modificado todo el conjunto de políticas e instituciones que habían predominado en el país hasta fines de la década de los ochenta. En resumen, puede afirmarse que este proceso de reforma ha respondido a dos grandes tendencias: por una parte, se enmarca en la estrategia global de modernización diseñada por el gobierno federal, a ser aplicada en distintos sectores claves de la economía, incluyendo tanto a los primarios como a las actividades industriales y de servicios. La guía general ha sido avanzar en la desregulación del mercado interno y la apertura comercial, lo mismo que en las formas de transmisión de información para los agentes económicos. En el caso del sector agropecuario y forestal, la estrategia global se ha concretado en cambios en el sistema de precios relativos, el marco institucional de tenencia de la tierra y de los organismos de fomento y en nuevas formas de relación entre la comunidad rural y entre esta y el Estado<sup>1</sup>.

El segundo factor que impulsó la reforma del crédito rural fue la crítica situación en que se encontraba este ámbito de la política eco-

1 En el transcurso del último año, el marco jurídico del sector rural del país ha sido profundamente transformado por efecto de la modificación del artículo 27 de la Constitución mexicana y de la promulgación de una nueva ley agraria. Se trata de una reforma estructural que afecta tanto las características de la tenencia de la tierra como las formas de relación entre los agentes rurales.

Este cambio jurídico ha respondido, según se menciona, a una redefinición de la estrategia de desarrollo económico de México, siguiendo los lineamientos de apertura comercial creciente y desregulación generalizada de las actividades del sector privado, en un proyecto que busca elevar la productividad y la eficiencia de la actividad económica interna. Adicionalmente, el ajuste de los arreglos jurídicos preexistentes en el medio rural era necesario para revertir la severa descapitalización de este sector, iniciada décadas atrás.

Partiendo de estos antecedentes, la reforma constitucional del 6 de enero de 1992 se

nómica al acercarse a su final la década pasada. Las dificultades abarcaban desde una permanente debilidad financiera de las instituciones crediticias de fomento, especialmente del Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL), derivada de su incapacidad para multiplicar en el medio rural los recursos monetarios necesarios para financiar sus operaciones, hasta un diluido impacto de los créditos canalizados sobre los volúmenes de producción. Adicionalmente, la relación entre BANRURAL y la comunidad de productores evidenciaba signos de un grave deterioro, que contribuía a agudizar los problemas antes mencionados.

Fue en este escenario donde se decidió revisar a fondo las políticas y las instituciones del crédito agropecuario en el país. Después de cuatro años de iniciada, esta nueva etapa ha mostrado algunos de sus rasgos más sobresalientes. Una evaluación inicial muestra que entre ellos se encuentran elementos tanto positivos como negativos. Entre los primeros destaca, ciertamente, el logro de una relación financiera más sana entre la banca de fomento y los productores, así como una mayor participación de la banca comercial en el esfuerzo de capitalización del sector agropecuario. Sin embargo, ha habido también consecuencias imprevistas, que han contribuido a la situación de semiestancamiento de las actividades rurales presenciada en los últimos años. En particular, los flujos de crédito de corto plazo, en términos reales, han disminuido sensiblemente, marginando del sistema de crédito formal a un gran número de productores. Asimismo, la composición del universo de productores atendidos por la banca se ha alterado significativamente, con una disminución muy importante de la presencia de productores de bajos ingresos. Finalmente, a pesar de los esfuerzos realizados, la banca de fomento no ha sido capaz, hasta

centro en los siguientes elementos: a) la declaración del fin del reparto agrario, b) el compromiso gubernamental de concluir todos los procesos pendientes de entrega de tierras, c) el reconocimiento constitucional de la propiedad social en el medio rural, d) la ratificación de los límites de la propiedad privada ya existentes, e) la participación de las sociedades mercantiles como propietarias de terrenos rurales, hasta por veinticinco veces el límite de la propiedad privada, y f) la creación de tribunales y una procuraduría de justicia agrarios.

La nueva ley agraria del 26 de febrero de 1992, como una secuencia lógica de la reforma constitucional, reafirma su orientación básica. Como marco global, amplía y flexibiliza las opciones de asociación y organización para la producción, con lo que se convierte en el fundamento jurídico de una nueva estrategia de desarrollo rural. Dentro de esta, se espera que la conjunción de recursos productivos de los sectores social y privado, ampliados por la mayor inversión y acceso al financiamiento formal que habrán de resultar de la certidumbre en la tenencia de la tierra, se convertirán en el sustento de procesos de recapitalización y reconversión productiva del campo. Desde este punto de vista, algunas de las disposiciones de mayor alcance de la ley agraria se refieren a la posibilidad abierta para que: a) productores del sector social y agentes privados se asocien en proyectos productivos comunes, b) los certificados de derechos agrarios del sector social sean objeto de usos mercantiles, c) las parcelas ejidales sean susceptibles de privatizarse y comercializarse, y, d) todo lo anterior,

la fecha, de constituir una base autónoma de fondos que le permita expandir sus operaciones mediante la recuperación de préstamos y la captación de ahorro rural

