*El sector rural frente a la problemática del financiamiento**

La situación por la que actualmente atraviesa la agricultura mexicana se caracteriza por la descapitalización, falta de rentabilidad en la mayoría de productos, atraso tecnológico y una gran heterogeneidad en el desarrollo por regiones y tipos de productos.

En el nuevo modelo económico que se pretende dar al país, el papel del sector agropecuario ha sido nuevamente subordinado al desarrollo de otros sectores, generándose un vacío en la política agropecuaria que deja a 30 millones de habitantes de zonas rurales sin expectativas claras de ingreso con el consecuente deterioro de la vida social mexicana.

El efecto sobre los diversos sectores de la sociedad rural ha sido diferente, impactando de manera más severa al llamado sector social representado por pequeños agricultores minifundistas, quienes cada vez más se ven rezagados del desarrollo y cuyo futuro es incierto.

Al abandonar la protección y el fomento de ese importante subsector, que representa el setenta por ciento de la superficie agrícola y el ochenta por ciento de los productores del país, se provocó un incremento acelerado de las importaciones agropecuarias y un aumento en el déficit de la balanza comercial, lo cual ha desestimulado la producción interna y el empleo rural.

Además, el déficit de la balanza comercial se agravó en diciembre de 1994 con la devaluación de la moneda, situación que encareció en más del cincuenta por ciento el valor de las importaciones de productos agropecuarios.

* Documento elaborado por la Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social (AMUCSS) para la Asamblea Nacional en Defensa del Financiamiento Rural, celebrada el 28 de febrero de 1995.

Lo anterior nos obliga a definir posiciones más activas en la determinación de políticas emergentes para el sector agropecuario, que reorienten las actuales estrategias gubernamentales. A continuación presentamos algunas reflexiones sobre aspectos importantes relacionados con la problemática general del sector agropecuario y el financiamiento rural.

Tasas de interés

La política tendiente a establecer tasas de interés reales y eliminar subsidios responde a la posición de enfrentar las actividades a las condiciones de mercado, para dejar prevalecer solamente aquellas que mantengan niveles de rentabilidad acordes a las fluctuaciones del mercado financiero.

Efectivamente, la rentabilidad no puede ni debe estar sustentada en créditos baratos, pero la agricultura en transición de una economía cerrada a una competencia globalizada no puede impulsarse con políticas basadas en altas tasas de interés.

La reproducción del sistema financiero requiere operar con tasas de interés reales. El Estado, entonces, deberá establecer políticas viables que hagan compatible la reactivación productiva del sector con la garantía de utilidad al inversionista y al depositante ahorrador.

En tal sentido, la AMUCSS propone una reorientación de los subsidios a través de bonificaciones del costo financiero por tipo de productor y tipo de cultivo, para incentivar el desarrollo tecnológico y la organización de los productores.

Cartera vencida y rentabilidad

El problema de fondo es la perspectiva de la economía rural en el marco de la globalización. El origen real de la cartera vencida está en las políticas de ajuste estructural, la apertura comercial y el cambio de las políticas agrícolas, acentuado por el rezago tecnológico y productivo del sector. Al tener un origen estructural productivo, la cartera vencida no se superará en el corto plazo, pues requiere de estrategias de recuperación y desarrollo productivo.

El problema no se reduce a buscar las mejores opciones de reestructuración, como ya lo ha demostrado la recurrencia de carteras vencidas sobre carteras vencidas. En el caso de los productores ejidales, la cartera vencida deja sin opciones de

crédito a miles de pequeños productores, al no encontrar rentabilidad en los cultivos tradicionales y en muchas ocasiones ni siquiera en los comerciales.

La posibilidad de dar una solución estructural de las carteras vencidas estaría en la adopción de medidas estratégicas de reactivación productiva. Más domésticamente, corresponde a las organizaciones económicas de productores agropecuarios la definición de programas de desarrollo regionales.

Nuevo esquema de financiamiento para el desarrollo rural: sistema Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA)- Banco de Crédito Rural (Banrural)

Conversión de FIRA en una financiera rural

El que el Banco de México adquiriera su autonomía derivó en discusión respecto al futuro de FIRA, el principal fondo de fomento para la agricultura. En esta discusión, proponemos que el FIRA sea desincorporado del Banco de México para convertirse en una Financiera Rural.

Pero, aun sin dicha conversión, proponemos que el FIRA reoriente su funcionamiento y, de este modo:

• Incluya de manera explícita y prioritaria el fomento a la creación y consolidación de subsistemas financieros, integrados por organismos financieros de base no bancarios que garanticen atención profesional a la población objetivo, permitiendo una distribución más equitativa de crédito a los pequeños y medianos productores. La integración de estos subsistemas puede ser regionalizada vertical y horizontalmente.

• Elimine la prioridad de fondeo a través de la banca comercial en la medida que ésta genera la polarización del crédito y la concentración del mismo en pocos agricultores de gran escala.

• Establezca una política amplia de fondeo a la banca comercial y de desarrollo, y la apertura de descuentos directos a uniones de crédito, sociedades de ahorro y préstamo, para financieras, cooperativas de ahorro y préstamo, y bancos cooperativos.

