

005518

11  
21



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ACATLAN

**ANALISIS DE LOS MERCADOS  
FINANCIEROS RURALES**

**MEMORIA DE DESEMPEÑO PROFESIONAL**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

**LICENCIADO EN ACTUARIA**

PRESENTA

**MARIA DEL CARMEN GARCIA FRAPOLLI**



ACATLAN, ESTADO DE MEXICO

1997

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

TÍTULO

ANÁLISIS DE LOS MERCADOS  
FINANCIEROS RURALES

**A la memoria de Eduardo y Carmela Frapoli.**

## AGRADECIMIENTOS

Antes que nada, quisiera dejar bien claro que este trabajo de investigación no hubiera sido posible sin el apoyo de ciertas personas, instituciones y organizaciones que me ayudaron incondicionalmente durante mis años de estudio.

A Arturo, por haberme aguantado estos 12 años y que espero lo siga haciendo por muchos otros más, además del apoyo y respaldo que me ha brindado en todo. A Eduardo y Carmela Frapolli, que murieron sin saber la influencia que me dejaron a través de toda mi vida. A mi padre, por sus buenos consejos y, especialmente, por las pláticas durante nuestros gratos desayunos en el Mundet. A mi madre, por todo lo que me ha enseñado y por los sabios consejos que me ha dado desde que tengo memoria. A la abuela Manola, por el cariño que me ha dado. A Pepe, que ha tenido una gran influencia sobre mí por ser la gran persona que es. A Eduardo, que sin su ayuda no me hubiera sido posible realizar este trabajo, además de su soporte y gratos momentos.

Al Instituto Luis Vives, por la educación que me inculcó. A las Mtras. María Luisa Romero y María Luisa Gally, que siempre estuvieron al pendiente como segundas madres. Al Profesor Viqueira, por haber sido el mejor maestro de matemáticas que tuve durante todos mis años de estudio.

A mi suegros, por ser mis segundos padres.

Al Dr. Emilio Robles, por toda la ayuda que me brindó en la elaboración de este trabajo, sin ella hubiera sido casi imposible. A la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, por las facilidades que me otorgó en la realización de esta tesis.

A María, Tziranda y Elena, por su solidaridad, y sobretodo su amistad incondicional.

# ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	1
---------------------------	---

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	3
---------------------------	---

## **CAPÍTULO I      LOS MERCADOS FINANCIEROS Y EL CRÉDITO AGROPECUARIO**

1.1	Organización del sistema financiero .....	10
1.2	El financiamiento a la agricultura .....	13
1.3	La concentración del crédito y el destino de los financiamientos .....	17
1.3.1	La concentración del crédito .....	17
1.3.2	Financiamiento de la inversión .....	20
1.4	Causas y consecuencias del endeudamiento del sector .....	23
1.5	Ahorro rural y el acceso al crédito .....	31

## **CAPÍTULO II      INSTITUCIONES FINANCIERAS EN EL MEDIO RURAL**

2.1	Presentación esquemática de los Mercados Financieros Rurales .....	37
2.2	El crédito convencional .....	41
2.2.1	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) .....	42
2.2.2	El Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL) .....	47
2.2.3	Nacional Financiera (NAFIN) .....	51
2.2.4	Los bancos comerciales .....	53
2.2.5	Las instituciones auxiliares de crédito .....	53
2.2.6	Las agroindustrias y el comercio .....	58
2.3	El crédito no convencional .....	59
2.4	Otras instituciones ligadas a los Mercados Financieros Rurales .....	62

**APÉNDICES:**

<b>APÉNDICE 1</b>	Las Uniones de Crédito .....	67
<b>APÉNDICE 2</b>	Las Cajas Populares y las Cooperativas .....	87
<b>APÉNDICE 3</b>	Los Programas de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) .....	103

<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b> .....	121
---	-----

<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	137
---------------------------	-----

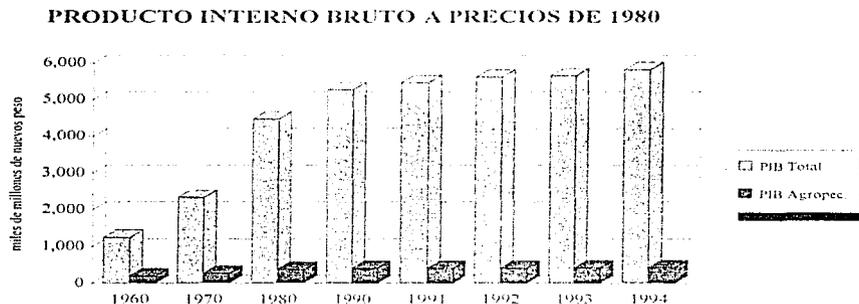
## **PRESENTACIÓN**

- Puesto:** Consultor Nacional.
- Funciones:** Apoyar las tareas del consultor responsable del tema y elaborar conjuntamente con éste un análisis de los Mercados Financieros Rurales en el país, formulando observaciones y sugerencias.
- A partir de una identificación previa de los principales problemas del crédito agrícola del país y las regiones estudiadas, sugerir medidas para mejorar el acceso al crédito de los productores agrícolas, especialmente a los pequeños productores.
- Tiempo Trabajado:** 1° de noviembre de 1993 al 15 de marzo de 1995.
- Proyecto:** UTF/MEX/030/MEX  
"Establecimiento de un Sistema de Comunicación Rural para el Uso Eficiente de la Infraestructura Agrícola".
- Empresa:** Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, (FAO).

## INTRODUCCIÓN

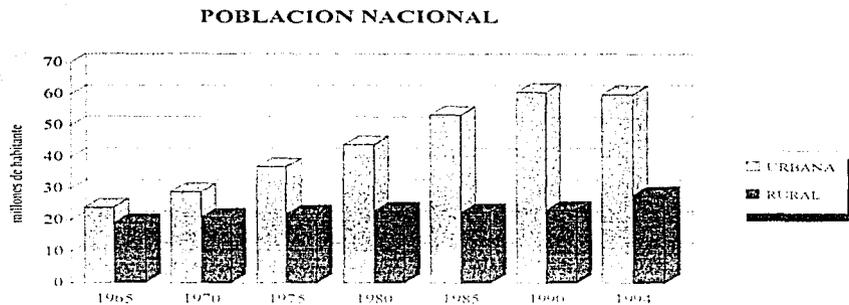
Históricamente la agricultura ha tenido un papel de suma importancia en la economía nacional. Aunque en la actualidad presenta una reducida participación en el Producto Interno Bruto (PIB), aún habitan en el medio rural algo más de 23 millones de personas, las que representan alrededor del 25% de la población total del país y dan origen al 22.6% de la Población Económicamente Activa (PEA). Con esta representatividad nacional tan significativa, la agricultura juega un papel de suma importancia en el mantenimiento y consolidación del crecimiento económico.

Gráfica 1.



Fuente: Elaborado con información de: "Realidad Económica de México 1993", Macro Asesoría Económica S.C.; e "Informe Anual del Banco de México 1993", Banco de México. "Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1994", I.C. G.1846, CEPAL, 1994.

Gráfica 2.



Fuente: Elaborado con información de: "Elementos para el marco de referencia de la política hidroagrícola de mediano plazo en México", Anexo Estadístico, FAO-CNA.

Después de varias décadas de desarrollo industrializador y de la vigencia de políticas agrícolas compensatorias, un nuevo modelo de desarrollo nacional se está gestando a partir de la prioridad otorgada a la preservación de los equilibrios macroeconómicos de largo plazo. Las reformas han generado un funcionamiento más abierto y desregulado de la economía, en el cual el sector privado juega un papel más amplio y significativo, mientras que el Estado asume nuevos roles, abandonando muchos de aquellos que significaron una participación directa de las actividades productivas. Los mecanismos del mercado han cobrado una mayor relevancia en la asignación de los recursos y en consecuencia, el sistema de precios ha asumido de manera creciente sus funciones de orientación de las decisiones de producción e inversión.

La nueva modalidad de desarrollo ha producido importantes impactos en el funcionamiento del sector agropecuario. La política agrícola se ha modificado

sustancialmente, reduciendo la estructura básica de los subsidios financiados con fondos fiscales. La eliminación o disminución de la mayor parte de los subsidios a los insumos y al crédito, y la supresión de los precios de garantía, han creado condiciones de rentabilidad sumamente comprometidas en algunos estratos de productores y grupos de cultivos, que se manifiestan en cambios en el patrón de cultivos, e incluso, en el abandono de las actividades por parte de algunos productores.

Entre el conjunto de problemas que enfrenta actualmente la agricultura mexicana existen dos que asumen una significativa importancia: la pérdida de rentabilidad de algunos productos, productores y regiones, y la falta generalizada de competitividad de numerosos productos. Estos dificultan la competencia de las producciones nacionales tanto en los mercados externos como domésticos. La constante pérdida de rentabilidad ha hecho sentir sus efectos nocivos sobre la actividad agrícola: carteras vencidas, reducción y abandono de la actividad, crecimiento constante en las importaciones de productos oleaginosos y cereales, etc. De no encontrarse correctivos en el corto plazo, el estancamiento amenaza con hacer sentir en forma más intensa sus impactos sobre los niveles de oferta interna de algunos productos y sobre el mismo ritmo de crecimiento del sector. La persistencia de esos y otros problemas implican impactos negativos en la balanza comercial, en los niveles de empleo e ingreso, en el deterioro de las condiciones de vida de algunos estratos de la población rural, y como consecuencia, la intensificación de los procesos migratorios hacia las zonas urbanas.

La entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio en América del Norte (TLC) ha añadido una serie de elementos nuevos que contribuyen a generar nuevas oportunidades pero que a su vez plantean numerosos interrogantes. La necesidad de una competencia exitosa por parte de las producciones nacionales y la urgencia en elevar las condiciones de competitividad del conjunto de la agricultura mexicana, son algunos de los desafíos que el sector debe asumir para poder insertarse ventajosamente en una economía más globalizada.

En el crédito rural, frente a la relativa sencillez de los esquemas que imperaban hasta 1988 y como consecuencia de la reforma financiera y de la liberalización de los mercados financieros emprendida en ese año, se generó, en el

sexenio anterior, una dinámica particular, estructural e institucional que hace más difícil el análisis de los mercados financieros rurales.

En ese contexto, se realizó, en el presente trabajo, un análisis de dichos mercados, desde la perspectiva de los requerimientos necesarios para fomentar un desarrollo sectorial que se traduzca en niveles mayores de eficiencia, competitividad y equidad social.

La memoria de desempeño profesional consta de dos partes. En la primera se efectuó un análisis de la evolución -tanto cuantitativa como cualitativa- del crédito agropecuario en el país: origen, destinos, modalidades de operación y concentración del crédito. Se analizó, asimismo, la conformación del sistema financiero rural, con anterioridad a la reforma y con posterioridad a ésta. Finalmente, se intentó una aproximación al tema del autofinanciamiento de las explotaciones agropecuarias, en especial para aquellas que les resulta imposible alcanzar los mecanismos de financiamiento en razón de sus pequeños patrimonios y de las elevadas tasas de interés real imperantes en el mercado.

En la segunda parte se enfocó el análisis del crédito desde una perspectiva institucional. Se presentaron, de manera esquemática, las instituciones, sus articulaciones y los circuitos de los mercados financieros rurales, así como una evaluación tentativa de la importancia que cada institución o grupo de instituciones tienen para el desarrollo de los procesos productivos en el medio rural. Un componente de ese análisis fue la segmentación y la fragmentación de los mercados financieros rurales en México.

Y finalmente, se presentaron las observaciones, conclusiones y sugerencias que se derivaron del desarrollo del trabajo.

A continuación se presenta el estudio sectorial "Análisis de los Mercados Financieros Rurales" dentro del marco del proyecto UTF/MEX/030/MEX<sup>1/</sup> "Establecimiento de un Sistema de Comunicación Rural para el Uso Eficiente de la Infraestructura Agrícola" de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO).

---

<sup>1/</sup> Clave del proyecto.

*CAPÍTULO I*

**LOS MERCADOS FINANCIEROS Y EL CRÉDITO  
AGROPECUARIO**

Una característica fundamental de una reforma financiera liberal, vista desde una perspectiva ortodoxa, reside en el hecho que se trata de una política general, es decir, que no deja espacio a sistemas de crédito especializados o segmentados. Es en esas condiciones que se manifiesta mejor el efecto positivo de las tasas de interés, puesto que favorece la aplicación de los recursos escasos hacia las inversiones que ofrecen la mejor rentabilidad con el mínimo de riesgo, lo que tiende a mejorar la eficiencia de toda la economía. El modelo exige, sin embargo, la existencia de intermediarios eficientes para evitar que segmentos con potencialidades queden fuera del financiamiento por errores de apreciación, falta de garantías u otros elementos de decisión que no están necesariamente ligados a la rentabilidad o el riesgo de la operación. Desde el punto de vista de los usuarios, exige que tengan la capacidad de preparar proyectos bancarios viables y de solicitar créditos estrictamente en la medida que los necesiten, haciendo una correcta evaluación del impacto de los costos financieros sobre los resultados.