Estos elementos de evaluación señalan la necesidad de avanzar en la reforma del sistema crediticio para el campo, ajustando su orientación y características en algunos aspectos cruciales, de manera que, sin perder los logros alcanzados a la fecha, se superen sus actuales limitaciones

## ANTECEDENTES

Una de las características básicas del sistema de crédito rural en México, hasta 1988, fue la participación de la banca de fomento como la fuente privilegiada de financiamiento para el sector. Podía observarse una presencia predominante de BANRURAL como canal de recursos crediticios para las actividades agropecuarias, junto con una participación minoritaria de otros canales de fomento (como los fideicomisos instituidos en relación con la agricultura del Banco de México, FIRA) y el cofinanciamiento de la banca comercial por esta última vía. Así, al llegar a 1988 se observaba, dentro del crédito agropecuario total conformado por estas fuentes, una participación de BANRURAL de 52%, de los fondos descontados por FIRA de 37,6%, y del cofinanciamiento de la banca, mayoritariamente comercial, en operaciones conjuntas con esta última, de 10,4%. En estas condiciones, BANRURAL llegó a habilitar crediticiamente, en ese año, alrededor de 7,2 millones de hectáreas (ver cuadro 1)

Junto con esta amplia cobertura de operaciones existían, sin embargo, dificultades financieras de la banca de desarrollo que presionaban sobre la continuidad de sus operaciones. Entre los principales

manteniendo restricciones precisas a la extensión máxima que puede alcanzar la propiedad privada de tierras no solo en lo individual sino también dentro de las sociedades mercantiles

Es factible esperar que, conforme el efecto pleno de estas nuevas disposiciones madure, la capacidad de los productores del sector social para obtener financiamiento mejore. Esto podrá materializarse a través de dos vías generales: la primera, el mayor respaldo en activos resultante de las nuevas reglas sobre el uso de los certificados de derechos agrarios, la segunda, la posibilidad de conformarse en las llamadas Sociedades de Producción Rural, las que, mediante la compactación de tierras y necesidades crediticias, amplíen la escala de producción. Ambos factores actuarán sobre dos puntos sensibles que definen la propensión de la banca a otorgar créditos rurales, a saber: la disposición de garantías sobre las operaciones financieras y la disminución de los costos administrativos unitarios.

Para que estas posibilidades se concreten será necesario, sin embargo, que transcurra antes el tiempo suficiente para que se regularice la posesión de los certificados de derechos agrarios y para que los sectores social y privado, junto con la banca, conozcan y se involucren en las nuevas modalidades de organización para la producción.

**Cuadro 1**  
**Credito al sector agropecuario, superficie habilitada por BANRURAL**  
**y numero de productores atendidos por FIRA-banca comercial**  
**(Millones de dolares corrientes, millones de hectareas y miles de**  
**productores)**

	1988	1989	1990	1991	1992 <sup>1</sup>
Descuento FIRA	1 170,2	1 395,6	1 924,7	2 692,9	2 298,2
COFINANC banca	323,9	463,9	725,8	923,8	nd
BANRURAL avio	1 378,5	1 240,8	771,7	668,3	659,1
BANRURAL refaccionario y otros	238,4	263,2	290,8	294,5	270,6
Total	3 111,0	3 363,5	3 713,0	4 579,5	nd
Indice del credito real <sup>2</sup>					
FIRA-Banca comercial	100,0	121,1	149,6	174,1	nd
BANRURAL	100,0	90,1	55,5	42,9	36,9
Total	100,0	104,9	100,6	105,8	nd
Superficie habilitada por BANRURAL	7,2	5,5	1,9	1,2	1,1
Productores FIRA	972	832	587	522	430

1 Datos de FIRA a septiembre, y de BANRURAL a agosto

2 Con base en pesos corrientes deflactados por el indice nacional de precios al consumidor

*Fuente* FIRA y BANRURAL

factores que estaban detrás de esta problemática destacan los bajos niveles de reembolso de préstamos y los problemas persistentes de cartera vencida. Aunque ambos fenómenos resultan difíciles de cuantificar, debido a la práctica de cubrirlos mediante el expediente financiero de la redocumentación de adeudos, distintas aproximaciones a nivel de las sucursales de BANRURAL indican que su magnitud era, sin duda, considerable.

Este estado de debilidad financiera era agravado, asimismo, por el hecho de que la banca de fomento no estaba siendo capaz de movilizar y captar el ahorro existente en el medio rural en apoyo a los fondos provenientes de sus propias operaciones crediticias. Más aún, la estructura de tasas reales de interés, con valores extremadamente bajos, constituía un factor permanente de descapitalización para la banca. Sobre este último punto, es ilustrativo el hecho de que, en 1988, las tasas reales de BANRURAL para créditos de corto plazo de productores de ingresos bajos y medios eran de -42,8 y -28,5% respectivamente (ver cuadro 2).

