Financiamiento rural para la reactivación del sector agropecuario*

La reactivación del sector agropecuario se ha venido posponiendo en espera de mejores condiciones macroeconómicas. Por ello, la situación económica que hizo crisis el 20 de diciembre de 1994 tomó al sector en una de sus peores situaciones históricas. En efecto, el nivel de descapitalización del crédito (formal e informal) de los agricultores, así como la pérdida de rentabilidad de las actividades agropecuarias, son muy superiores a las de 1987, o aun a las de 1982.

El Acuerdo de la Unidad para Superar la Emergencia Económica (AUSEE) resulta parcial e insuficiente para salir de la severa crisis que la nueva situación macroeconómica representa para el sector primario, en general, y para el sector social rural, en particular. El AUSEE significa una continuidad del modelo económico que ha impedido la capitalización del agro, pasándole una vez más la factura del ajuste macroeconómico a los trabajadores y productores agrícolas. Esto significaría la desaparición del sector social rural a mediano plazo, no sin antes causar serios deterioros agroecológicos a lo largo y ancho del país y, en consecuencia, una crisis social y política sin precedentes en el agro mexicano.

Ante esto, la Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social (AMUCSS) considera necesario que el gobierno federal se comprometa con los productores del sector agropecuario a impulsar una serie de acciones — concertadas con el pleno de las organizaciones económicas y políticas de los productores agropecuarios— conducentes a lograr la tan postergada reactivación del sector y no sólo a superar la actual crisis. Como una de las bases para la discusión, y esperando con esto enriquecerla, se propone el siguiente:

* Esta propuesta fue elaborada por la Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social, A.C. en enero de 1995.

ACUERDO NACIONAL PARA LA REACTIVACIÓN DEL AGRO MEXICANO

1. *Propuesta de política agrícola*

En los últimos seis años, la política agrícola se ha centrado en la promoción de cultivos de alto valor en el mercado, destinados principalmente a la exportación, en detrimento de la producción de básicos, cuyo destino es el mercado interno. El déficit en la balanza comercial agropecuaria ampliada muestra lo incorrecto de dicha política.

Con la actual situación macroeconómica queda al descubierto la fragilidad de una economía abierta, que no cuenta con una política de *seguridad alimentaria* (contar con una estructura productiva agrícola, que asegure la producción de alimentos básicos suficientes para cubrir las necesidades de la población del país, en un periodo no mayor a un ciclo agrícola). En menos de una semana, el precio de las importaciones del maíz se incrementó en un ochenta por ciento, y si las repercusiones económicas y sociales de dichos incrementos no han sido mayores se debe a que los agricultores continuaron produciendo maíz y frijol, a pesar de la política agrícola gubernamental.

Resulta obvio que la generación de empleos tendrá que esperar nuevamente a que mejore la situación económica del país y que las anunciadas inversiones privadas en el agro no llegarán en el corto o mediano plazos. Por ello, resulta imprescindible establecer políticas agrícolas que incentiven la *producción de granos básicos* entre los medianos y pequeños productores, aquellos que carecen del capital necesario para la producción de exportación.

Estas políticas deben contemplar también técnicas productivas que *reduzcan los costos de producción* y la dependencia de insumos importados (agroquímicos, maquinaria y semillas), pero que permitan *incrementos en la productividad* de la mano de obra, del suelo y del capital.

En síntesis, se propone el establecimiento de políticas agropecuarias que incentiven la *seguridad alimentaria*, que, sin descuidar el mercado exterior, den un mayor énfasis al *mercado interno* y que *reduzcan la dependencia* de la agricultura de básicos respecto a insumos importados.

2. Propuesta de política de precios agrícolas

Uno de los mayores problemas que ha enfrentado el productor rural mexicano desde hace muchos años es la *incertidumbre* sobre el valor de su producción. Aun en países con una estabilidad económica envidiable (Estados Unidos, Canadá, o los que componen la Comunidad Económica Europea), el Estado ofrece —debido a las características productivas de la actividad— *mecanismos de compensación* a las fluctuaciones del mercado internacional para sus productores. En México, con una agricultura descapitalizada y dependiente del crédito, resulta imposible su reactivación sin una certidumbre a mediano plazo (cinco a siete años) de los ingresos de las unidades de producción agropecuarias.