Ni los usuarios ni los intermediarios financieros que actúan en el medio rural estaban bien preparados para enfrentar la situación. A pesar de que las tasas de interés a la producción agrícola siguen subsidiadas, la velocidad del cambio no ha permitido la readaptación institucional con la celeridad necesaria para responder a las nuevas necesidades, reduciendo el acceso al crédito de muchos agricultores con potencialidades. Es posible que en muchos casos se trate realmente de productores eficientes, pero es probable que con frecuencia se trate también de productores con potencial productivo que no están teniendo acceso al financiamiento.

La liberalización ha inducido cambios en la composición de la cartera global del crédito agropecuario entre sector privado y público y en la estructura del financiamiento (plazos y destinos de los financiamientos); ha concentrado la cartera en los cultivos y en los productores más rentables y más seguros (que son generalmente las más grandes) y ha provocado un aumento en las carteras vencidas. El cambio de política tiende a dejar grandes espacios o segmentos del mercado fuera del financiamiento por ausencia de instituciones adaptadas a su dimensión.

## 1.1 ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO

México posee un sistema de intermediación financiera bastante desarrollado: Sin considerar las empresas que operan en seguros o en el mercado de capitales de largo plazo (Agentes de Bolsa, Sociedades de Inversión), se cuentan hoy en día con 36 bancos comerciales (o bancos múltiples), 7 bancos de desarrollo controlados por el Estado<sup>2</sup>, varios fideicomisos del Gobierno Federal (entre los que destacan los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), dedicados al sector rural), el Patronato del Ahorro Nacional y un gran número de instituciones auxiliares de crédito de muy diverso tipo (Almacenes Generales de Depósito, Uniones de Crédito, Empresas de Factoraje, Arrendadoras Financieras, Casas de Cambio). Las autoridades reguladoras del sistema son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), que determina la estructura del sistema financiero y dicta las reglas sobre transacciones entre intermediarios bancarios y no bancarios, y el Banco de México, que debe regular la emisión monetaria, la circulación de la moneda, el crédito y los cambios. La Comisión Nacional Bancaria (CNB), por su parte, es la encargada de supervisar el funcionamiento del sistema.

La crisis financiera de 1982 obligó al Gobierno de México a cerrar o nacionalizar más de 60 bancos, creando un nuevo sistema bancario controlado por el Estado, de 20 bancos privados o mixtos. El Gobierno que asumió el poder en 1988 se propuso como objetivo la privatización, la desregulación y la transformación de la economía, lo que implicó modificar radicalmente el rol jugado por las instituciones y la actividad económica del Estado. Desde el punto de vista de los mercados financieros, ésto se tradujo en la venta de los bancos al sector privado y la liberalización general del sistema<sup>3</sup>.

Para implementar la reforma financiera se aprobaron entre 1990 y 1993 nuevas leyes y se modificaron otras ya existentes con el objeto de adecuar el contexto jurídico al nuevo modelo de economía abierta y competitiva (Ley de Instituciones de Crédito, Ley para Regular las Agrupaciones financieras, Ley de

---

<sup>2</sup>/ Nacional Financiera S.S. (NAFIN); Banco Nacional de Obras (BANOBRA); Banco Nacional de Desarrollo Rural (BANKRURAL); Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT); Financiera Nacional (FINA); Banco Nacional del Ejército (BANEJERCITO); Banco Nacional de Comercio Interior (BNCI).

<sup>3</sup>/ El proceso de desregularización y transformación económica comenzó en realidad a mediados de los años 80's, pero se intensificó y se hizo más evidente a partir de 1989.

Instituciones y Organismos Auxiliares de Crédito, Ley del Banco de México, etc.). Complementariamente se procedió a la venta de los bancos comerciales, conservando el Gobierno sólo el control de las instituciones de desarrollo. En 1993 fue aprobada la nueva Ley Orgánica del Banco de México que acuerda la independencia de esta institución frente al poder político. Finalmente, en octubre de 1994 se inicia la segunda fase de la reestructuración con la apertura del sistema a instituciones financieras foráneas (informaciones de prensa indican que cerca de medio centenar de intermediarios habrían presentado su solicitud para instalar filiales en el país).

Desde el punto de vista de la política monetaria, las autoridades se han esforzado por controlar la inflación y mantener estable la tasa de cambio, evitando el crecimiento inmoderado de los agregados monetarios con operaciones en el mercado abierto. Esta política se tradujo en una fuerte disminución de las tasas de interés reales (véase cuadro 1), lo que ha favorecido el crecimiento de los pasivos bancarios que se han incrementado en un 52% en términos reales entre 1989 y 1993, representando ahora un 43% del PIB contra sólo un 28% cuatro años antes.

Cuadro 1. Evolución de las tasas de interés en México, 1989-1993.

Año <sup>4</sup>	CETES	CPP	Interbancaria	Promedio	IPC promedio
1989	40.4	44.6	70.0	51.7	18.6
1990	25.9	37.1	28.3	30.4	26.7
1991	16.6	22.6	17.8	19.0	22.7
1992	16.8	18.8	24.5	20.0	15.5
1993	11.8	13.2	13.7	12.9	8.5

Fuente: Elaboración personal con información de: Banco de México y diversas instituciones financieras.

<sup>4/</sup> CETES: Certificados de Depósito del Tesoro a 28 días; CPP: Costo porcentual promedio de captación de depósitos por los bancos; IPC: Variación promedio del Índice de Precios al Consumidor. Todas las tasas son anuales.

Los mercados financieros enfrentan serias dificultades, derivadas básicamente del déficit de la balanza comercial. Para compensar el desequilibrio crónico entre exportaciones e importaciones, hacer frente a un "riesgo país"<sup>5/</sup> que sigue siendo relativamente elevado y mantener las reservas cambiarias en un nivel adecuado por evitar fluctuaciones perjudiciales de la tasa de cambio, las autoridades monetarias se ven obligadas a mantener las tasas de interés pasivas en un nivel muy alto, a fin de atraer capitales.

Las tensiones sobre el mercado se acrecentan por un cierto grado de ineficiencia del sistema financiero que se traduce en márgenes excesivamente amplios de intermediación con respecto a los principales socios comerciales de México. Aunque el margen promedio de los bancos comerciales ha bajado de 8 puntos entre 1989 y 1994 situándose en 7.5%, sigue siendo una carga pesada comparada con los márgenes de 3.5 puntos porcentuales en Estados Unidos.

Esta situación limita las inversiones y puede explicar en parte las dificultades para acelerar la actividad económica, cuya coyuntura continúa débil, con un crecimiento estimado para el PIB de sólo un 2% para 1994. Tres causas pueden explicar la ineficiencia de los intermediarios:

- i) la falta de concurrencia y la inexperiencia de un sistema recientemente privatizado;
- ii) el nivel elevado de la cartera vencida (que se observa también en la banca estatal), cuyo índice se multiplicó por cuatro entre diciembre de 1991 y junio de 1994 situándose en 8.31%, lo que contribuye a aumentar el costo del crédito por la necesidad de constituir reservas de riesgo;
- iii) el deseo de recuperar rápidamente el capital invertido por los accionistas que compraron los bancos en 1991.

Se espera que la admisión en el mercado de nuevos intermediarios financieros foráneos aumente la concurrencia e induzca una reducción de los márgenes de intermediación<sup>6/</sup>.

---

<sup>5/</sup> Las condiciones actuales del país caracterizadas por su inestabilidad económica, hacen de México un país con alto riesgo para la inversión extranjera.

<sup>6/</sup> Lomelín Gustavo, Chávez M. Marcos y Durán M.A. *Por Fast Track Recupera Inversiones la Banca*, en: periódico "El Financiero", México, lunes 17 de octubre de 1994, pág. 8.

## 1.2 EL FINANCIAMIENTO A LA AGRICULTURA

En moneda del mismo año (1993, usando el IPC como deflactor) el valor bruto de la producción agropecuaria (VBP) muestra una ligera tendencia regresiva entre 1980 y 1993. Como en el mismo período el PIB agropecuario creció en 0.6% por año en promedio, se puede deducir que hubo un ligero aumento de la productividad del sector, suponiendo que no haya habido cambios en los precios relativos, a pesar que los insumos han caído en un promedio de 24% a menos de un 15% del VBP. Aunque el nivel de agregación es muy grande, estas relaciones pueden ser importantes porque reflejarían, por un lado, que en el período ha habido un mejor o más racional empleo de insumos o de tecnología, mientras, por el otro, que las inversiones físicas financiadas a crédito no fueron las adecuadas como para modificar la tendencia de la producción agropecuaria medida por el VBP, salvo que un cambio relativo de los precios agropecuarios haya compensado un eventual aumento de ésta (Cuadro 2).

La parte del crédito al sector productivo agropecuario comparada con la cartera total del sistema bancario ha caído en términos relativos entre 1980 y 1993, pasando de representar un 23% a sólo un 9.2% en 1993. Esta reducción acompaña, pero no de manera proporcional, la disminución relativa de la parte del PIB agropecuario sobre el PIB nacional que en el mismo período bajó de un 8.2% a un 7.4%. En consecuencia, el sector sigue aún recibiendo una porción de financiamiento (9.2%) proporcionalmente mayor que su aporte al PIB (7.4%), aún cuando esta relación se ha reducido considerablemente en el período. El concepto de crédito se refiere en este caso sólo al acordado por los intermediarios controlados por las autoridades monetarias y no considera en consecuencia a los préstamos de Solidaridad.

La cartera de crédito agropecuario muestra a lo largo del período 1980-93 una tendencia particular que refleja en realidad el comportamiento general del sector y de las reformas económicas. Durante los primeros siete años baja de un máximo de 48% del PIB sectorial a sólo un 19% en 1987, para remontar hasta un 41% del PIB en 1993. Como el VBP ha permanecido prácticamente constante en el período, el PIB agropecuario ha crecido muy poco y los insumos intermedios han bajado en términos relativos sobre la producción bruta, el comportamiento del crédito agropecuario demostraría que los recursos financieros no estaban siendo afectados

Cuadro 2. Estimación de la Producción Bruta Agropecuaria y de la Producción Interior Bruta Agropecuaria (en millones de N\$)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
VBP Agrícola	232.2	374.7	343.3	1,096.9	1,814.9	2,960.7	5,479.1	12,406.7	24,229.1	28,666.7	38,132.1	48,623.9	52,712.0	55,432.0
VBP Pecuaria	217.0	294.9	482.4	957.6	1,561.9	2,592.9	4,692.0	10,731.9	22,676.4	24,947.1	32,982.4	44,135.9	52,366.5	55,654.1
VBP Agropecuario	471.2	669.6	1,025.7	2,054.5	3,376.8	5,463.6	10,171.1	23,138.6	46,905.5	53,553.8	71,114.5	92,759.8	105,018.5	111,086.1
PIB Agrícola	216.6	298.7	450.2	937.2	1,599.6	2,663.7	4,699.3	11,199.9	22,982.9	26,858.3	37,224.0	45,732.2	51,581.4	58,350.9
PIB Pecuaria	151.4	201.3	328.4	666.3	1,124.8	1,795.7	3,378.3	7,785.2	15,615.5	19,035.1	24,334.2	30,494.3	36,361.0	39,899.6
PIB Agropecuario	368.0	500.0	778.6	1,603.5	2,724.4	4,459.4	8,077.6	18,985.1	38,598.4	45,893.4	61,558.2	76,228.5	87,942.4	98,250.5
Insumos Agrícolas	35.6	76.0	93.1	159.7	215.3	297.0	779.8	1,206.8	1,246.2	1,748.4	908.1	2,891.7	1,130.6	(2,918.9)
Insumos Pecuarias	67.6	93.6	154.0	291.3	437.1	707.2	1,313.7	2,946.7	7,060.9	5,912.0	8,648.2	13,641.6	15,945.5	15,754.5
Insumos Agropecuarios	103.2	169.6	247.1	451.0	652.4	1,094.2	2,093.5	4,153.5	8,307.1	7,660.4	9,556.3	16,533.3	17,076.1	12,835.6
Insumos en % del VBP Agropecuario	21.9	25.3	24.1	22.0	19.3	18.4	20.6	18.0	17.7	14.3	13.4	17.8	16.3	11.6

Fuentes:

VBP Agrícola: Anuarios de Producción de la SARRL, diversos números, salvo para 1986-88: estimaciones, 1993: idem, sobre la base de los precios y la producción física y los precios del año.