• Consolide sus políticas y programas paralelos al otorgamiento del crédito: capacitación, desarrollo tecnológico, elaboración de proyectos, reembolsos por

asistencia técnica, estímulos a los intermediarios financieros bancarios y de base, desarrollados de manera limitada los últimos años.

• Ofrezca a las organizaciones auxiliares del crédito, en forma directa o a través de la banca de desarrollo, los servicios financieros como el Fondo Especial de Garantías y Reembolso (Fega) y los programas de subsidio a los costos de transacción creados para incentivar a la banca privada a trabajar con los pequeños productores.

• Reoriente el crédito agrícola hacia esquemas flexibles de crédito rural, que incluya todo tipo de financiamiento productivo y líneas específicas de crédito al consumo, para fondeo de cajas o cooperativas de ahorro y préstamo.

• Estimule la movilización de ahorro rural, a través de un esquema de incentivos, mayores techos financieros, líneas de crédito más flexibles, mayor participación en los niveles de intermediación financiera, basado en la capacidad de los organismos financieros de base para movilizar ahorro de sus asociados.

• Cree los servicios adecuados a las nuevas necesidades de los productores y de las organizaciones auxiliares del crédito en el nuevo esquema, a fin de contribuir en la generación de economías de escala. Para esta finalidad proponemos la creación de un Fondo de Garantías Complementarias y un Fondo Nacional de Seguro al Ahorro, que den mayor seguridad y confianza a los sistemas de movilización de ahorros.

Cooperativización del Banrural

El papel de Banrural ha sido cuestionado dentro y fuera del país, en el sector institucional y entre los organismos multilaterales, en una época en que los bancos agrícolas estatales desaparecen o modifican sus esquemas dado el cambio en el papel del Estado y el fracaso de los esquemas centralizados. Para el sector social rural, el futuro de Banrural va mucho más allá del simple acceso al crédito, de por sí escaso e inoportuno. Es la diferencia entre contar o no con una opción de financiamiento.

Nuestra propuesta respecto al Banrural se centra en la reestructuración funcional y en la asociación con pequeños productores. Una transformación gradual de Banrural de banca estatal a banca cooperativa. También sería necesario descentralizar y desincorporar los doce bancos regionales actuales, y su conversión en seis bancos agrícolas regionales, con capital propio, autonomía funcional, consejos de accionistas y asociados diversificados.

El banco nacional deberá convertirse en un organismo de segundo piso. Su viabilidad operativa y funcional estará dada por los servicios otorgados a los bancos regionales y a los sistemas de organizaciones auxiliares. Entre sus funciones primordiales se encontrarán también las de autorregulación del sistema, formación de recursos humanos, diseño de nuevos productos financieros y captación de fondos nacionales e internacionales.

La cooperativización de Banrural puede darse mediante la venta paulatina de sus acciones a los organismos auxiliares del crédito, organizaciones económicas de productores rurales y productores directos, a través de cuotas indexadas a los créditos. Esto daría una integración de consejos directivos mixtos desde el inicio de la asociación, permitiendo a los nuevos accionistas una participación en los programas, metas, prioridades y fiscalización del proceso del sistema crediticio.

El nuevo papel de las uniones de crédito

La complejidad, heterogeneidad y diferentes niveles de desarrollo de la agricultura mexicana impiden un modelo único de financiamiento. De igual manera que no existe fórmula única de alternativas para el crédito agrícola, tampoco es posible ni conveniente establecer modalidades únicas de organización financiera de base.

En la actualidad existen diversos instrumentos: uniones de crédito, cajas de ahorro, cooperativas de ahorro y préstamo, fondos de aseguramiento, Fideicomisos para el Desarrollo (FIDES), fondos de garantía, etcétera. Reconociendo esta realidad, es conveniente propiciar la integración y consolidación de estos subsistemas de financiamiento de base, mediante procesos de integración y alianzas estratégicas en organismos de segundo nivel.

Dicha integración deberá tomar como base la regionalización de sus acciones, la generación de escalas y la complementariedad en los servicios.

Política de precios

Con la constante alza en los costos de producción (semilla 50%, fertilizantes 60%, agroquímicos 70%, crédito 408%, etcétera) y la incertidumbre existente respecto a los precios y la inflación, resulta imposible realizar estudios y análisis que permitan determinar la rentabilidad de los cultivos ni siquiera a corto plazo. Durante seis años se estuvieron reduciendo los precios agrícolas para ajustarlos a los precios internacionales, a pesar de que los insumos tenían precios superiores a

los de nuestros principales competidores. Por otro lado, las inversiones agrícolas tienen un ciclo mínimo de seis meses, lo que las hace más vulnerables a cambios bruscos en las relaciones de precios.

Por ello, proponemos, por un lado, que para el ciclo otoño-invierno 94/95 los precios al productor sean, por lo menos, los del mercado de Chicago (trigo N$775.34, soya N$1 241.00). Los casos del maíz y del frijol son especia-les, por lo que se proponen N$750.00 para el primero (40% superior al precio de Chicago, pero antes de la devaluación estaba un 87.5% por encima) y de N$1 800/ton para el frijol, precio que están recibiendo los productores norteamericanos en estos momentos. Esto significaría mantener precios por debajo del precio de indiferencia (aquel por cual al comprador le da lo mismo importar o comprar en el país).