**Cuadro 2**  
**Tasas de interés reales agropecuarias y**  
**subsidio financiero<sup>1</sup>**  
**(Porcentajes y puntos porcentuales)**

	1988	1989	1990	1991	1992 <sup>2</sup>
<i>Tasas anuales</i>					
BANRURAL baja avío <sup>3</sup>					
Tasa de interés	-42,8	6,8	-8,5	-3,2	-12,0
Subsidio financiero	10,0	1,5	2,3	3,0	3,1
BANRURAL alta avío <sup>4</sup>					
Tasa de interés	-28,5	22,1	4,6	6,4	-4,2
Subsidio financiero	-0,6	-6,5	-2,5	-3,1	-2,8

1 Tasas nominales deflactadas con la tasa de variación anual del índice nacional de precios al productor agropecuario y diferencia entre el costo de captación promedio del sistema financiero y las tasas de interés nominales

2 Primer semestre

3 Promedio simple anual de las tasas para productores de bajos ingresos en actividades primarias (excepto en acuícolas), agroindustriales y comerciales en créditos de corto plazo

4 *Ibid*, para productores de ingresos medios

*Fuente* FIRA y BANRURAL

Finalmente, otro ámbito con resultados insatisfactorios se refería al impacto que los créditos de fomento estaban ejerciendo sobre los volúmenes de producción agropecuaria. En particular, existía evidencia de que la eficiencia de los flujos crediticios estaba siendo deteriorada por la presencia de desviaciones en el uso de los recursos en distintas fases de la relación banco-productor, debido a que este último tenía un control muy limitado sobre las formas de utilización del financiamiento. Este hecho, a su vez, estaba asociado a las propias características de la canalización del crédito seguidas por la banca de fomento, consistentes en una difundida modalidad de utilización colectiva del crédito —aplicada no por decisión independiente de los productores, sino de la banca—, así como en una amplia práctica de otorgamiento en especie del crédito, controlada por terceros (autoridades ejidales y empleados bancarios). Como consecuencia de estos procedimientos, el productor individual llegaba a endeudarse con la banca sin establecer una relación directa con ella y sin estar en condiciones de decidir libremente el destino que habría de darse al crédito.

## REFORMA DEL SISTEMA DE CRÉDITO RURAL

Ante este panorama, en 1989 se decidió aplicar una serie de medidas que han alterado, a nivel estructural, la situación del crédito rural en México. Las pautas fundamentales de este proceso han sido, desde su inicio, buscar la diversificación de las instituciones que atienden las necesidades crediticias del campo y avanzar en el saneamiento financiero de la banca de desarrollo. Esto último ha implicado, entre otras, medidas como las siguientes:

- 1 Una depuración de la cartera de productores atendidos
- 2 La aplicación de políticas estrictas de recuperación de préstamos, acompañada de la eliminación del encubrimiento de cartera vencida mediante la redocumentación
- 3 La aplicación de tasas de interés más cercanas a las vigentes en el mercado
- 4 La eliminación de prácticas que distorsionaban el uso de los recursos, como el crédito en especie y la intermediación entre el banco y el productor

Los efectos de la reforma comenzaron a perfilarse prácticamente desde el año en que aquella se inició, y se han ido consolidando conforme han pasado los últimos ciclos agrícolas. En primer lugar, ha habido efectivamente un cambio en el peso relativo de las distintas fuentes de crédito, con un retiro importante de BANRURAL y un aumento de los fondos de fomento de FIRA y el cofinanciamiento de la banca comercial. En promedio, para los años 1989 a 1991, en el total de financiamiento agropecuario (de corto, mediano y largo plazo) otorgado por las fuentes mencionadas, BANRURAL tuvo una participación de apenas 30,3% (después de representar el 52% del crédito de corto plazo en 1988), mientras que la presencia de FIRA y del cofinanciamiento de la banca comercial alcanzó 51,6 y 18,1% respectivamente (ver cuadro 1). Estas cifras indican que la diversificación financiera ha sido bastante significativa, no obstante, para tener una visión equilibrada de este proceso debe tomarse en cuenta que, como se ilustra más adelante, la diversificación se ha dado en un contexto de semiestancamiento de los volúmenes globales de crédito agropecuario. La diversificación no ha sido el resultado de que las operaciones de BANRURAL simplemente hayan crecido con menos intensidad que las de FIRA-banca comercial, sino de que su cobertura se ha reducido dramáticamente en los últimos años.

Junto con la modificación del peso relativo de las distintas instituciones de crédito agropecuario, ha habido cambios muy notorios en la composición del financiamiento. Estos han consistido, por una parte, en una creciente importancia del crédito de mediano y largo plazo, en detrimento del de corto plazo y, por la otra, en una diversificación del crédito hacia usos no agrícolas, especialmente hacia la ganadería.