Para lograr esta certidumbre y poder realizar las inversiones necesarias para la reactivación del sector, se proponen dos mecanismos complementarios:

- a) El establecimiento de *precios objetivo* por cultivo (precios de garantía, asegurados por el Estado), que sean revisados, sólo al alza, por lo menos dos meses antes de las fechas de siembra, y
- b) la creación de la varias veces anunciada bolsa agropecuaria.

Los precios objetivo deberían ser fijados y revisados, de preferencia a *nivel regional*, de acuerdo con los *costos de producción*. Este mecanismo es el más viable a corto plazo, ya que no requiere de una capacitación previa importante para los productores, además de que puede conjugarse, tanto metodológica, como técnica y administrativamente, con el Procampo. Queda claro que esto no implica la desaparición de los apoyos por hectárea del Procampo, ya que unos y otros tienen finalidades y poblaciones objetivos diferentes.

La bolsa agropecuaria tiene los mismos fines que los *precios objetivo*, pero su manejo requiere de una mayor capacitación de los productores y la población objetivo es mucho menor: grandes productores organizados.

3. Acciones inmediatas para el financiamiento agropecuario

A fin de atender las necesidades más urgentes generadas por los impactos del proceso devaluatorio, se propone tomar las siguientes medidas inmediatas para el financiamiento agropecuario:

Crédito a largo plazo para la capitalización de las unidades de producción

La mayor parte del financiamiento crediticio canalizado al sector agropecuario lo conforman créditos de corto plazo bajo la forma de avíos para capital de trabajo a las empresas. Sin embargo, estas se encuentran en un estancamiento productivo, ya que mientras no se modernice la planta productiva, por más insumos disponibles que existan, sin mejorar las condiciones de producción (suelos, infraestructura de riego, instrumentos mecanizados, tecnología aplicada, amortizable en el largo plazo), no será posible lograr mejores niveles de productividad. La disponibilidad, por lo demás limitada, de créditos de avío con las altas tasas de interés prevalecientes pone a la vista los resultados consecuentes de una cartera vencida reestructurada una y otra vez.

Por ello, es conveniente el uso de una parte de los recursos solicitados al exterior, en un porcentaje por lo menos equivalente a la participación del sector en el PIB nacional, para créditos de largo plazo e inversiones a capital fijo de las unidades de producción agropecuarias.

No a la reducción en los montos de financiamiento agropecuario

La reducción anunciada del 45% en recursos a la banca de desarrollo afectará de forma desigual a los diversos sectores económicos. Siendo el sector agropecuario el que más ha sufrido la restricción crediticia, esa reducción precipitará la crisis productiva y la descapitalización a una caída sin retorno.

La ausencia de crédito dejará a miles de productores sin posibilidad de sembrar y provocará la virtual salida de los productores del sector social de los circuitos productivos, creando un mayor déficit en la balanza comercial por importación de granos básicos. Demandamos también la incorporación de las uniones de crédito campesinas, mediante una representación directa, a los consejos directivos del Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural) y Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA).

Adicionalmente, para enfrentar la reducción crediticia, se propone establecer programas combinados de financiamiento de Crédito a la Palabra del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) con financiamiento institucional de la banca de desarrollo, accesibles a un mayor número de productores de los atendidos hasta ahora por este programa. También se propone la acción combinada de crédito bancario-capital de riesgo del Fondo Nacional de Empresas de Solidaridad

(Fonaes), para un más amplio espectro de proyectos productivos campesinos. Se propone, en síntesis, aumentar los montos de financiamiento de Fonaes y Crédito a la Palabra.

Tasas de interés preferenciales para la producción primaria

Las tasas de interés siempre han sido un componente importante de la viabilidad financiera de los proyectos de inversión agropecuaria, debido a la subordinación de la producción primaria a otros sectores de la economía: la industria, el comercio y el consumidor. No es posible someter a los productores de materias primas agropecuarias a las mismas reglas con que se mide la rentabilidad de otros sectores de la economía que no enfrentan las mismas condiciones desventajosas de los riesgos naturales, como sequías, heladas, inundaciones o plagas.

Es urgente establecer una política de tasas de interés preferenciales para la producción primaria, y de manera prioritaria para la producción de alimentos. Antes que vender, el pueblo mexicano necesita comer. Así, deberán considerarse modalidades adecuadas para cada sector, rama de producción y tipo de productor, como subsidio directo a las tasas o bonificaciones con base en resultados de producción y venta.