VBP Pecuaria: FAO, algunos indicadores de crecimiento agrícola (borrador para discusión interna).

PIB Agrícola y PIB Agropecuario: FAO, algunos indicadores de crecimiento agrícola (borrador para discusión interna).

PIB Pecuaria: calculado por diferencia.

Insumos Agrícolas: calculados por diferencia.

Nota: Los valores en pesos de 1989 fueron convertidos a pesos de cada año usando el Índice Nacional de Precios del Consumidor (promedio anual de variación).

eficientemente en los primeros años del período y que el sector recibía demasiado crédito sin un impacto claro sobre la producción.

La cartera global agropecuaria crece a partir de 1987 a una tasa del 14% anual, muy por encima de la tasa de crecimiento del PIB del sector, la cual en el mismo período 87-93 progresa sólo a un 0.8% anual. En todo caso, es importante hacer notar que la ligera aceleración del crecimiento del PIB en los últimos 6 años, podría ser inducida por el incremento más que proporcional de la cartera de crédito que como se ve más adelante, concentra más recursos en el largo plazo.

La mayor parte de este reconocimiento ha sido aportada por los bancos comerciales, no sólo con recursos propios sino también con fondos refinanciados de FIRA. La cartera con recursos propios de la banca comercial pasa de un 25% de la cartera total en 1987 a más de un 40% en 1993. Si se incluyen los refinanciamientos de FIRA, su aporte a la cartera total del sector alcanza casi un 75% en 1993 contra algo más del 50% cinco años antes. Esto se debe en parte a que FIRA entrega en 1992 cerca del 95% de sus recursos a través de la banca múltiple contra un 88% en 1987 (Cuadros 3 y 4).

Cuadro 3. Relaciones entre PIB y cartera agropecuaria (en millones de N\$).

Año	PIB	Cartera	PIB	Cartera	Nivel del		Financiamiento/	
	Nacional	Total	Agropec	Agropec	Financiamiento		Aporte (%)	
	(A)	(B)	(C)	(D)	(B/A)	(D/C)	(C/A)	(D/B)
1980	4,470	774	368.0	177.7	0.17	0.48	8.2	23.0
1981	6,223	1,103	500.0	248.5	0.18	0.44	8.0	19.8
1982	9,825	1,592	778.6	289.5	0.15	0.36	7.9	18.7
1983	19,002	2,237	1,693.5	427.9	0.12	0.27	8.4	19.1
1984	32,577	4,196	2,724.4	860.4	0.13	0.29	8.4	19.1
1985	52,720	6,670	4,469.4	1,267.9	0.13	0.28	8.5	19.0
1986	94,498	11,481	8,077.6	1,818.2	0.12	0.23	8.5	15.8
1987	223,139	29,189	18,985.1	3,691.7	0.13	0.19	8.5	12.6
1988	489,711	53,395	38,598.4	8,230.1	0.11	0.21	7.9	15.4
1989	600,086	94,967	45,893.4	13,532.6	0.16	0.29	7.6	14.3
1990	793,797	149,533	61,558.2	21,383.8	0.19	0.35	7.8	14.3
1991	1,008,971	233,810	76,226.5	24,849.7	0.23	0.33	7.6	10.6
1992	1,197,506	346,175	87,942.4	33,392.6	0.29	0.38	7.3	9.6
1993	1,320,247	434,692	98,270.5	39,847.3	0.33	0.41	7.4	9.2

Fuente: Elaboración propia con datos de: Banco de México y VI Informe de Gobierno C. Salinas de Gortari.

Cuadro 4. PIB Agropecuario, Cartera Agropecuaria y Fuentes de Financiamiento (en millones de N\$)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	
VBP Agropecuario	471.2	669.6	1,025.7	2,054.5	3,376.8	5,463.6	10,171.1	23,138.6	46,995.5	53,553.8	71,114.5	92,739.8	105,018.5	111,086.1	
Insumos Agropecuario	163.2	189.6	247.1	451.0	652.4	1,004.2	2,073.5	4,153.5	8,397.1	7,660.4	9,556.3	16,533.3	17,076.1	12,835.6	
PIB Agropecuario	365.0	590.0	778.6	1,603.5	2,724.4	4,459.4	8,077.6	18,985.1	38,598.4	45,893.4	61,558.2	76,226.5	87,942.4	98,250.5	
Cartera Bancaria Total	(a)	774.0	1,103.0	1,502.0	2,237.0	4,196.0	6,670.0	11,481.0	29,189.0	53,395.0	94,967.0	149,533.0	233,810.0	346,175.0	434,992.0
Cartera Agropecuaria Total	(b)	177.7	218.5	289.5	427.0	804.4	1,267.0	1,818.2	3,691.7	8,239.1	13,533.6	21,388.8	24,849.7	33,392.6	39,847.3
BANRURAL	(c)	57.5	82.0	102.6	168.0	295.0	549.0	844.0	1,823.0	4,035.0	4,608.8	3,223.0	2,937.0	4,017.0	4,390.0
- fondos propios y redes		47.3	68.4	93.8	151.6	289.8	513.6	761.1	1,697.2	3,850.3	4,320.0	2,847.7	2,365.9	2,860.4	2,844.5
- con redescuentos de FIRA		10.0	13.6	8.8	13.4	14.2	26.4	82.9	125.8	184.7	288.8	375.3	571.1	1,156.6	1,455.5
FIRA, redescuentos	(d)	36.4	46.2	70.9	122.3	224.5	469.8	597.3	1,684.3	2,410.9	3,870.5	6,534.9	9,789.5	13,184.1	16,170.0
- a BANRURAL		10.0	13.6	8.8	13.4	14.2	26.4	82.9	125.8	184.7	288.8	375.3	571.1	1,156.6	1,455.5
- a bancos comere y mistos		26.4	32.6	62.1	108.9	210.3	374.4	514.4	958.5	2,226.2	3,581.7	6,159.6	9,218.4	12,627.5	14,714.5
Banca Mixta, Múlti o Comer	(e)	73.2	109.1	132.0	196.8	409.5	619.5	799.0	1,892.4	4,096.2	7,579.0	13,267.4	18,392.7	25,273.2	29,227.9
- fondos propios y redes		46.8	76.5	69.9	87.9	199.2	245.1	275.6	933.9	1,870.0	4,297.3	7,167.8	9,174.3	13,245.7	14,513.4
- con redescuentos de FIRA		26.4	32.6	62.1	108.9	210.3	374.4	514.4	958.5	2,226.2	3,581.7	6,159.6	9,218.4	12,627.5	14,714.5
Otros (por diferencia)	(f)	47.2	27.4	45.9	62.2	95.9	107.5	184.2	(23.7)	58.9	1,045.8	4,888.4	3,520.0	4,102.4	6,146.6
Relaciones entre la cartera e indicadores de producción (%)															
Cartera agropec/cartera total		23.0	19.8	18.7	19.1	19.0	15.8	12.6	15.4	14.3	14.3	10.6	9.6	9.2	
Cartera agropec/VBP agropec		37.7	32.6	27.3	20.8	23.7	23.2	17.9	16.0	17.5	25.3	30.1	26.8	31.8	35.9
Cartera agropec/Insumos agropec		172.2	128.8	113.5	94.7	122.7	126.2	86.8	88.9	99.1	176.7	223.8	150.3	195.6	310.4
Cartera agropec/PIB agropec		48.3	43.7	36.0	26.6	29.4	28.4	22.5	19.4	21.3	29.5	34.7	32.6	38.0	40.6
Financiamiento agropecuario por tipo de institución (BANRURAL y bancos comerciales, sólo fondos propios)															
BANRURAL/total (%)		26.6	31.3	33.4	36.2	35.1	40.5	41.9	46.0	46.8	31.9	13.3	9.5	8.6	7.1
FIRA/total (%)		20.5	21.1	25.3	28.6	28.0	31.6	32.9	29.4	29.3	28.6	30.6	39.4	39.5	40.6
Bancos comerciales (%)		26.3	35.0	24.9	20.6	24.9	19.3	15.2	25.3	22.7	31.8	33.2	36.9	39.7	36.4
Total (%)		73.4	87.5	83.6	83.4	88.0	91.5	89.9	100.6	98.8	92.3	77.1	85.8	87.7	84.1

Notas y fuentes de información:

(a) Fuente: 1981-93, M. Inf. de G. Salinas de Gortari. Cartera Financiamiento crediticio del sistema bancario consolidado al sector privado (cuadro en página 113)

(b) Para evitar doble conteo, se eliminó la cartera de banca comercial y BANRURAL.

(c) Fuente: 1980-82, M. Inf. de G. Salinas de Gortari; flujos acum. del año y saldo; 1983-82, millones fin. BANRURAL; análisis de Banco Mundial, Agricultural Sector Memorandum, México, 1994, 1993, Informe anual del BANRURAL.

(d) Fuente: 1980-82, Informes Anuales y Datos de Programación del Crédito Agrícola 1983, bancos comerciales, estimación preliminar a partir de flujos de créditos.

(e) Fuente: 1983-93, M. Inf. de G. Salinas de Gortari; crédito otorgado por la banca comercial al sector agropecuario, saldo al final del periodo.

(f) Cálculo: por diferencia entre el total de cartera agropecuaria (a) menos la cartera de BANRURAL (b) y de los bancos comerciales (d).

Comentario general: Con los 82 se ven unos flujos y no saldos para los créditos de BANRURAL y FIRA, las cifras no son estrictamente compatibles, lo que interesa observar para esos años son las tendencias.

### **1.3 LA CONCENTRACIÓN DEL CRÉDITO Y EL DESTINO DE LOS FINANCIAMIENTOS**

La reforma del sistema financiero impuso a los bancos de desarrollo y en particular al BANRURAL, la obligación de transformarse en organismos rentables y competitivos frente a los intermediarios privados sin perder su carácter de instituciones de desarrollo. Esta situación ha inducido cambios notables en el comportamiento de los créditos de FIRA y BANRURAL.

#### **1.3.1 La concentración del crédito**

En el caso de FIRA, el número de préstamos acordados a productores de bajos ingresos ha bajado de 732 mil en 1989 a unos 400 mil en 1992, mientras el monto promedio por préstamo ha crecido de unos NS 4,000 a más de NS 10,000 en 1992. Esta doble tendencia demuestra que el crédito se dirige, dentro de los productores de bajos ingresos, al segmento con activos más elevados. Como el límite máximo de ingresos de un productor de bajos ingresos fue aumentado de 1,000 a 3,000 salarios mínimos a partir de 1991, se deduce que el nivel de concentración del crédito es aún mayor. El financiamiento al grupo de "otros productores" muestra lógicamente una tendencia opuesta, de suerte que en 1992 FIRA destina 35% de sus recursos a ese segmento, contra un 12% en 1989. En resumen, FIRA concentra sus créditos en los productores más grandes de ambos grupos, a cada uno de los cuales acuerda préstamos de un monto unitario cada vez más elevado (Cuadro 5).

El sistema de crédito existente hasta antes de la reforma financiera en 1988 impedía conocer exactamente el número de acreditados con BANRURAL (se estiman en unos 800,000 contra unos 220,000 actuales). Por esta razón, el comportamiento de los financiamientos sólo se puede analizar a partir del cambio relativo en los montos y en las superficies habilitadas. La evaluación debe considerar de manera general el redimensionamiento de los flujos financieros del banco que en términos reales fueron en 1993 sólo un 15% de los flujos de 1987.