En 1988, el crédito de mediano y largo plazo representaba el 24,7% del total agropecuario, para 1989-1991 su peso relativo subió hasta un 39,2%. Asimismo, en 1988 el crédito no agrícola —y, como parte de él, el ganadero— representaban el 16,4 y 7,8% del avío de BANRURAL, y el 64,3 y 27% del crédito total de FIRA (ver cuadros 3 y 4). Sobre estos movimientos, son válidos los comentarios planteados en el caso del cambio en el peso de las instituciones: la diversificación de los destinos del crédito se ha producido en un contexto de restricción crediticia, que le da un carácter específico a dicha diversificación. Lo anterior es particularmente claro en el caso de la estructura por plazos del crédito: la mayor participación que han adquirido las operaciones de mediano y largo plazo se explica no sólo porque estas últimas han aumentado en términos absolutos, sino porque el crédito de corto plazo ha disminuido, en términos reales, severamente.

Un tercer rubro en el que se han registrado cambios significativos es el del costo del crédito. Ha podido observarse una elevación de las tasas reales de interés, al tiempo que el subsidio financiero ha disminuido. No obstante estos movimientos, vale la pena destacar que, a la larga, se han mantenido las tasas de interés negativas (excepto para los productores de ingresos no bajos<sup>2</sup>), en tanto el subsidio financiero, aunque menor, continúa otorgándose. Así, por ejemplo, las tasas de interés reales de BANRURAL pasaron de -42,8 y -28,5% en créditos de corto plazo a productores de ingresos bajos y no bajos en 1988, a -1,6 y 11% en 1989-1991 (promedio simple para el período) respectivamente. De igual manera, la diferencia entre el costo de captación promedio del sector financiero y las tasas de interés nominales pasó de 10 a 2,3 puntos porcentuales de 1988 a 1989-1991 (promedio simple) para los productores de bajos ingresos, y de -0,6 a -4 puntos, respectivamente, para los productores de ingresos no bajos (ver cuadro 2).

Estas últimas cifras podrían sugerir que el subsidio financiero se ha eliminado para los productores de ingresos no bajos, puesto que la tasa nominal de interés es superior al costo de captación del sistema financiero. Esto no es así, sin embargo, debido a que este último es representativo de las tasas de interés pasivas (y en el caso de la agricultura, por tratarse de un sector de alto riesgo de morosidad, bastante más altas), entonces, puede concluirse que el subsidio financiero se mantiene, inclusive para este tipo de productores.

En síntesis, en lo que va del presente gobierno han podido constatarse movimientos importantes en la composición del crédito rural, desde el punto de vista tanto de las instituciones involucradas (con un retroceso

2 Aunque debe notarse que, al primer semestre de 1992, nuevamente se presentaron tasas negativas para este tipo de productor.

**Cuadro 3**  
**Composicion del descuento de FIRA, 1988-1991**  
**(Porcentajes)**

	1988	1989	1990	1991
a) PBI	49,7	40,9	26,9	18,3
OP	50,3	59,1	73,1	81,7
b) Avio	64,5	53,4	51,6	55,4
Refac	35,6	46,6	48,4	44,6
c) Granos alim	20,0	18,2	17,8	19,7
Otros agric	15,7	16,6	17,5	13,4
Ganadero	27,0	36,7	38,5	43,4
Otros	37,3	28,5	26,2	23,5

PBI = Productores de bajos ingresos, OP = Otro tipo de productores

Fuente FIRA

**Cuadro 4**  
**Composicion del credito de BANRURAL, 1989-1991**  
**(Porcentajes)**

	1988	1989	1990	1991
a) Avío	85,2	82,5	72,6	69,4
Refac y otros	14,8	17,5	27,4	30,6
b) Avio				
Granos basicos	48,9	45,4	36,6	41,8
Otros agric	34,7	35,4	40,3	31,9
Ganadero	7,8	12,7	14,5	16,1
Otros	8,6	6,5	8,5	10,2

Fuente BANRURAL

de la banca tradicional de fomento) como de su estructura de plazos y de destinos (con una presencia creciente del crédito de largo plazo y de destinos rurales no agrícolas) Asimismo, la política de tasas de interés se ha acercado a las condiciones vigentes en el mercado, pero manteniendo un régimen preferente para el sector agropecuario

En el período 1988-1991, el desempeño del sector agropecuario y forestal se ubicó en una tendencia de semiestancamiento, con una tasa media anual de crecimiento del producto de apenas 0,8% En este



marco, algunos de los movimientos más importantes que se han dado son los siguientes a) ha habido un comportamiento muy desigual al interior del sector, pues mientras las actividades ganaderas y forestales, en conjunto, se han contraído en términos absolutos, las agrícolas han crecido a un ritmo anual de 2,1%, b) al interior del propio subsector agrícola también se han presenciado dinámicas muy diferenciadas, con ganancias en productividad en líneas como maíz, frijol, arroz, soya y cebada, y un deterioro en productos como algodón, cártamo y sorgo, y, c) se alcanzaron superávits en la cuenta comercial de la balanza de pagos, en el rubro de productos agropecuarios, en 1990 y 1991, por un monto acumulado superior a los 300 millones de dólares<sup>3</sup>