De manera inmediata deberá establecerse una política de tasas de interés en Nacional Financiera (Nafin), FIRA y Banrural basada en el indicador CPP (costo porcentual promedio) y no en la tasa interbancaria. Estas instituciones deben preservar los principios de fomento como banca de desarrollo, y no la especulación financiera que caracteriza a la banca comercial.

Las tasas de interés deberán al menos equipararse a las tasas de interés para el sector agropecuario que rigen en el mercado internacional del bloque comercial del Tratado de Libre Comercio.

El crédito al sector rural debe considerarse como riesgoso, por definición. Por lo tanto, su viabilidad debe analizarse en forma diferente a los demás créditos, y debe contemplarse una serie de instrumentos compensatorios para disminuir los efectos de los riesgos; entre ellos, fondo de contingencias, fondo de aseguramiento y mezcla de recursos: capitales de riesgo, subsidios, crédito para la producción.

Visto así, el crédito se podría llamar *crédito de desarrollo*, para generar empleo, productos, reactivación económica (producida por derramas) y/o el fortalecimiento o generación de un mercado de consumidores y productores.

Renegociación estructural de las carteras vencidas

En la medida que las carteras vencidas son, en su mayoría, efecto de la crisis generada por la aplicación del modelo económico vigente, su solución no puede lograrse sin considerar sus causas estructurales. En consecuencia, este problema debe enfrentarse con la participación del Estado mexicano, en corresponsabilidad con los usuarios del crédito y las fuentes financieras.

La renegociación de las carteras vencidas deberá contemplar al menos los siguientes puntos:

- Reducción de capital en porcentaje no menor al cuarenta por ciento.
- Anulación del cien por ciento en intereses moratorios.
- Ampliación de plazos Sistema de Reestructuración de Carteras (Sireca) a 17 años.
- Periodos de gracia sin exigencia de pagos.
- Habilitación de créditos para proyectos presentados y sustentados por uniones de crédito durante el primer trimestre de 1995.

Para el caso del tratamiento de las carteras de los acreditados por uniones de crédito, se declarará moratoria de pagos en tanto no se establezca y firme, de común acuerdo por las partes, un convenio único para la renegociación estructural de carteras de uniones de crédito agropecuario del sector social.

4. Políticas estructurales de financiamiento rural

Un programa nacional de reactivación productiva es sólo el preámbulo para un programa de desarrollo rural. Ninguna agricultura en países desarrollados ha podido prosperar sin un sistema de financiamiento rural orientado a sostener la política agrícola nacional. En México se requiere urgentemente modificar el sistema de financiamiento rural para construir un sistema permanente que permita proyectar la agricultura y la sociedad rural hacia el futuro económico del país.

En este marco, y con miras a crear un nuevo sistema de financiamiento rural basado en la reforma de la banca de desarrollo, proponemos las siguientes políticas estructurales de financiamiento rural:

Creación de una financiera rural

Creación de una financiera rural

La inminente desincorporación del FIRA respecto del Banco de México debería traducirse en la creación de una financiera rural, un organismo de fomento de segundo piso encargado de generar y apuntalar un nuevo sistema de financiamiento rural, donde los organismos financieros de base —como las uniones de crédito, cajas de ahorro, cooperativas de ahorro y crédito, fondos de autoaseguramiento, etcétera—, y organizados en sistemas de integración regional y nacional, constituyan la banca de primer piso con la que trabaje esa nueva financiera.

Lo anterior implicaría una reorientación de las políticas de financiamiento del FIRA, lo cual al menos significaría:

- Eliminar la prioridad de operación con la banca comercial, aumento de operación con la banca comercial.
- Aumento de operaciones con la banca de fomento de primer piso.
- Integrar otros mecanismos de fomento financiero, como el capital de riesgo (absorber el Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural [FOCIR] y complementarse con Fonaes).
- Establecer un fondo de garantía y contingencia para las uniones de crédito.
- Establecer un fondo de seguro al ahorro para respaldar la función de ahorro rural, a través de los organismos financieros de base.
- Establecer un fondo de garantías complementarias para los pequeños productores.

Convertir a Banrural en un banco cooperativo

Se plantea el fortalecimiento de la banca de primer piso, a través de una reestructuración y privatización de Banrural hacia el sector social rural. En este esquema, Banrural no desaparece sino que se transforma: pasa de un instrumento de fomento del Estado a un instrumento de fomento de los productores en un

proceso de asociación con el Estado, el cual será propietario decreciente de la nueva banca de primer piso.