Cuadro 5. FIRA: Créditos anuales otorgados por tipo de productor

Año	Productores de bajos ingresos			Otros productores			Relación PBI/OP		
	Número (miles)	Monto (mill de NS)	Promedio (NS)	Número (miles)	Monto (mill de NS)	Promedio (NS)	Total (No)	PBI (%)	OP (%)
1980	283	2,108	7,451	141	6,326	44,802	424	67	33
1981	423	3,704	8,749	87	4,658	53,319	511	83	17
1982	337	3,040	9,001	119	5,029	41,970	458	74	26
1983	427	2,546	5,961	175	4,349	24,732	603	71	29
1984	592	3,093	5,219	203	4,557	22,387	796	74	26
1985	677	4,042	5,966	317	4,615	14,554	995	68	32
1986	692	2,877	4,158	213	3,398	15,909	906	76	24
1987	n.d.	3,039	-	n.d.	3,155	-	-	-	-
1988	n.d.	3,082	-	n.d.	3,124	-	-	-	-
1989	731	2,979	4,070	100	4,304	42,912	832	88	12
1990	432	2,338	5,411	155	6,369	41,086	587	74	26
1991	302	2,928	12,971	219	6,448	29,324	523	58	42
1992	405	4,167	10,275	218	6,781	31,050	624	65	35
1993									

Cuadro 6. BANRURAL: Superficie financiada por año de riego y temporal

Año	Superficie de riego			Superficie de temporal			Crédito riego/temporal en ha			Crédito riego/temporal en NS		
	Hectáreas (miles)	Monto (mill de NS)	Prom/ha (NS)	Hectáreas (miles)	Monto (mill de NS)	Prom/ha (NS)	Hectáreas (miles)	riego (%)	temporal (%)	Crédito total	riego (%)	temporal (%)
1980	1,286	2,302	1,790	4,221	3,270	774	5,567	23	77	6,035	41	59
1981	1,475	2,523	1,711	5,463	4,687	858	6,938	21	79	7,212	35	65
1982	1,762	2,176	1,235	5,483	3,686	672	7,245	24	76	5,863	37	63
1983	1,400	2,325	1,661	4,643	2,484	535	6,043	25	77	4,810	48	52
1984	1,420	2,648	1,865	4,303	2,645	614	5,723	25	75	5,294	50	50
1985	1,666	3,150	1,890	5,508	3,667	665	7,174	23	77	6,817	46	54
1986	1,656	2,728	1,647	5,584	3,406	610	7,240	23	77	6,135	44	56
1987	1,621	2,590	1,597	5,824	3,315	569	7,445	22	78	5,906	44	56
1988	1,505	2,413	1,603	5,765	3,694	640	7,270	21	79	6,109	40	60
1989	1,205	1,830	1,519	4,274	3,400	795	5,479	22	78	5,231	35	65
1990	928	1,505	1,621	1,023	1,181	1,155	1,951	48	52	2,687	56	44
1991	650	1,122	1,726	586	775	1,323	1,236	53	47	1,898	59	41
1992	620	917	1,479	578	769	1,331	1,198	52	48	1,687	54	46
1993	583	1,140	1,955	462	478	1,035	1,045	56	44	1,618	70	30

Mientras en 1988, el BANRURAL destinó sólo 40% de sus recursos a cultivos de riego en 1.5 millones de hectáreas, con un promedio de N\$ 1,600 por hectárea, en 1993 más del 70% de sus recursos se destinaban a áreas de riego; como únicamente financió cultivos por 583,000 ha, resulta que el monto subió a casi N\$ 2,000 por hectárea en promedio. La superficie de temporal decrece en mayor proporción cayendo a menos de 1/10 de lo habilitado en 1988, mientras el monto promedio de crédito sube a más de N\$ 1.000 por hectárea (Cuadro 6).

En resumen, el comportamiento de BANRURAL a partir de la reforma financiera es el esperado en un sector de alto riesgo y en el contexto del saneamiento de sus cuentas y resultados: disminuye el número de acreditados eliminando los de mayor riesgo, reduce el área habilitada en cultivos de temporal concentrando sus préstamos en las áreas de mayor seguridad que son al mismo tiempo las de más alto potencial productivo, por lo que debe aumentar el monto por hectárea. Al mismo tiempo, presta atención a su rol de banco de desarrollo, mejorando la estructura de sus préstamos con un aumento de los flujos a créditos refaccionarios.

### **1.3.2 Financiamiento de la inversión**

En el transcurso de los años ochenta, el volumen de flujos brutos de créditos refaccionarios de FIRA y BANRURAL muestran una tendencia regresiva, acorde con la situación que vivía el crédito oficial en esa época: de un 33% de los flujos totales a comienzos de la década, pasan a sólo un 21% hacia 1987-88, lo que con mucha probabilidad era suficiente para mantener la capacidad productiva del sector (Cuadro 7).

En los últimos cinco años se evidencia un cambio relativo en sentido contrario en la producción entre créditos refaccionarios y de avío, tendencia que es más neta en FIRA que es la principal fuente de recursos para inversión agropecuaria. Esta institución concentra el 45% de sus préstamos en créditos refaccionarios durante el bienio 92-93 contra sólo 35% en el bienio 87-88. Estas cifras muestran una estrategia correcta en el sentido de dedicar los recursos de FIRA a la inversión,

Cuadro 7. Flujos anuales brutos de crédito de avío y refaccionario de FIRA y BANRURAL.  
(millones de N\$ de 1993; deflactor IPC promedio anual).

Año	FIRA			BANRURAL			TOTAL		
	Avío	Refaccionario	Total	Avío	Refaccionario	Total	Avío	Refaccionario	Total
1980	4,034	4,400	8,434	9,467	3,009	12,476	13,501	7,409	20,910
1981	4,696	3,664	8,360	10,849	3,164	14,013	15,545	6,828	22,373
1982	4,798	3,275	8,073	8,895	2,323	11,218	13,693	5,598	19,291
1983	4,612	2,286	6,898	7,151	1,737	8,888	11,763	4,023	15,786
1984	5,270	2,380	7,650	8,258	1,820	10,078	13,528	4,200	17,728
1985	5,625	3,034	8,659	9,399	1,566	10,965	15,024	4,600	19,624
1986	4,482	1,794	6,276	8,177	1,344	9,521	12,659	3,138	15,797
1987	4,118	2,079	6,197	7,654	1,013	8,667	11,772	3,092	14,864
1988	4,048	2,234	6,282	7,995	1,219	9,214	12,043	3,453	15,496
1989	3,887	2,297	6,184	6,288	1,265	7,553	10,175	3,562	13,737
1990	4,497	4,211	8,708	3,639	1,253	4,892	8,136	5,464	13,600
1991	5,747	4,631	10,378	2,546	1,011	3,557	8,293	5,642	13,935
1992	6,130	5,145	11,275	2,646	1,255	3,901	8,776	6,400	15,176
1993	5,610	4,590	10,200	2,786	1,002	3,788	8,396	5,592	13,988

Fuente: Informes anuales de FIRA

FIRA: Informes Anuales

BANRURAL: Gerencia de Control

VI Informe de Gobierno C. Salinas de Gortari

esfuerzo al que el BANRURAL contribuye sólo parcialmente demostrando que su contribución al financiamiento de este tipo de crédito dentro de la banca de desarrollo es aún limitado<sup>7</sup>.

Como los flujos de crédito refaccionario de 1980 fueron un tercio más altos que los de 1993 en términos reales, se hace evidente una vez más que los altos niveles crediticios de la primera parte de la década de los ochenta no tuvieron un impacto neto sobre la producción. Las tasas de interés fuertemente subsidiadas del crédito agrícola no permitían aplicar los recursos de la manera más eficiente y hacer una selección de los diferentes proyectos en función de su rentabilidad (todas las inversiones parecen rentables en esas condiciones). El comportamiento de la relación inversión/producción es errático en esos años ya que los recursos no se asignan a los proyectos con mayor impacto sobre la producción.

Se debiera esperar que en las actuales condiciones de tasas de interés (subsidiadas, pero reales), los recursos de inversión se apliquen sólo a las inversiones que estén en condiciones de soportarlas. Sin embargo, el aumento de los créditos de inversión en la banca de desarrollo (FIRA y BANRURAL) que implica un mayor flujo neto de recursos del orden de NS 2,744 millones anuales en el bienio 92-93 comparado con los del bienio 87-88, no muestran aún un impacto muy claro sobre la producción bruta o sobre el valor agregado del sector, quizás porque el aumento del crédito es muy reciente. Se debe esperar que si las nuevas inversiones tienen impacto, se observará una inflexión en las tendencias del VBP y/o del PIB en los próximos años (de hecho, el PIB crece un poco más rápido en los últimos 6 años que la media del período 1980-93).

---

7/

Los recursos de FIRA son de largo plazo y de bajo costo, mientras los recursos de los bancos de depósitos son de corto plazo y de mayor costo. La lógica dice que las fuentes de largo plazo y bajo costo debieran ser empleadas en usos de largo plazo para cumplir con el objetivo de desarrollo. Viendo el empleo de los fondos FIRA y BANRURAL durante la década de los 80, se puede afirmar que no estaban siendo usados de la mejor manera para el desarrollo del sector.

#### 1.4 CAUSAS Y CONSECUENCIAS DEL ENDEUDAMIENTO DEL SECTOR

Después de 1987 la cartera global agropecuaria crece aceleradamente con respecto al PIB agropecuario, pasando de 19.4% a más de un 40% en 1993, mientras la cartera bancaria representa sólo un 33% del PIB nacional (véase Cuadro 4). Es decir, el sector aparece más endeudado que el promedio de la economía. Aunque el nivel del endeudamiento, medido por la relación cartera/PIB es inferior al que existía a comienzos de los años ochenta, la situación es radicalmente distinta si se consideran los costos financieros, puesto que los intereses de los créditos agropecuarios fueron negativos prácticamente durante toda la década del 80 (sólo en 1989 se hacen positivos)<sup>8/</sup>. El Cuadro 8 hace una evaluación muy aproximada de esta situación, estimado el monto del subsidio implícito en las tasas de interés o del costo financiero -cuando las tasas son positivas- a partir de un promedio simple de las tasas de interés aplicadas a la agricultura para los diferentes tipos de productores.

Un cálculo más exacto hubiera necesitado una ponderación de las tasas de interés de la cartera por banco y por destino a los distintos estratos de productores<sup>9/</sup>.

En el período 1987-93 se observa también un considerable aumento de la cartera vencida agropecuaria que pasa de un 2.4% en 1988 a más de un 13% a fines de 1993, lo que quiere decir que los créditos morosos representan casi un 6% del PIB sectorial. Si bien la cartera vencida global es de 8.3%, se observa que aún siendo generalizado en la actual coyuntura económica, el problema es mucho más marcado en el sector agropecuario. La situación del sector agropecuario tiene su origen en la reforma del sistema estatal de crédito, en la desaparición de ANAGSA en 1990, en los cambios estructurales en el sistema de comercialización agropecuaria y en la apertura comercial del país.

---

<sup>8/</sup> De hecho no es lo mismo estar endeudado a una tasa por debajo de la inflación -lo que implica un subsidio al capital prestado y no sólo al costo financiero- que estarlo a tasas por encima de ésta.

<sup>9/</sup> Calculando sobre el diferencial total entre las tasas de mercado y tasas subsidiadas al sector, se estima que las transferencias a los productores agropecuarios fueron de unos US\$ 14 mil millones entre 1983-92, de los cuales más de un 87% fue entre 1983 y 1988 (Banco Mundial, Agricultural Sector Memorandum, 1994).

Cuadro 8. Tasas de interés a la producción agropecuaria (en % anual)

Año	Variación promedio anual del IPC	Credito						Tasa de interés promedio nominal	Tasa de interés promedio real	PIB Agropec (mill de \$S de 1993)	Cartera Agropec	Estimación subsidio (costo) mil de \$S 1993	Aporte o costo sobre el PIB (%)
		Credito de avío			Credito refaccionario								
		Productor bajos ingresos	Otros productores		Productor bajos ingresos	Otros productores							
1980	26.3									86,167.2	41,608		
1981	28.0									91,459.0	39,971		
1982	58.9	20	29	44	19	28	43	30.5	-28.4	89,656.0	32,289	(9,173)	-10.2
1983	101.9									91,459.0	24,355		
1984	65.5	27	37	62	26	36	61	41.5	-24.0	93,917.6	27,592	(6,622)	-7.1
1985	57.7	33	49	61	31	47	59	46.7	-11.0	97,453.2	27,658	(3,055)	-3.1
1986	86.2	54	78	84	51	74	80	70.2	-16.0	94,783.9	21,335	(3,121)	-3.6
1987	131.9	69	94	98	65	90	94	85.0	-46.9	96,095.2	18,686	(8,764)	-9.1
1988	116.7	53	62	65	50	58	62	58.3	-58.4	92,465.8	19,218	(11,217)	-12.1
1989	18.6	43	48	53	42	46	51	47.2	28.6	90,381.9	26,653	7,614	8.4
1990	26.7	35	39	43	34	37	41	38.2	11.5	95,720.5	33,258	3,814	4.0
1991	22.7	20	23	27	19	21	24	22.3	-0.4	96,633.7	31,502	(116)	-0.1
1992	15.5	15	18	22	15	17	20	17.8	2.3	96,516.6	36,648	855	0.9
1993	8.5	15	18	23	15	17	20	18.0	9.5	98,249.3	39,847	3,785	3.9

La rentabilidad y la competitividad internacional de muchos cultivos ha bajado después de implementadas las reformas en 1988, al desmantelarse el sistema de compras oficiales y de los subsidios a los insumos y al hacer su entrada en el mercado interno productos agropecuarios importados a precios muy competitivos con los nacionales. El sector se encuentra en un profundo proceso de transición cuyos problemas estructurales son tan agudos que ciertos estudios estiman que los programas compensatorios serán insuficientes<sup>10</sup>. El cambio tecnológico endógeno no sería suficiente para incidir autónomamente sobre la transformación productiva, el aumento de la rentabilidad y la capacidad de competencia. Serán necesarias medidas y programas de fomento externo, que ayuden a cambiar las tendencias para enfrentar el desafío<sup>11</sup>.