Junto con la política de crédito agropecuario, algunas de las medidas de política económica que han incidido en los resultados anteriores son a) recuperaciones, en términos reales, del gasto público programable agropecuario y la inversión pública en desarrollo rural —aunque sin revertir el tremendo retroceso registrado en la década de 1980—, b) una creciente apertura comercial, en términos de reducciones de aranceles y del número de permisos previos de importación, y, c) precios reales agrícolas a la baja, con las excepciones de frijol y maíz

El avance registrado en rubros como el saneamiento financiero de la banca de desarrollo y en el intento de diversificar las fuentes crediticias para el campo no ha estado exento de costos. De hecho, se han presentado ciertos efectos colaterales adversos que pueden llegar a cuestionar todo el esfuerzo de reforma, asociados al desempeño productivo del sector agropecuario antes descrito. Entre estos destaca, en primer lugar, por su magnitud y por la relación que debe guardar con el estado de semiestancamiento de las actividades agropecuarias, la contracción experimentada en las operaciones crediticias de corto plazo. En efecto, en contraste con la evolución al alza del financiamiento de mediano y largo plazo, ha habido una reducción muy severa del crédito de avío (en términos reales), lo que, sin duda, ha sido uno de los factores explicativos del semiestancamiento productivo del sector. El producto interno bruto agropecuario en 1991 fue mayor que el de 1988, en términos reales, en apenas 2,6%. Esta situación de escaso crecimiento está relacionada con el hecho de que el crédito agropecuario total, descontada la inflación, ha aumentado en los mismos años en tan sólo 5,8%. Pero lo que es más importante es que mientras el crédito refaccionario ha aumentado en 78,1%, el crédito de avío (que financia capital de trabajo y, en consecuencia, está directamente conectado con la producción corriente) ha disminuido en 18%

3 Véase SARH-CEPAL «Diagnostico del desempeño productivo y analisis de las politicas agropecuarias» México, diciembre de 1992

En este punto es conveniente destacar uno de los aspectos más notables de la experiencia reciente del crédito rural en México, el cual ha consistido en un retroceso muy intenso de la banca tradicional de desarrollo (BANRURAL), hasta llevarla a niveles de cobertura marginal, junto con su sustitución por otro tipo de mecanismos de fomento que, si bien canalizan recursos monetarios al campo, no lo hacen directamente sino a través de intermediarios. Este es el caso de los fideicomisos del Banco de México, cuyo monto de operación ha aumentado sostenidamente en los años recientes, compensando, si bien de manera imperfecta, el retiro de BANRURAL. El crédito de FIRA ha sido canalizado mayoritariamente a través de la banca comercial, lo que ha provocado que este segmento del sector financiero aumente, a su vez, el volumen de sus operaciones en el campo.

El deterioro del crédito de avío ha sido el resultado de una caída de 65,1% en los préstamos de BANRURAL. El comportamiento comparado del financiamiento de corto y largo plazo indica que el nuevo escenario crediticio del país está haciendo posible que se eleven los niveles de capitalización del sector agropecuario (si bien de manera concentrada en un número cada vez menor de productores, como puede deducirse de la información que se presenta más adelante), lo que podría favorecer mayores niveles de producción en el futuro, pero mientras tanto está contribuyendo a la paralización productiva.

Además de la contracción crediticia, se ha alterado la composición del universo de productores atendidos, con una disminución, tanto relativa como absoluta, del número de productores de bajos ingresos acreditados por las distintas fuentes. Este es un hecho que no puede pasarse por alto en una evaluación de los alcances de la actual etapa del sistema de crédito rural, pues evidencia varios elementos cruciales: en primer lugar, que el retiro de la banca de desarrollo no ha podido ser cubierto adecuadamente, en términos del número de productores con capacidad efectiva de acceso al sistema formal de financiamiento, y, en segundo lugar, que la banca comercial, aun con el respaldo de fondos de garantía como los representados por FIRA, no dirige sus recursos de manera homogénea a los distintos segmentos de la agricultura, lo cual contribuye a que no se utilicen plenamente los recursos productivos del sector.

En particular, el número total de productores acreditados por el esquema FIRA-banca comercial ha disminuido sostenidamente, de 972 000 en 1988 a 522 000 en 1991 (y, al parecer, continuó esta tendencia en 1992), en tanto, la superficie habilitada por BANRURAL (que puede utilizarse como indicador del número de campesinos beneficiados) ha pasado de 7,2 millones de hectáreas a 1,2 millones de hectáreas en los mismos años. Lo que es aún más grave es el hecho

de que la proporción de productores de bajos ingresos en la cartera de FIRA-banca comercial ha retrocedido a lo largo del período de 49,7% en 1988 a 18,3% en 1991

Buena parte de los productores marginados de esta manera han recibido apoyo monetario del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)<sup>4</sup> De hecho, puede concluirse que, a pesar del monto unitario reducido de estos apoyos, han constituido un factor importante para que la producción agrícola no se haya desplomado ante la contracción del crédito formal de corto plazo Así, en una encuesta levantada a nivel nacional se encontró que en 1990 PRONASOL estaba beneficiando a alrededor del 15% de los productores del país