En esta propuesta el sistema Banrural se convierte en 12 bancos agrícolas regionales autónomos, asociados a un banco nacional que les proporciona fondos, garantías, formación de recursos humanos, servicios financieros e información, pero que no centraliza su funcionamiento.

La privatización es venta accionaria hacia los productores, organizaciones económicas y organismos financieros rurales, en un esquema de venta gradual vinculado a primas de participación por créditos operados.

Nueva legislación financiera

Para crear un sistema financiero con un conjunto de instrumentos de base de los propios productores y del sector social de la economía rural, se requiere dar forma a un status jurídico que lo reconozca y le abra un espacio específico en el sistema financiero mexicano. Se trata de un status para organismos financieros del sector social de la economía, como existe y se reconoce en muchos países desarrollados y en vías de desarrollo.

Mientras no exista ese status jurídico, la generación y generalización de este tipo de organismos será marginal en México y seguirá siendo un apéndice del sistema financiero clásico, dominado por los grandes capitales y la lógica de máxima utilidad financiera.

5. Paquete de apoyo a organizaciones financieras rurales

Como parte del Acuerdo Nacional para la Reactivación del Agro Mexicano, y en reconocimiento de que las organizaciones de productores han venido constituyendo organismos económicos financieros para retomar los vacíos de fomento dejados por el Estado en materia de crédito, seguro agropecuario y comercialización, se propone crear paquetes de apoyo que permitan su consolidación y eviten su desaparición por efecto de la grave crisis que enfrentará el sector.

En particular para las uniones de crédito campesinas, que han cubierto hasta ahora la función de intermediación financiera en materia de crédito rural, se propone la firma de un Convenio Nacional de Emergencia para Uniones de Crédito Campesinas.

En éste deberán comprometerse los siguientes aspectos:

Etiquetación de créditos

Etiquetación de un monto de recursos crediticios del FIRA, Banrural y Nafin para las uniones de crédito campesinas, con base en sus programas anuales de trabajo. Estos recursos darán certidumbre a la operativa anual y se contratarán mediante los esquemas normales.

Concertación de apoyos complementarios

Concertar con cada unión de crédito los apoyos complementarios establecidos por el FIRA para uniones de crédito, en materia de reembolsos por asistencia técnica, capacitación, cesión de puntos, garantías, etcétera. Incorporar a este esquema el paquete de estímulos a la operación crediticia con pequeños productores que sí opera con la banca privada. Con este mecanismo se evitará que la reducción presupuestaria afecte en primer lugar a los organismos financieros campesinos.

Normas de operación y descuento directo

A fin de garantizar la adecuada operación crediticia, el convenio deberá establecer el compromiso de Nafin para modificar sus nuevas reglas de operación con uniones de crédito, a fin de lograr una operación expedita y una relación justa (compartir la intermediación financiera) con las uniones. En el caso del FIRA se propone concertar el Programa de Descuento Directo con uniones de crédito campesinas.

Diversificación hacia el ahorro

Se propone la creación de apoyos financieros que permitan la generación de tecnología y estrategias administrativas para que las uniones de crédito puedan diversificar su actividad financiera hacia el fomento del ahorro rural, a fin de impulsar una diversificación real hacia el crédito rural y una mayor base de autorreproducción financiera.

Capacitación

Se requiere establecer, con montos financieros y calidad de contenidos, un programa de capacitación que se adapte a las necesidades de consolidación de uniones de crédito campesinas y de las empresas que atiende. En este programa se puede combinar la intervención del programa Calidad Integral y Modernización (CIMO) y los apoyos de las instituciones financieras y de desarrollo (Solidaridad y Desarrollo Rural).

Consolidación institucional

Se propone a la Secretaría de Desarrollo Social la aplicación de un esquema de apoyo financiero para la consolidación institucional de uniones de crédito, que incluya apoyos para la integración de tecnologías y herramientas informáticas, así como la adaptación de mobiliario y equipo que garantice un mejor servicio a los socios-clientes.

Gastos de operación

La disminución real de montos de operación crediticia pone en riesgo de quebranto financiero a las uniones de crédito. Para evitarlo, se propone establecer un acuerdo claro y expedito sobre los montos de intermediación financiera que recibirán las uniones de crédito en sus operaciones con FIRA y Banrural, y la creación, por parte de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGDR), de un fondo de apoyo para complementar el costo operativo de dichas uniones de crédito.