Es evidente que la solución a los problemas enunciados no puede encontrarse en el crédito. El crédito no puede hacer más rentables los cultivos o las inversiones, salvo que se quiera volver a políticas de tasas subsidiadas. Desde el punto de vista del crédito, la solución se encuentra en el desarrollo institucional (que el productor pueda acceder al crédito si tiene potencial productivo) y en una mejor relación entre prestatario y prestamista (mayor confianza, relaciones recíprocas ahorro-crédito, mejor evaluación de las necesidades de financiamiento). Sin embargo, con frecuencia los estudios de rentabilidad de cultivos o actividades agropecuarias consideran todavía los gastos financieros como un factor de costo interno. Esta manera de ver, parte del supuesto que el crédito en el ciclo agrícola es una necesidad ineludible del productor -es decir, que éste no tiene ninguna capacidad de autofinanciamiento- lo que constituye una continuación de las políticas de crédito que imperaban hasta 1989.

El sistema de seguro acordado por ANAGSA desde 1963 permitió en buena medida que el crédito adquiriera características de subsidio y que como tal lo percibieran los productores. Esto se tradujo en lo que ha sido llamada la "cultura del no-pago" que permitía por un lado a los productores estar al día en sus reembolsos y por otro al BANRURAL mantener una situación solvente gracias a los reembolsos que ANAGSA le hacía de los "siniestros", reales o figurados<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup>/ Tales como el PROCAMPO, por ejemplo.

<sup>11</sup>/ FAO-CNA, "Elementos para el marco de referencia de la política agrícola de mediano plazo en México, Informe principal (Borrador no oficial), 1994.

El sistema de producción agrícola funcionaba sobre estas bases y los agricultores o ganaderos no tenían problemas en endeudarse puesto que siempre había un escape a la deuda. El derrame crediticio al sector era abundante, pero los resultados no eran claros sobre la producción. Sin duda que el fin del círculo vicioso:

**crédito = deuda = seguro = reembolso de la deuda = crédito**

... sorprendió a un buen número de agricultores técnicamente imprevistos para adecuar su esquema de ingresos y de gastos al pago total de las deudas contraídas. Esto puede explicar en parte, tanto el incremento del endeudamiento como el aumento de las carteras vencidas, las que estarían reemplazando a los anteriores subsidios para los agricultores que continuaron recibiendo créditos.

Debido al aumento en la morosidad, entre 1990 y 1994 el Gobierno ha implementado dos operaciones de reestructuración de deudas. La primera transfirió parte de la cartera vencida de los ciclos anteriores a 1990/91 de BANRURAL a FIRCAVEN (Fideicomiso para la Reestructuración de la Cartera Vencida) y PRONASOL (Programa Nacional de Solidaridad). Véase el Apéndice 3.

Sólo la cartera transferida a PRONASOL implicó una eliminación total de la deuda desde el punto de vista bancario. Aunque los montos transferidos a FIRCAVEN implicaron una disminución (y eliminación en términos contables) de los activos difícilmente recuperables del BANRURAL, no significaron para los deudores que sus pasivos se suprimían de manera definitiva. Se trató en realidad de una operación mixta reestructuración-subsidio deduciendo un 80% del consolidado (en capital e intereses) de las deudas anteriores al ciclo otoño-invierno 88/89 y de 60% para los ciclos siguientes hasta el otoño-invierno 1990/91. El Cuadro 9 permite apreciar la disminución de la cartera vencida de la banca de desarrollo entre 1990 y 1991.

<sup>12/</sup>

Enríquez, E., *Potencialidades y limitaciones de las Uniones de Crédito en la modernización económica del campo*, en: Memoria del Seminario sobre "El papel de las Uniones de Crédito en el desarrollo rural", NAFIN, FIRA, INCA Rural, BANRURAL, México D.F., noviembre de 1993.

Cuadro 9. Cartera vencida agropecuaria (en millones de N\$)

Año	Cartera de crédito por tipo de banca			Cartera vencida			Cartera vencida en (%)		
	Desarrollo	Comercial	Total	Desarrollo	Comercial	Total	Desarrollo	Comercial	Total
1990	8,121	13,267	21,388	2,304	482	2,786	28.4	3.6	13.0
1991	6,457	18,393	24,850	1,349	1,013	2,362	20.9	5.5	9.5
1992	8,119	25,273	33,392	1,586	1,771	3,357	19.5	7.0	10.1
1993	10,444	29,403	39,847	2,163	3,125	5,288	20.7	10.6	13.3

Nota: La disminución de la cartera vencida de la banca de desarrollo entre 1990 y 1991 puede atribuirse a la reestructuración de las deudas (operaciones FIRCAVEN/FIDELIQ y PRONASOL).

Fuente: Cuadros anteriores e Indicadores económicos del Banco de México

Los montos totales transferidos por BANRURAL en esa operación tuvieron la siguiente distribución: N\$ 4.188 millones a FIRCAVEN, lo que benefició a 380,000 productores; N\$ 937 millones a SOLIDARIDAD en beneficio de 500,000 productores. Lo que hace un monto total de N\$ 5.125 millones y 880,000 productores beneficiados.

Como la morosidad continuaba aumentando, a comienzos de 1994 se lanzó un segundo programa de reestructuración llamado SIRECA, al cual podían adherirse esta vez bancos del sector privado y estatal. El programa comenzó en febrero y terminó en agosto de 1994. En este esquema se otorgó a los productores un plazo de 15 años para cubrir sus deudas por un monto máximo de N\$ 200,000 y condiciones especiales para los montos superiores. Los agricultores aceptados al programa deberán pagar a partir de 1994 y durante los 5 primeros años, intereses a una tasa de 4% si son productores de bajos ingresos y de 4.5% para los otros, calculados sobre el principal de la deuda, capitalizando el deslizamiento inflacionario. Los años 6 y 7 se reembolsan los intereses más la inflación y a partir del octavo año se comienza a reembolsar el capital e intereses a un ritmo de 2, 4, 6, 8, 10, 15, 22 y 33% en los años 8 al 15 respectivamente.

Los recursos para SIRECA provienen de una dotación especial del presupuesto nacional acordado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y gestionado por FIRA. Los bancos a su propio criterio debían elegir los clientes cuyas carteras presentaban a FIRA para ser redescontadas. El procedimiento determina un principio de selección de la clientela en función de su capacidad o responsabilidad frente al reembolso puesto que obviamente el banco sólo presenta a la renegociación aquellos clientes con los cuales "desea" continuar operando.

No se tiene información sobre el total de la operación SIRECA. Sin embargo, suponiendo que un 75% de la cartera vencida agropecuaria a diciembre de 1993 haya sido reestructurada, el monto ascendería a unos N\$ 4 mil millones. Si se agregan unos N\$ 1.500 millones aún no reembolsados en la operación FIRCAVEN, se puede estimar que las deudas reestructuradas representan bien alrededor de 1/8 de la cartera total del sector agropecuario. Otros estudios llevan esta estimación a montos muy superiores, 25-30%, partiendo del hecho que muchos bancos (incluso BANRURAL)

renegocian las deudas vencidas con clientes de buenos antecedentes para evitar que la morosidad perjudique la situación contable de la institución<sup>13</sup>.

Una característica común de los esquemas de renegociación de deudas y en particular del SIRECA, es que transforman deudas de corto plazo en largo plazo, lo que lleva a evaluar como crédito de inversión una cartera que sin duda no tiene ese carácter. Estas operaciones aumentan el nivel de endeudamiento sin una contrapartida productiva directa (sólo mejoran la posibilidad de solicitar nuevos créditos en el corto plazo). En este caso se debiera hablar formalmente de endeudamiento y no de financiamiento.

Aunque la reestructuración de deudas se hace en condiciones "blandas", siempre tienen un impacto a nivel de la rentabilidad del sector, pues implican un costo financiero (que además va a crecer considerablemente en el futuro en el caso de SIRECA, con la capitalización de la inflación). De esta manera, el eventual efecto de apalancamiento del crédito no sólo se ve limitado sino que, al contrario, reduce la rentabilidad global del sector en lugar de aumentarla.

En conclusión, el sector enfrenta dificultades estructurales de rentabilidad y de competitividad que van más allá del crédito y que no pueden ser resueltas por éste. No basta ni es suficiente la solución simplista de pedir más crédito para el sector como solución, cuando lo que necesita es que el crédito disponible sea mejor utilizado. Prueba de esta afirmación es que el difícil proceso de adaptación a las nuevas condiciones del sistema financiero ha sido acompañado de un aumento del endeudamiento y de un aumento de la cartera vencida. De hecho, el aumento de la cartera vencida estaría reflejando que los niveles de crédito actuales son aún demasiado elevados para la rentabilidad o la viabilidad de muchas de las actividades financiadas y aumentarlo podría agravar el proceso en lugar de solucionarlo.

Por otro lado, en política liberal de tasas de interés, es el productor mismo quien debe comparar lo que cuesta producir con o sin crédito y evaluar la rentabilidad marginal que puede obtener con diferentes niveles de endeudamiento. Es decir, el paquete tecnológico de cada cultivo debe ser ajustado por cada

---

<sup>13</sup>/ Muñoz M., Santoyo H. y Altamirano J.R. *Hacia la definición de instituciones financieras rurales viables para México* (borrador). CIESTAAM-Universidad de Chapingo, Chapingo, México, agosto 1994.

productor, no sólo en función de lo que es técnicamente más recomendable desde el punto de vista agronómico para obtener el mejor rendimiento físico, sino en función de la rentabilidad del cultivo a diferentes niveles de financiamiento con recursos propios o con crédito. La diferencia reside en el hecho que el costo de oportunidad del capital de trabajo propio (autofinanciamiento) está dado por las tasas pasivas mientras el costo de oportunidad del crédito lo determinan las tasas activas.

Como es imposible saber para todo el sector:

- i) cuál es el nivel de autofinanciamiento de cada agricultor; y
- ii) cuál es el nivel de inversión física y de productividad "natural" en cada finca.

la decisión de crédito será siempre, en último término, el resultado de un acuerdo entre el banco y el prestatario. Este último no debiera pedir más crédito que el que necesita (en función de su capacidad de autofinanciamiento) y el primero no debiera acordar más de lo que indican el análisis de rentabilidad y el riesgo de la operación. Es el correcto equilibrio entre ambas variables el que puede inducir una regresión de la cartera vencida a niveles más aceptables, o, por lo menos, evitar que siga aumentando.

Se espera que el actual sistema de créditos, en el que cada banco decide libremente lo que quiere o puede prestar y cada prestatario cuánto necesita, se traduzca en un aumento de la producción y la productividad. El nivel de apalancamiento y en particular el endeudamiento de largo plazo debieran favorecer un aumento de la tasa de rentabilidad debido a que los recursos serán aplicados en función de su mejor rendimiento; en caso contrario, es toda la política de tasas de interés y de crédito la que debiera ser revisada. Sin embargo, para que el sistema funcione adecuadamente necesita la adaptación institucional en un marco integrado que evite la segmentación o la fragmentación del mercado financiero de manera que el máximo de productores con potencialidad tengan acceso al financiamiento.

## 1.5 EL AHORRO RURAL Y EL ACCESO AL CRÉDITO

Una limitación importante al desarrollo de los mercados financieros lo constituye la movilización de ahorros de la población beneficiaria. El mejor conocimiento que un prestamista puede tener de un cliente proviene de los flujos financieros que circulan por sus cajas. Esta circunstancia, que es la razón misma de ser de los intermediarios -recibir recursos de los agentes excedentarios para prestarlos a los deficitarios-, ha sido frecuentemente olvidada en los mercados financieros rurales y México no fue una excepción. El modelo de crédito estatal centrado en el BANRURAL que funcionó hasta fines de los ochenta, no exigía la movilización de recursos por parte de los usuarios como contrapartida, los que eran vistos sólo como "prestatarios", completamente dependientes de los préstamos para financiar sus actividades.