Este papel benéfico no impide observar, sin embargo, que, bajo su modalidad actual, el Programa no tiene la capacidad, en términos de recursos por productor y de formas de utilización de las recuperaciones de dichos apoyos, de elevar el estatus de los productores atendidos más allá de la subsistencia estacionaria Ante esta limitación, actualmente se estudian posibilidades de adecuación en la forma de canalización y recuperación de los fondos de este Programa, como la representada por las Cajas de Ahorro y Crédito

Finalmente, no puede dejar de observarse que las dificultades financieras de la banca de desarrollo, a pesar de sus esfuerzos de saneamiento, han continuado Estas se explican esencialmente por dos factores a) los bajos niveles de recuperación de préstamos, que han ido acompañados, consecuentemente, por un creciente endeudamiento de los productores —en una magnitud tal que fue necesario crear un fideicomiso de reestructuración de la cartera vencida (FIRCAVEN), para tratar específicamente este problema—, y, b) el escaso avance logrado en la diversificación de las fuentes de fondos por medio de la captación de ahorro

En efecto, después de una fase de depuración de cartera que había durado ya tres años, involucrando como ya se observó una severa restricción crediticia y el retiro de una gran cantidad de productores de los circuitos formales de crédito, a mediados de 1992 se apreciaba una tasa de reembolso de 70% en BANRURAL Esto representa, sin duda, una mejora respecto del 49% de un año antes, pero todavía está

4 El PRONASOL, que representa una parte fundamental de la política social del actual gobierno se extiende a distintos sectores de la sociedad y la economía mexicanas Ha concentrado sus recursos en la realización de obras de beneficio comunitario, especialmente bajo la modalidad de buscar la conjunción de esfuerzos entre el gobierno y las comunidades que han de recibir los beneficios Se ha buscado, asimismo, que la decisión sobre el uso de los recursos se de en una forma descentralizada, con base en los llamados Comites de Solidaridad En el medio rural, ha sido de particular importancia, dada la contracción crediticia registrada en los años recientes, la canalización de apoyos monetarios a través del programa de «Crédito a la palabra» que se otorgan sin garantías por parte del productor y con cuotas limitadas (alrededor de 150 dolares por hectarea)

alejado de niveles satisfactorios (especialmente si se considera que el banco se concentra actualmente en un estrato de productores altamente seleccionado, como puede comprobarse al observar la evolución de los índices de siniestralidad Ver cuadro 5)

Adicionalmente, la escasa difusión del seguro agropecuario ha impedido que el pago de indemnizaciones contribuya a acercar la tasa de reembolso al cien por ciento En 1991, únicamente el 1,4% de las recuperaciones del banco provinieron del pago de aseguradoras No es extraño, en consecuencia, que la cartera agropecuaria vencida en manos de la banca de desarrollo haya crecido en un 597,3%, en dólares corrientes, en el período 1988-1991 De hecho, la banca comercial ha enfrentado problemas similares, al elevarse su cartera vencida en 790% en los mismos años (si bien en una magnitud absoluta mucho menor que la de la banca de desarrollo) Entre los meses de junio de 1991 y 1992, la cartera vencida ubicada en la banca de desarrollo disminuyó en 500 millones de dólares, fundamentalmente gracias a la transferencia de cartera hacia el FIRCAVEN Sin embargo, a mediados de 1992 el valor de la cartera vencida total era todavía superior al de 1988 (ver cuadro 6)

Por su parte, el rubro de captación de ahorro no ha mejorado sensiblemente en diciembre de 1990 la proporción de esta fuente de ingresos representaba un 7,5% de la cartera total neta de BANRURAL (medidas las variables en *stock*) Para diciembre de 1991, esta participación se había elevado apenas al 7,8% (ver cuadro 7) Como consecuencia de ello, para financiar sus actividades BANRURAL continúa dependiendo mayoritariamente de las recuperaciones de créditos pasados, del producto de inversiones financieras y de diversas transferencias de fondos

## PERSPECTIVAS DE LA REFORMA

La evidencia de estos resultados inesperados continúa alimentando la discusión sobre las mejores opciones de crédito rural para el país Como punto de partida, los elementos antes mencionados señalan algunas de las líneas sobre las que deberá continuar la reforma del sistema de crédito rural en México Será necesario, entre algunas de las acciones más urgentes, diseñar mecanismos para ampliar la participación de la banca comercial en el sector rural Se ha podido comprobar que este esfuerzo no se limita exclusivamente al otorgamiento de garantías de reembolso En consecuencia, habrá de actuarse sobre otros renglones sensibles desde el punto de vista del manejo bancario, como la conformación de clientes de mayores dimensiones (que justifiquen los costos administrativos de su atención) a través de la unión de varios pequeños productores en un solo sujeto de crédito, pero bajo modalidades que no signifiquen un manejo difuso de los recursos