Inspección y vigilancia

Los esquemas normativos de inspección y de vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria para uniones de crédito provocan un alto costo operativo de éstas; ante la reducción de ingresos, es necesario convenir un esquema y un programa especial de seguimiento, evaluación, inspección y vigilancia para uniones de crédito campesinas, con un fuerte componente de autorregulación, a través de la intervención de la Asociación Mexicana de Uniones de Crédito en combinación

con el programa de capacitación. Este mecanismo puede contribuir eficazmente a evitar multas, revocaciones, y contribuiría a mantener la regulación que da confianza al sistema.

Apoyo a la innovación tecnológica

Para que las uniones de crédito puedan promover nuevos esquemas de productividad a niveles regionales entre sus socios, se requieren estudios específicos de sistemas productivos. Se propone que la Secretaría de Desarrollo abra un esquema de apoyo a los estudios locales, como se realizó en el sur de Sonora. En estos casos, se pueden obtener nuevos proyectos productivos a financiar por la banca de desarrollo para reconversión productiva y aumento de productividad.

El conjunto de apoyos que precisan las uniones de crédito campesinas, para amortiguar el impacto de la crisis, requiere la intervención de al menos las siguientes instituciones: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Comisión Nacional Bancaria (CNB), SAGDR, Nafin, FIRA, Banrural, Secretaría del Trabajo, Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y uniones de crédito.

6. Acuerdo general inmediato

Con base en las anteriores propuestas es necesario tomar dos acciones inmediatas:

1. Elaborar el documento de Acuerdo Nacional para la Reactivación del Agro Mexicano y que éste sea firmado por el gobierno federal, por medio de las instituciones económicas y sectoriales y por todas las organizaciones campesinas y económicas que deseen hacerlo, sin limitación de filiación política.
2. Crear una comisión de trabajo permanente sobre el financiamiento rural, en la que se comprometan SHCP, CNB, SAGDR, Banca de fomento, organizaciones de productores y organismos financieros campesinos. Esta comisión deberá analizar y concertar las propuestas.

7. Propuestas legislativas

Por la importancia del sector agropecuario y la gravedad de la crisis que enfrenta, convendría que senadores y diputados apoyaran a este sector mediante propuestas legislativas, sujetas a la aprobación del Congreso de la Unión. Éstas serían:

1. Revisión de la reforma al Artículo 27

Para afinar aspectos de la reforma, fuertemente cuestionados por diversas organizaciones campesinas, se propone abrir un trabajo de consulta y análisis que permita corregir los vacíos y los excesos de ella.

2. Revisión del Tratado de Libre Comercio

Apelando a las cláusulas de emergencia nacional, se propone un replanteamiento de los acuerdos en el Tratado Trinacional de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá en lo referente a los tiempos y términos establecidos para el sector agropecuario, en particular, para los granos y alimentos básicos.

3. Legislar sobre el Procampo y leyes agrícolas

Es necesario asegurar la continuidad del Procampo y formular una ley agrícola que eleve a rango de interés nacional la producción de granos básicos para dar seguridad a los alimentos de los mexicanos. En dicha ley, establecer para los alimentos del pueblo de México un mecanismo de precios objetivos, revisables periódicamente, pero que dé certidumbre a corto, mediano y largo plazo a las inversiones productivas de reactivación de la agricultura.

4. Proponer una ley de organismos financieros del sector social

Esta ley deberá abrir un status jurídico en el sistema financiero mexicano para los instrumentos financieros del sector social de la economía, como uniones de crédito, cajas de ahorro, cooperativas de ahorro y crédito, fondos de autoseguro, bancos cooperativos, etcétera, que son organismos de fomento no equiparables a la banca clásica. Esto, con el fin de establecer reglas del juego específicas en materia de regulación, vigilancia y reconocimiento para su interacción con el conjunto del sistema financiero. Este tipo de leyes existe en casi todos los países desarrollados.

5. Proponer un plan nacional de tecnología agropecuaria

Dado que la tecnología es un elemento clave para el desarrollo futuro de la agricultura, se propone impulsar un plan nacional que asigne recursos al desarrollo tecnológico, a la adaptación de nuevas tecnologías y al trabajo de los centros de investigación y desarrollo, mediante acuerdos específicos de desarrollo regional con los productores y sus organizaciones. ❖