La dicotomía que se observa entre crédito y ahorro es aún más fuerte entre las organizaciones de tipo mutualista puesto que:

- 1º) las Uniones de Crédito fueron concebidas para canalizar recursos al campo y hasta hace muy poco no eran vistas como movilizadoras de recursos (véase Apéndice 1); mientras que,
- 2º) las Cajas Populares o de Ahorro prestan servicios de ahorro a sus socios, pero en el cuadro jurídico actual no pueden integrarse con el sistema institucional de crédito (véase Apéndice 2).

Ciertamente que la anterior concepción del crédito ha contribuido a la descapitalización actual del sector, puesto que descuidó la necesidad (y las ventajas económicas) del autofinanciamiento. Sin embargo, entre los pequeños agricultores esta capacidad existe y es la que les permite producir sin créditos (ver Cuadro 10). Si no fuera así, se hubiera asistido a una dramática caída en los niveles de producción en 1990, como consecuencia del retiro de BANRURAL y en un momento en que PRONASOL sólo llegaba a un número reducido de productores (de hecho, 1990 ha sido uno de los mejores años medido por el aumento del PIB). Una encuesta efectuada por BANRURAL en 1990 prueba esta afirmación<sup>14</sup>.

---

<sup>14/</sup> Knochenhauer, G., *Financiamiento de la agricultura en un marco competitivo* (mimeo), junio de 1994.

Cuadro 10. Fuentes de financiamiento para los pequeños productores.

Fuente de financiamiento	< 2.5 ha	2.5 a 5 ha	5 a 10 ha	> 10 ha
Autofinanciamiento	80.6	70.0	65.0	58.0
Financiamiento bancario	5.7	11.0	15.0	15.0
PRONASOL	8.1	14.0	14.0	14.0
Otros	5.6	5.0	6.0	13.0

Fuente: SEDESOL, varias publicaciones.

Con frecuencia se ha argumentado que los pequeños productores agrícolas son muy pobres para ahorrar. Además de las cifras anteriores, la existencia de las Cajas Populares y de otras instituciones de base muy informales, demuestran que depositar ahorros en instituciones es una costumbre arraigada en la población rural mexicana. Era el modelo existente, que no establecía la conexión entre el crédito y el ahorro, lo que deformó la concepción del autofinanciamiento. Una encuesta efectuada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en 1993, cuyos principales resultados se resumen en el Cuadro 11, demuestra no sólo que el ahorro existe, sino además las formas que éste asume en pequeñas poblaciones rurales y los destinos de estos recursos.

La situación está cambiando con la liberalización financiera: la nueva política de BANRURAL, la mayor participación de bancos comerciales en el crédito en la agricultura y las modificaciones en el contexto jurídico de las Uniones de Crédito, Cajas Populares y Cooperativas lo prueban. Todas estas instituciones deberán esforzarse en captar más recursos en el medio rural como mejor manera de conocer a los prestatarios, bajar los costos operativos y obtener una fuente de recursos que les permita tener autonomía en su propia política crediticia.

Sin embargo, quedan por remover aún muchos obstáculos reglamentarios y jurídicos para que el proceso se pueda desarrollar más eficientemente. Existen segmentos del mercado que no están siendo atendidos. El BANRURAL y sobre todo los bancos comerciales fijan niveles demasiado altos para la captación de recursos y también para sus operaciones de crédito, además de que no están presentes en la mayoría de las poblaciones pequeñas. Para esos estratos de productores las Cajas

Populares, las Cooperativas de Ahorro y las Uniones de Crédito comparadas con los intermediarios tradicionales, presentan las que han sido llamadas "ventajas comparativas" por razones de proximidad, confianza y costo.

Cuadro 11. Potencial de ahorros estimados a través de una encuesta en poblaciones (Porcentaje).

	Tamaño del municipio (en miles de hab.)			Total
	de 5 a 10	de 10 a 15	de 15 a 20	
<b>Tipo de actividad principal</b>				
- agrícola	49.3	37.7	44.4	44.1
- otra	50.7	62.3	55.6	55.9
<b>Régimen de propiedad de los activos agrícolas</b>				
- ejidatarios	29.7	40.2	38.3	34.1
- comuneros	12.8	6.4	21.8	12.5
- pequeños propietarios	38.6	29.6	25.9	33.6
- otros	18.9	23.8	14.0	19.8
<b>Fuentes del ingreso familiar</b>				
- cosechas	35.9	21.0	27.8	28.7
- productos	23.2	32.1	28.9	27.5
- venta de servicios	10.1	14.7	9.5	11.7
- salarios	28.1	28.9	30.2	28.8
- otros	2.7	3.3	3.6	3.3
<b>¿Ahorran? Si</b>	38.0	38.5	50.1	40.1
<b>Para qué ahorran</b>				
- prevención accidentes	29.1	26.1	26.1	27.4
- gastos futuros	31.5	29.6	30.8	30.8
- ampliar negocio	6.8	11.8	13.5	10.1
- compra de animales	8.6	7.3	6.3	7.6
- otros	24.0	25.2	23.3	24.1
<b>Destino del ahorro (donde lo guarda)</b>				
- en casa	67.7	60.9	65.4	64.7
- en un banco	4.9	14.7	12.3	10.4
- en una caja de ahorro	1.3	3.8	3.3	2.7
- compra animales	11.5	3.3	7.0	7.5
- otros	14.6	17.3	12.0	14.7

Fuente: SHCP, Encuesta sobre sistemas financieros en poblaciones semi-urbanas y rurales, México, 1994.

*CAPÍTULO II*

**INSTITUCIONES FINANCIERAS EN  
EL MEDIO RURAL**

## 2.1 PRESENTACIÓN ESQUEMÁTICA DE LOS MERCADOS FINANCIEROS RURALES

Los Mercados Financieros Rurales aparecen en México segmentados y fragmentados. La segmentación se manifiesta por el acceso desigual de los diferentes estratos de productores a los servicios financieros. La liberalización ha favorecido la concentración del crédito hacia los productores más solventes (que en general son también los más grandes), mientras otros grupos han quedado al margen de servicios financieros formales. Un mercado financiero desarrollado se caracteriza por la diferenciación institucional de manera que cada estrato de clientes pueda tener ante sí, al menos un intermediario formal que responda a sus necesidades. Aún cuando PRONASOL ofrece una alternativa para los productores más pequeños y menos sujetos de crédito en este momento, hay que reconocer que no es la mejor alternativa institucional, ya que sus créditos tienen un elevado componente de subsidio y sólo debieran ser vistos como una solución transitoria.

La fragmentación es consecuencia de la legislación que no ha permitido que las diferentes instituciones presentes en el medio rural se integren adecuadamente entre ellas, lo que ha limitado el desarrollo de los Mercados Financieros Rurales eficientes. Esta afirmación puede ser ilustrada de diferentes maneras: FIRA, por ejemplo, como fuente de recursos de segundo piso<sup>15</sup>, sólo puede prestar a bancos o instituciones de primer piso, pero no directamente a las Uniones de Crédito que deben pasar por un banco obligatoriamente, agregando un intermediario (y mayores costos) en el proceso. NAFIN por su parte sólo presta para actividades de comercialización o para agroindustria, pero detiene su financiamiento cuando los recursos se destinan a la parcela, que sería atribución de BANRURAL. Las Cajas Populares movilizan ahorros y prestan a sus asociados, pero no pueden integrarse con el sistema formal para obtener recursos de largo plazo, puesto que no son reconocidas por la legislación como instituciones financieras. Las Cajas Solidarias promovidas por PRONASOL son entes autónomos, completamente desarticuladas del sistema y de los otros operadores de los Mercados Financieros Rurales. Las Uniones de Crédito sólo actúan con sus asociados dentro del campo de actividad de éstos, y hasta hace muy poco no podían movilizar recursos.

---

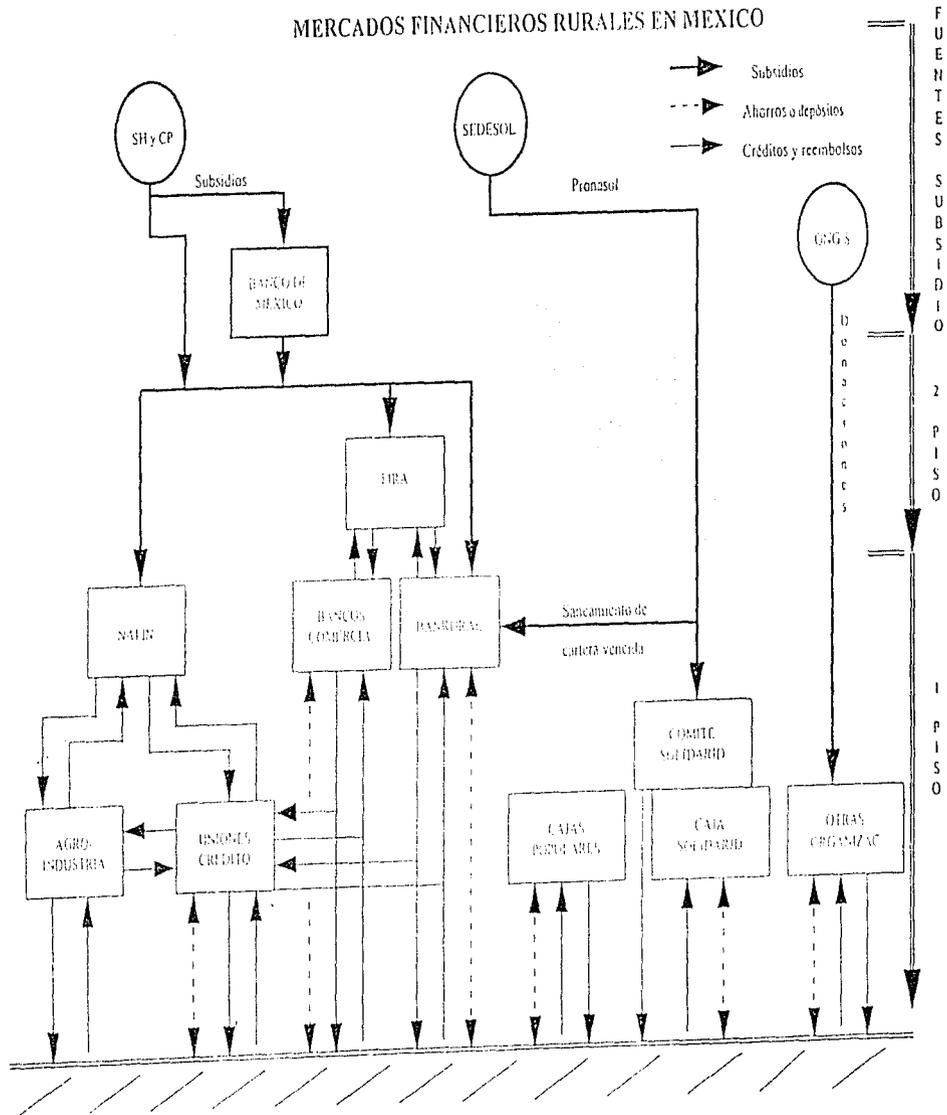
<sup>15/</sup> Las instituciones de primer piso son aquellas que otorgan créditos y prestan servicios financieros directamente al usuario final del crédito y las de segundo piso sólo prestan a bancos o instituciones de primer piso.

En el Diagrama 1 se presentan de manera esquemática las instituciones y los circuitos de los Mercados Financieros Rurales, haciendo notar las relaciones más importantes entre ellos, y en el Cuadro 12 se hace una evaluación tentativa de la importancia que cada institución o grupo de instituciones tiene en los Mercados Financieros Rurales. De las cifras de ese cuadro y partiendo del supuesto que a una unidad de producción corresponde un productor o familia de productor, se puede estimar que alrededor de un cuarto de ellas podrían acceder a servicios financieros.

Existen diferentes maneras de clasificar a los intermediarios financieros. La que se presenta en el Cuadro 12, distingue entre instituciones convencionales y no convencionales de crédito. Por crédito no convencional se entiende el acordado por organismos no financieros, es decir, aquellos que están fuera del control de las autoridades monetarias, lo que incluye el sistema de "Fondos de Crédito para la Producción" (o "crédito a la palabra") de PRONASOL y el crédito acordado a través de organismos no gubernamentales (ONG). Las "Cajas Populares", que aún siendo instituciones financieras, por no estar bajo el control de las autoridades monetarias pudieran ser consideradas como organismos no convencionales; resulta evidente sin embargo que, al margen de su estatuto jurídico, su nivel de formalidad las hace integrarse entre las instituciones convencionales. Se pudiera agregar en este esquema el crédito de comerciantes o usureros, pero no existe información suficiente como para emitir juicios sobre la situación.