**Cuadro 5**  
**BANRURAL Tasas de siniestralidad y de recuperacion de prestamos**  
**(Porcentajes correspondientes a ciclos de primavera-verano)**

	1986-1989	1990	1991
Siniestro parcial	59,0	20,8	8,5
Siniestro total	20,0	4,2	1,7
Recuperaciones		49,0 <sup>1</sup>	70,0 <sup>2</sup>
Composicion de la recuperacion			
Indemnizaciones			1,4
Directas			98,0
Otras			0,6

1 Proporción de créditos recuperados sobre el crédito que había llegado a su vencimiento el 31 de mayo de 1991

2 Proporción de créditos recuperados sobre el crédito que había llegado a su vencimiento el 31 de mayo de 1992

Fuente BANRURAL

**Cuadro 6**  
**Cartera vencida del sector agropecuario, 1988-1992**  
**(Millones de dolares corrientes, al último día de diciembre)**

	1988	1989	1990	1991	1992 <sup>1</sup>
Banca comercial	37,0	75,5	163,6	329,3	466,5
Banca de desarrollo	135,0	446,3	782,8	941,3 <sup>1</sup>	429,3
Total	172,0	521,8	946,4	1 270,6	895,8

1 A junio

Fuente Banco de Mexico

**Cuadro 7**  
**BANRURAL Captacion de ahorro**  
**(Información de stock en millones de dolares corrientes)**

	XII/1990	XII/1991
1 Captacion de ahorro <sup>1</sup>	133,8	144,5
2 Cartera total neta	1 786,1	1 859,2
3 (1/2)	0,0749	0,0777

1 Incluye depósitos a la vista, depósitos de ahorro, depósitos a plazo y pagares con rendimiento liquidable al vencimiento

Fuente BANRURAL

Asimismo, será fundamental reforzar los mecanismos de recuperación de los préstamos, para lo cual puede recurrirse a los elementos de solidaridad y compromiso mutuo que es posible desarrollar entre productores de características comunes. De hecho, la conformación de sujetos de crédito de dimensiones significativas desde el punto de vista bancario podría estar sustentada igualmente en estos elementos de solidaridad y compromiso mutuo y en el interés económico de los productores en superar la escala minifundista de sus actividades.

Un punto que merece destacarse es que la experiencia reciente de México muestra que existe en el medio rural una red de flujos financieros, independiente de los canales convencionales representados por las bancas comercial y de desarrollo, que ha sido capaz de contribuir a que los niveles de producción agropecuaria se mantengan estables en un contexto de contracción del crédito de la banca de fomento. Esto señala la existencia de un potencial de movilización y captación de recursos monetarios rurales que debe ser explotado por un sistema de crédito con posibilidades de autorreproducirse a largo plazo.

Este conjunto de elementos se han tomado en cuenta en la definición de una de las propuestas de reforma del sistema de crédito rural en México, actualmente en estudio y discusión en las instituciones públicas involucradas. Al tratarse de una propuesta en la que participan crecientemente sectores interesados en el desarrollo del campo, su contenido se ha venido afinando a lo largo del tiempo. Sin embargo, pueden señalarse entre sus elementos básicos, los siguientes:

*a* Una atención central a la necesidad de definir políticas efectivas de captación de ahorro rural y, en general, de ampliación de la capacidad de oferta de las instituciones de crédito rural. Entre otras cosas, esto implica contar con políticas de tasas de interés que estimulen el ahorro y que estén vinculadas al costo de obtención de fondos para las instituciones.

*b* El objetivo de captación de ahorro implica, asimismo, construir estructuras financieras suficientemente descentralizadas para que la cercanía actúe como estímulo para las decisiones de ahorro de la comunidad rural.

*c* Estas estructuras descentralizadas deben estar asociadas a formas mixtas o cooperativas de propiedad bancaria, en las que los propios productores se involucren en las labores de selección de clientes y proyectos. Este requisito de eficiencia microeconómica demanda la formación de un sistema de bancos locales rurales (que pueden iniciarse como cajas de ahorro y uniones de crédito), con un alto componente de propiedad campesina.

*d* Existen riesgos innegables en la operación descentralizada y a pequeña escala de un sistema de bancos rurales. Para contrarrestarlos, los bancos deben articularse a estructuras de segundo y tercer nivel,

que diversifiquen riesgos geográficos y económicos de la operación local y alcancen, asimismo, economías de escala en el manejo del dinero. Es necesario conjugar, así, estrategias de eficiencia microeconómica con elementos de estabilidad macroeconómica.

*e* Este esfuerzo de diversificación debe apuntalarse mediante la adopción de un concepto amplio de crédito *rural*, en contraste con lo exclusivamente agropecuario o forestal, como el ámbito de acción del sistema financiero. La ampliación de los destinos potenciales del crédito se corresponde con las propias estrategias de reproducción económica de las comunidades rurales, que desarrollan una gran diversidad de actividades productivas, a veces simultáneamente, con el propósito de diversificar las fuentes de ingreso. Es indudable que esta estrategia de reproducción rural, que hace posible una explotación de los distintos tipos de recursos productivos que existen en el campo, recibirá un nuevo impulso en la medida en que vaya acompañada de financiamiento.