Sin embargo, ésta es una medida a corto plazo para evitar una mayor descapitalización y la generación de más carteras vencidas. La propuesta central es el establecimiento de una política de precios a largo plazo (cinco años), con precios objetivos —fijar para el quinquenio 1995-2000, precios mínimos al productor garantizados por el Estado—, los cuales denseguridad al productor y propicien la inversión en la planta productiva, única forma de incrementar la productividad del sector y permitir una reducción sostenible de los precios a largo plazo. El beneficio será para la sociedad en su conjunto y el costo no recaerá exclusivamente sobre los productores agropecuarios.

Dichos precios objetivos deberán tomar en cuenta no sólo los precios internacionales, sino las condiciones de la planta productiva nacional y el entorno macroeconómico de ésta: costos de producción e inflación, principalmente.

Seguro agrícola

El seguro agrícola es un elemento indispensable en la actividad del sector, sobre todo para los pequeños y medianos productores que comercializan la mayor parte de su producción (que representan el suministro nacional de granos y oleaginosas). Sin embargo, en la actualidad el seguro agropecuario es un servicio para las fuentes financieras, no para los productores.

En efecto, el seguro agropecuario cubre sólo la inversión realizada con dinero de la fuente financiera, quedando fuera la realizada con recursos propios. Pero el seguro ni siquiera garantiza el pago total de la deuda, debido a su forma particular de calcular las indemnizaciones. Muchas carteras vencidas de pequeños productores tienen su origen en el seguro agropecuario.

La situación descrita se aplica únicamente a los seguros que tienen como reaseguro a Agroasemex, ya que la situación con las compañías privadas es diferente. Desafortunadamente éstas no trabajan con los Fondos de Autoaseguramiento del Sector Social. Es por ello que se propone una radical modificación en el funcionamiento de los Fondos y Agroasemex.

En primer lugar, se requiere de una legislación específica para los Fondos de Autoaseguramiento similar a la que rige a las uniones de crédito. En segundo lugar, el seguro agropecuario debe cubrir no sólo el total de la inversión realizada, sino la producción esperada, aunque esto signifique un aumento de las primas del seguro. En tercer lugar, el seguro debe indemnizar de manera proporcional a los daños sufridos, independientemente del valor de la cosecha esperada tras el siniestro.

Capital de riesgo

La política agropecuaria que se ha venido aplicando en los últimos años se basa en el aprovechamiento de las ventajas comparativas. Según esta teoría, México debería dejar de producir granos y oleaginosas en sus mejores tierras, para dedicarse a la producción de hortalizas, frutales y flores. Quienes proponen y sostienen lo anterior no toman en cuenta que dicha conversión productiva implica cambios importantes no sólo en capital, sino también en técnicas de producción y en el manejo de los bienes de producción naturales (tierra y agua).

El mejoramiento de estos dos últimos implica una serie de riesgos productivos nada despreciables. La producción y los ingresos de la explotación pueden reducirse sensiblemente debido a errores en la aplicación de las nuevas técnicas (poco adaptadas a las condiciones socioeconómicas, mala implementación, etcétera), a la necesidad de reconstituir la fertilidad de los suelos o a problemas de manejo de mercados.

Además del apoyo a la investigación agropecuaria, es necesario que el Estado comparta el riesgo que corren los productores al implementar cambios bruscos en sus sistemas de producción. Para ello, se propone la creación de fondos con capital de riesgo, que aseguren a los productores ingresos mínimos para el sostenimiento de la familia y el pago de los préstamos necesarios para lograr la conversión productiva. De lo contrario, ni siquiera las uniones de crédito —los agentes financieros que mayores riesgos están dispuestos a correr—, podrán afrontar los riesgos que dichos créditos significan.

Otra función de los fondos sería apoyar con capital preferencial (bajos o nulos intereses) aquellos proyectos que, a pesar de ser social y económicamente viables, resulten financieramente inviables debido a las inversiones iniciales requeridas.

Estos fondos deberán apoyar todo proyecto que implique cambios tecnológicos o beneficios para la sociedad, aunque no contemple cambios de cultivos. Los cambios deberán propiciar reducción de costos, incremento de rendimientos y/o técnicas menos agresivas para el medio ambiente.

Investigación agrícola

Se propone que tanto el Instituto de Investigaciones Forestales Agrícolas y Pecuarias (INIFAP) como las universidades y centros de investigaciones cuenten con recursos adicionales para proyectos concertados con organizaciones de productores. La competitividad del sector primario es inimaginable si los agricultores no tienen acceso a mejores técnicas de producción. Actualmente la investigación se encuentra disociada de la producción y sin recursos.

La investigación sólo será aprovechada por los agricultores —y hará que la inversión en ella sea redituable— si responde a sus propias necesidades. Para ello, es necesario que agricultores e investigadores se pongan de acuerdo sobre las líneas de investigación, y que éstos cuenten con recursos suficientes para realizar sus actividades.