# MERCADOS FINANCIEROS RURALES EN MEXICO

Diagrama 1. Representación esquemática de los Mercados Financieros Rurales



**Cuadro 12. Mercados Financieros Rurales; fuentes de crédito o financiamiento rural y origen de los recursos (a)**

Fuentes de crédito o de financiamiento	Tipo de Institución	Fuentes de fondeo o de rescuento	Clientes o benef. (miles)	Cartera Estimada (mill NS)
<b>I. Fuentes convencionales</b>				
FIRA	2º piso	Propias (nacionales e internacionales)	624	10,391
Bancos comerc (b)	1º piso	Propias, FIRA	600?	29,403
BANRURAL (c)	1º piso	Propias, FIRA, NAFIN, BANCOMEXT	208?	4,798
NAFIN	1º y 2º piso	Propias (nacionales e internacionales)		
BANCOMEXT	1º y 2º piso	Propias (nacionales e internacionales)		
Uniones de Crédito	Auxiliares	Propias, NAFIN, BANCOMEXT	50?	5,675
Cajas Populares (d)	No financ.	Propias	552?	n.d.
Agroindustria	No financ.	Bancos privados y de desarrollo	n.d.	n.d.
<b>II. Fuentes no convencionales</b>				
PRONASOL	No financ.	Fiscal	893	900
ONG	No financ.	Privadas y públicas internacionales	n.d.	n.d.

**Notas:**

- (a) Para fines de comparación, según el VII Censo agropecuario existen 3.8 millones de unidades de producción con actividad agropecuaria, o sea el doble de la suma de la columna "clientes o beneficiarios".
- (b) No se conoce la clientela total de los bancos comerciales, puede ser estimada en un número aproximadamente igual a la de FIRA.
- (c) El BANRURAL a septiembre de 1993 tenía 315 mil clientes acreditados; considerando la importancia relativa de la cartera agropecuaria se puede suponer que 2/3 de ellos son productores agropecuarios.
- (d) La cifra corresponde al total de asociados de las Cajas Populares en 1989; aunque las cajas tienen una gran base rural o semiurbana, es evidente que no todos los asociados son agricultores.

## 2.2 EL CRÉDITO CONVENCIONAL

Las instituciones convencionales pueden a su vez ser clasificadas, de acuerdo a las leyes bancarias en vigor, en bancos y financieras, por un lado, e instituciones auxiliares de crédito (Uniones de Crédito y Sociedades de Ahorro y Crédito) por otro. El financiamiento que la agroindustria acuerda con los agricultores integrados a ella ha sido clasificado como convencional, porque el origen de sus recursos es bancario y sus relaciones con los productores se encuadran dentro de la legislación tipo mercantil, aunque en otros países se le considera como no convencional o informal.

Con la reestructuración del sistema financiero rural fueron definidos tres estratos de agricultores en función de su potencial productivo: alto, mediano y bajo, aun cuando no están claros los límites de cada segmento, debido en particular a la ambigüedad del concepto. Se ha sugerido distribuir el Mercado Financiero Rural y asignar a los bancos comerciales, FIRA, NAFIN, y BANCOMEXT el segmento de alto potencial, dejando al BANRURAL el segmento mediano y a PRONASOL el segmento de más bajo potencial<sup>16</sup>. Esta estratificación no establece el espacio del Mercado Financiero Rural que pudiera ser ocupado por las instituciones de tipo mutualista o cooperativo tales como Uniones, Cajas o Cooperativas de Ahorro y Crédito, que tienen "ventajas comparativas" para llegar con mejores costos a esos segmentos de productores.

Desde el punto de vista del acceso al crédito, la segmentación anterior es incorrecta puesto que la situación actual no es en realidad el "potencial" de un agricultor<sup>17</sup>, sino que sólo congela una situación presente. En efecto, con frecuencia el acceso al crédito de muchos pequeños o medianos agricultores no está limitado en realidad por su potencial, sino por las condiciones de producción o de tecnología o simplemente por la falta de garantías.

Una distinción entre agricultores "viabiles" y "no viabiles" sería mucho más adecuada, entendiendo por viabiles a los que tienen acceso al crédito de instituciones

---

<sup>16/</sup> Véase por ejemplo, *La modernización del sector agropesuario y forestal*, documento preparado por la Subsecretaría de Planeación de la SARH. Se recuerda además que hasta 1990 se consideraba un productor de bajos ingresos aquel que percibía hasta 1,000 veces el salario mínimo, mientras a partir de 1991, la clasificación incluye a los que reciben hasta 3,000 veces el salario mínimo.

<sup>17/</sup> Entendido como fuerza o capacidad de hacer cosas que no existen aún.

convencionales en este momento. El concepto de "viabilidad" no implica necesariamente acceso al financiamiento de un banco sino de cualquier intermediario formal (Cajas de Ahorro y Crédito, Uniones de Crédito, etc.). Se entiende que un agricultor "no viable" pero con "potencial" puede llegar a ser sujeto de crédito si se eliminan los obstáculos que impiden su acceso a las fuentes de crédito convencionales.

### **2.2.1 Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA)**

La entidad fue creada en el Banco de México como órgano de segundo piso destinado a canalizar recursos financieros al sector agropecuario y aportar asistencia técnica. FIRA está constituida por cinco "fondos" diferentes:

- i) el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FONDO);
- ii) el Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA);
- iii) el Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA);
- iv) el Fondo Forestal;
- v) el Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras (FOPECA).

Por disposiciones de su ley orgánica, todos los préstamos de FIRA deben ser acordados a través de un banco comercial que actúa como institución de primer piso. En consecuencia, quedan excluidos de la relación directa con FIRA las Uniones de Crédito o las Sociedades de Ahorro y Préstamo que sólo pueden acceder al refinanciamiento indirectamente a través de un banco comercial, con el consecuente encarecimiento del costo de los recursos para el préstamo final.

Los recursos son descontados a los bancos a tasas diferentes según se trate de créditos a productores de bajos ingresos o a otros productores, dejando al intermediario un margen de puntos porcentuales. Las tasas son fijadas en función del promedio ponderado de los CETES a 28 días. En crédito de avío, a productores de bajos ingresos, la tasa al productor es de 3% inferior a la del CETES, mientras para otros productores se fija en un 20% por encima de éstos si se trata de productos básicos y de 50% si se trata de otras producciones.

Sobre una cartera total de N\$ 10.391 millones en 1992, los recursos de FIRA provenían de recuperaciones en un 66%, de apoyos del Banco de México por 27% y de refinamiento con BANCOMEXT por un 7%. El 41% de la cartera se destinaba a la agricultura, 47% a la ganadería, 9.2% a agroindustrias y el restante a la pesca. FIRA trabaja prácticamente con todos los bancos del sistema comercial privado que redescuentan más del 90% de los recursos totales, mientras BANRURAL es el intermediario casi único dentro de los bancos de desarrollo.

FIRA muestra estados financieros saneados y tradicionalmente positivos. Por un lado, como banco de segundo piso, es normal que sus costos administrativos sean más bajos, que los de un banco primario (son sólo de 1.9% del monto de la cartera de 1992, véase Cuadro 13), a lo que se agregan recursos financieros de un costo muy bajo, debido seguramente al origen de éstos. Por otro lado, como en la práctica es una dependencia del Banco de México, las reservas del pasivo de FIRA representan menos del 1% de éste, debido a que los créditos se pueden recuperar "a la fuente", directamente sobre las cuentas que los bancos mantienen en el Banco de México (para FIRA el deudor es el banco y no el usuario final).

Los resultados de explotación son positivos, pero en regresión rápida, lo que es prueba de una mejor eficiencia económica en favor de los prestatarios, puesto que disminuye el costo promedio del crédito; éste se situaba a un nivel extraordinariamente alto en 1989 con relación a los montos prestados (38%). El Cuadro 14 ilustra esta situación.

**Cuadro 13. Indicadores de costos, estructura y rentabilidad de BANRURAL, FIRA y bancos comerciales consolidados (en millones de NS y en %)**

	<b>BANRURAL (1)</b>	<b>FIRA (2)</b>	<b>Bancos Comerc (3)</b>
<b>I. Cifras de base</b>			
Pasivo y Capital 1993	11,890.30	14,788.30	627,727
Capital o Patrimonio 1993	2,654.20	3,485.10	39,536
Activo Total Promedio 1993/92	10,862.60	29,127.90	541,896
Recursos Promedio 1993/92	4,664.20	9,781.50	499,635
Créditos e Inversiones Promedio 1993/92	5,947.00	12,941.30	489,208
Ingresos Financieros 1993	1,080.70	1,539.80	112,338
Costos Financieros y Comisiones 1993	399.20	695.10	77,306
Margen de Intermediación 1993	711.20	844.70	35,032
Costos no Financieros 1993	1,169.00	243.30	28,478
Reservas y Provisiones de Riesgo 1993	1,011.40		7,761
Beneficio 1993	(1,429.70)	601.40	8,791
<b>II. Costos por NS 1.00 prestados</b>			
Ingresos Financieros (%)	18.20	11.90	23.00
Costos Financieros y Comisiones (%)	6.70	5.40	15.80
Margen de Intermediación (%)	12.00	6.50	7.20
Costos no Financieros (%)	19.70	1.90	5.80
Provisiones de Riesgo (%)	17.00	0.00	1.60
Beneficio o Pérdida (%)	(24.00)	4.60	1.80
<b>III. Indicadores de estructura</b>			
Pasivo y Capital / Capital 1993	4.48	4.24	15.88
Créditos Promedio / Activo Promedio	0.55	0.50	0.90
Recursos Promedio / Activo Promedio	0.43	0.37	0.92
Recursos Promedio / Créditos Promedio	0.78	0.76	1.02
<b>IV. Indicadores de rentabilidad</b>			
Ingresos Financieros / Activo Promedio (%)	9.90	5.90	20.70
Ingresos Financieros / Créditos Promedio (%)	18.20	11.90	23.00
Costos Financieros / Créditos Promedio (%)	6.70	5.40	15.80
Costos Financieros / Recursos Promedio (%)	8.60	7.10	15.50
Margen Financiero / Créditos - Recursos (%)	9.60	4.80	7.50
Margen Financiero / Créditos (%)	12.00	6.50	7.20
Beneficio / Activo Promedio (%)	(13.20)	2.30	1.60
Beneficio / Capital y Reservas (%)	(53.90)	17.30	22.20

**Notas:**

- (1) BANRURAL: número de sucursales 224; personal 8,577. Pérdida 1993 antes de subsidios.  
Fuente: Memoria anual 1993.
- (2) FIRA. Las cifras se refieren al ejercicio 1992 (en promedios, con respecto a 1991).  
Fuente: Informe anual 1992.
- (3) Bancos comere; sucursales 4,739; personal 160,952. Situación consolidada a diciembre de 1993.  
Fuente: Comisión Nacional Bancaria

En todos los casos, los cálculos son del consultor.

Cuadro 14. FIRA. Resultados de explotación, 1989-1992.

En % de la cartera promedio	1989	1990	1991	1992
Cartera Promedio (mill NS)	3.037	4.833	7.901	10.906
Ingresos Financieros (%)	38	30	19	14
Margen Financiero (%)	26	17	11	8
Asistencia Técnica (%)	4	3	2	2
Resultados de Explotación (%)	22	14	8	5

Fuente: FIRA, Informe Anual 1992.

Además de los programas crediticios, FIRA mantiene una serie de programas de apoyo técnico a los productores y sus organizaciones, los que funcionan como un sistema complementario de asistencia técnica y capacitación. Estos programas se pueden clasificar como sigue:

- i) programas de apoyo y estímulo a los productores y a sus asociaciones, entre las cuales se cuentan las Uniones de Crédito, Uniones de Ejido, Sociedades de Producción Rural, etc.;
- ii) un esquema de garantía del crédito, que cubre hasta el 80% del riesgo y del cual se hacen cargo en partes iguales FIRA y el banco de primer piso;
- iii) programas de estímulo a los bancos que incluyen subsidios netos en monto o en margen de intermediación para compensar los mayores costos de estudio y gestión de los créditos de los productores de mayor riesgo. El sistema de Estímulos a la Banca y a los Productores (SIEBAN) fue diseñado para atenuar en el banco de primer piso el impacto del costo fijo en la atención a los pequeños productores. Ofrece una prima fija por cada nuevo prestatario de bajos ingresos, de un monto inversamente proporcional al tamaño del prestatario.