La adopción del concepto de crédito rural también será fundamental para lograr la estabilidad financiera de los bancos rurales locales, pues ella les permitirá diversificar sus operaciones y el origen de las recuperaciones y, con ello, disminuir el riesgo de insolvencia.

*f* En los años recientes se ha constatado, en México, un aumento considerable de las operaciones de crédito con vencimiento a mediano y largo plazo, tanto en términos absolutos como en su participación en el crédito total. Se trata de una tendencia que debe reforzarse, debido a que la disponibilidad de crédito de largo plazo es un determinante de las decisiones de inversión fija y tiene, en consecuencia, un impacto directo sobre la capacidad de crecimiento del sector rural.

La principal restricción que los bancos rurales encuentran para expandir sus operaciones de largo plazo se refiere a la necesidad de contar con fondos con la misma estructura temporal de vencimiento. Se requiere, en particular, captar ahorro a través de instrumentos que sean poco líquidos a corto plazo. En otras palabras, la estrategia de expansión del crédito de larga maduración debe ir apoyada en una política de emisión de bonos de largo plazo.

La importancia de incrementar la oferta de financiamiento de largo plazo se aprecia particularmente en el rubro de la necesaria reconversión productiva de la agricultura mexicana, en la que los tiempos del cambio son necesariamente dilatados. En este plano, el crédito de avío es insuficiente para asegurar el éxito del cambio estructural del campo. Puede plantearse por ello que las perspectivas de reconversión están ligadas a la capacidad que se tenga para conseguir capitales de largo vencimiento que puedan utilizarse para respaldar el otorgamiento de créditos refaccionarios.

*g* Finalmente, con el propósito de elevar la expectativa de reembolso

de los préstamos, reducir los costos administrativos unitarios de los bancos y ampliar la escala de los proyectos agropecuarios (y rurales en general), es necesario redefinir la manera como se han de conformar los sujetos de crédito del medio rural. Al respecto, mediante la formación autónoma de grupos solidarios de productores, de dimensiones pequeñas, que funcionen bajo modalidades explícitas y reglamentadas de responsabilidad compartida de pago, no sólo puede avanzarse en el cumplimiento de los objetivos anteriores, sino mejorar al mismo tiempo la calidad de la supervisión del uso de los créditos. En esta actividad participarían directamente los productores, estimulados por su responsabilidad solidaria de pago.

En un contexto de contracción crediticia como la que ha experimentado el campo en el período reciente, la tierra constituye un activo en manos de los productores que debe aprovecharse para mejorar sus perspectivas de acceso a las distintas fuentes crediticias. Una posibilidad consiste en asentar la formación de los grupos solidarios de crédito en un compromiso formal y explícito de uso compensatorio de los derechos de usufructo sobre la tierra de sus integrantes, de manera que la deuda del eventual productor moroso, cubierta por el resto de miembros del grupo, sea recuperada por estos mediante la explotación temporal del derecho de usufructo otorgado por aquel.

Una segunda posibilidad consiste en utilizar la tierra como colateral en operaciones crediticias con la banca. En este caso, se tendrían que respetar las disposiciones de la ley agraria de febrero de 1992, de manera que tanto la valuación como colateral de la tierra amparada por los certificados parcelarios, como la eventual ejecución de estos últimos para recuperar un préstamo por parte de la banca, se realizarían en el marco de un mercado *ejidal* de tierras. La utilización de la tierra como colateral debe seguir, por supuesto, un proceso gradual de maduración, en el curso del cual se vaya conformando y consolidando este mercado.

Para avanzar en tal sentido, debe aprovecharse la opción abierta por la nueva ley agraria, en el sentido de que los ejidatarios podrán *enajenar sus derechos parcelarios exclusivamente a otros ejidatarios o vecindados del mismo núcleo de población*—respetando, en todo caso, los límites a la propiedad individual establecidos por la propia ley—, en tanto la asamblea de ejidatarios no decida pasar de la forma *ejidal* de propiedad de la tierra a la privada.

Esta modalidad de mercado de certificados parcelarios, con barrera a la entrada para no-ejidatarios, representa la posibilidad de que la permanencia de los núcleos ejidales sea protegida, pero al mismo tiempo se liberalice el intercambio mercantil de los derechos parcelarios entre ejidatarios. Con ello se facilita su uso como colateral en las operaciones financieras, aumentando así las probabilidades de acceso crediticio para la agricultura *ejidal*.



Siguiendo esta estrategia, el fortalecimiento de los circuitos locales de ahorro, crédito e inversión podría ser el fundamento de un nuevo sistema de financiamiento rural en México. Con base en la captación de estos flujos monetarios, cada zona rural del país crearía y ampliaría los excedentes que den sustento financiero a sus actividades productivas.