Para las Uniones de Crédito, FIRA mantiene una línea de redescuentos y de apoyo técnico que es la más importante dentro de los programas especiales de apoyo al sector agropecuario. Sin embargo, los créditos a estas instituciones no han seguido el ritmo de creación de nuevas Uniones de Crédito debido a las limitaciones al financiamiento directo. Por este hecho, muchas de las Uniones de Crédito de reciente creación han preferido los financiamientos directos acordados por NAFIN (véase apartado 2.2.3)<sup>18</sup>. En el Cuadro 15 se pueden apreciar el comportamiento de los redescuentos de FIRA para con las Uniones de Crédito.

Cuadro 15. Redescuentos de FIRA para las Uniones de Crédito.

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Uniones de Crédito (número)	19	59	63	84	92	99
Monto (millones de NS)	41	55	158	328	504	550
% de la Cartera Total de FIRA	1.5	1.4	2.8	4.0	5.0	5.8

Fuente: Cruz H. Isabel. Op. cit.

En el marco de la reforma financiera los programas anteriores han sido adaptados para implementar acciones que eviten la extrema concentración del crédito, desarrollando esfuerzos que contribuyan a la mejor articulación de los productores de más riesgo con el sistema financiero formal. Los programas de asistencia técnica de FIRA representaron en 1992 cerca de una cuarta parte de los costos de operación de la institución, o sea unos NS 208 millones. Es evidente que de continuar la reducción paulatina del costo del crédito tenderá a disminuir el margen que puede ser destinado a estos programas, debiendo buscarse otras fuentes complementarias de financiamiento para continuar con las acciones.

La situación de FIRA está destinada a cambiar radicalmente en los próximos meses debido a que la nueva Ley Orgánica del Banco de México, promulgada en

<sup>18</sup> Cruz H. Isabel, *Las Uniones de Crédito en México*. Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social, A.C. Cuaderno No. 1, 1193.

diciembre de 1993, establece que el Banco sólo podrá seguir desempeñando los fideicomisos públicos de fomento económico por un plazo máximo de dos años. Se espera que en los próximos 12 meses se establezca una nueva forma jurídica que reemplace la figura de fideicomiso por una institución autónoma, sujeta a riesgos seguramente más elevados que los del actual FIRA.

## 2.2.2 El Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL)

El BANRURAL fue creado por fusión de la banca oficial agropecuaria existente en 1975. Está conformado por un sistema de 12 bancos regionales y una sede central en México, D.F. Entre 1975 y 1988, el BANRURAL operó un complejo sistema de crédito fuertemente ligado a la distribución de insumos, compra de productos y al sistema de seguros agrícolas. El modelo hacía intervenir a las organizaciones de base de los productores agropecuarios (ejidos y/o comunidades) como contraparte oficial de la operación. El sistema que tenía un fuerte componente de subsidio, se transformó en un vehículo de transferencia de recursos al sector agropecuario sin contrapartida productiva y con una muy baja eficiencia del gasto en la producción (véase capítulo 1).

A finales de la década pasada, el BANRURAL inició un profundo proceso de reestructuración interna, en el marco del "Programa de Cambio Estructural y Modernización Financiera de los Bancos de Desarrollo" iniciado por el Gobierno. El proceso lo llevó a cerrar un número considerable de agencias (unas 300), a disminuir la planta de empleados a menos de la mitad y a reducir significativamente la dimensión de sus activos, transfiriendo la cartera incobrable a FIRCAVEN y PRONASOL (ver Capítulo 1 y Apéndice 3). Desde el punto de vista de las operaciones, la reforma se tradujo:

- i) en modificaciones al sistema de créditos pasando de un financiamiento al colectivo a un tratamiento individual de la clientela;
- ii) en mejoramientos en la captación de recursos; y
- iii) en la ampliación de la política de préstamos a sectores no agrícolas.

La reforma al Artículo 27 constitucional, la reforma financiera y la necesidad de modernizar la concepción del crédito agropecuario obligaron a adecuar la política crediticia del BANRURAL. Se eliminó la intermediación de la asamblea y del comisario ejidal, para pasar a un esquema de tratamiento individual de la clientela,

ofreciendo al prestatario libertad de elección en cuanto al nivel y la forma del crédito que precisa.

Sin embargo, ni el banco ni los agricultores estaban preparados para adecuarse a la reforma, lo que se ha traducido en el aumento de la cartera vencida del banco, a pesar de las dos operaciones de renegociación de deudas efectuadas desde 1990. A junio de 1994 los préstamos vencidos representaban la mitad de la cartera vigente y su monto era superior al capital. Para enfrentar la situación, el banco ha constituido provisiones para riesgo que representan un 36% del pasivo, consistentes con la situación de insolvencia de sus acreditados.

El aporte de fondos del gobierno desestimulaba la captación directa de recursos, por lo que la movilización de ahorros rurales fue prácticamente nula hasta 1990. A partir de ese año, el banco inició una campaña de movilización de ahorros y depósitos, ofreciendo una gama diversificada de productos: certificados de depósito, cuentas de ahorro, ahorros para el retiro, etc. Consecuentemente con su política de acercamiento a la población de más bajos recursos, los montos mínimos aparecen más bajos que los de los bancos comerciales (NS 500 en certificados de depósito, NS 100 en cuentas de ahorro). Sin embargo, el BANRURAL hace frente a una seria desconfianza de la clientela como resultado de la política seguida hasta 1990, razón por la cual la estrategia de captación no ha dado muchos frutos: los depósitos representan en junio de 1994 sólo el 15% del pasivo (ver Cuadro 16).

La diversificación del financiamiento se manifiesta en los tipos de crédito y en el destino de éstos. Los préstamos quirográficos y otros aumentan en más del doble su participación en la cartera (de 9 a 19% entre 1992 y 1993). El crédito a sectores no agrícolas por su parte, crece también rápidamente y representa en 1993 el 30% de la cartera total (en proyectos de minería, servicios e industria de la transformación).

**Cuadro 16. Balance e indicadores financieros condensados del BANRURAL**  
(millones de nuevos pesos).

	Dic-92	Dic-93	Jun-94
<b>ACTIVO</b>	<b>8,045.9</b>	<b>11,891.0</b>	<b>12,471.1</b>
Disponible	119.0	125.9	153.4
Cartera de valores	75.3	122.0	269.3
Cartera vigente	4,557.8	6,327.3	6,310.9
Cartera vencida	1,307.1	3,028.8	3,340.9
Deudores diversos	97.4	118.7	163.9
Activos fijos	378.7	496.7	497.5
Valores muebles, inmuebles y otras inversiones	1,482.6	1,640.8	1,702.0
Cargos diferidos	28.1	30.2	33.2
<b>PASIVO</b>	<b>6,015.1</b>	<b>9,236.9</b>	<b>9,760.8</b>
Financiamiento externo	133.8	190.8	444.0
Financiamiento interno	4,011.7	3,315.6	3,230.2
Captación institucional	747.6	1,343.2	1,378.4
Otras obligaciones	963.0	1,133.5	1,344.1
Otros pasivos	152.8	158.0	105.8
Provisiones p/riesgo	0.0	3,082.4	3,244.7
Créditos diferidos	5.8	13.4	13.6
<b>CAPITAL</b>	<b>2,031.4</b>	<b>2,654.2</b>	<b>2,710.3</b>
Capital pagado	2,204.1	2,997.0	2,625.5
Reservas de capital y res ant.	(155.4)	18.2	(69.7)
Reevaluaciones	479.5	598.7	612.6
Resultado del ejercicio	(496.8)	(959.7)	(458.1)
<b>RESULTADOS</b>			
Ingresos financieros	856.7	1,110.4	
Costos financieros	371.4	399.2	
Margen financiero	485.3	711.2	
Costos operativos	1,750.2	2,183.5	
Personal	868.9	935.6	
Administración	213.7	236.5	
Reservas sobre riesgos	667.6	1,011.4	
Margen de operación	(1,264.9)	(1,472.3)	
Otros ingresos (o costos)	56.3	72.4	
Aportes del Gobierno Federal (subsidios)	308.7	470.1	
Amortizaciones y otros	(19.4)	(29.7)	
Utilidad neta	(919.3)	(959.5)	
<b>INDICADORES</b>			
Margen de utilidad	5.7	3.6	8.3
Rentabilidad del capital	8.0	6.7	14.4
Rendimientos sobre activos	2.1	1.8	3.5
Eficiencia de operación	74.4	73.2	56.2
Índice de morosidad	3.6	4.4	4.9

Fuente: Comisión Nacional Bancaria, diversas publicaciones.

El BANRURAL cuenta con unos 315 mil clientes, de los cuales 98 mil se consideran de primera clase, es decir, que reembolsan regularmente sus créditos. Para enfrentar en mejores condiciones el financiamiento del crédito a los pequeños productores, el BANRURAL también ha lanzado en una campaña de financiamiento indirecto a través de las Uniones de Crédito. Entre 1989 y 1993 la institución ha apoyado a 38 uniones con NS 347 millones, de los cuales otorgó sólo en 1993 NS 151 millones, o sea un 44%. El BANRURAL acepta distribuir parte del costo y del riesgo del crédito con las uniones, acordando hasta 2/3 del margen de intermediación que les autoriza la fuente de refinanciamiento.

Sin embargo, la situación del banco permanece aún muy delicada, lo que no es sólo consecuencia de la situación de la cartera vencida. Los problemas se sitúan a nivel de resultados que continúan siendo negativos a pesar:

- i) de los subsidios gubernamentales directos;
- ii) del margen de intermediación por peso prestado que es mucho más alto que en los bancos comerciales, y
- iii) de los costos financieros que son significativamente más bajos tanto como costo de los recursos (8.6% contra 15.5 en los bancos comerciales), que como costos por peso prestado, menos de la mitad de los bancos comerciales: 6.7% contra 15.8% (véase Cuadro 13).

El resultado es que el margen financiero no alcanza a cubrir los costos operativos antes de riesgo, por lo que la pérdida operacional puede ser atribuida sólo parcialmente a la cartera vencida. La causa no está tampoco en los costos operacionales que son bastante más bajos por sucursal y por funcionario que en los bancos comerciales, como puede apreciarse en el Cuadro 17.

El problema es claramente de escala de producción: la productividad del personal y de los puntos de venta es netamente inferior a la de los bancos comerciales. Mientras en el BANRURAL los recursos movilizados alcanzan sólo unos NS 540 mil por funcionario, un empleado de un banco privado capta casi seis veces más: 3 millones de nuevos pesos. En consecuencia, el banco pierde dinero porque los ingresos financieros son muy bajos (inferiores a 1/5 a los de la banca privada).

**Cuadro 17. Indicadores financieros en BANRURAL y bancos comerciales**

	<b>BANRURAL</b>	<b>Bancos Comerciales</b>
Costos no financieros / sucursal	5,218.8	6,009.3
Costos no financieros / empleado	136.3	176.9
Ingresos financieros / sucursal	4,824.5	23,705.0
Ingresos financieros / empleado	126.0	698.0
Costos financieros / sucursal	1,782.1	16,312.7
Costos financieros / empleado	46.5	480.3

Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Nacional Bancaria (CNB), 1994.

En el momento en que muchos especialistas se interrogan y cuestionan la necesidad para el gobierno de continuar sosteniendo al BANRURAL, la única solución viable para el banco pareciera estar en una campaña aún más agresiva de captación de recursos del público. Sus fuentes baratas de fondeo actuales, su red de sucursales que le permite estar presente en muchas localidades como única institución financiera y las inversiones efectuadas en equipamiento en los últimos años, le proporcionan un excelente punto de partida para una operación de este género. Una mejor relación con las Cajas de Ahorro y Crédito pudiera ser también una alternativa en este sentido.

### **2.2.3 Nacional Financiera (NAFIN)**

La especialización de NAFIN entre los bancos de desarrollo estatales es la industria y el comercio, estableciéndose como prioridad estratégica en los últimos años, el apoyo a la micro y pequeña empresa. Aunque NAFIN no financia explícitamente inversiones dentro de la parcela, su importancia en el crédito rural ha sido creciente debido a una política flexible y activa de apoyo a Uniones de Crédito y pequeñas empresas de transformación y comercialización agropecuaria<sup>19/</sup>.

<sup>19/</sup> Aunque NAFIN establezca por principio que sus créditos sólo se dirigen a la industria o al comercio, cuando financia una Unión de Crédito, cuya función principal es prestar a sus asociados, es imposible tener la certeza que los recursos no están siendo cedidos como crédito al productor agropecuario.

NAFIN ha desarrollado una política ágil de operación. Actúa como banco de primer o segundo piso; promueve y financia directamente la creación de Uniones de Crédito, como instrumento de retrocesión de recursos; apoya con recursos propios o de terceros el reforzamiento empresarial y de manejo crediticio de los usuarios; se involucra en la identificación y el diseño de los proyectos y presta asistencia técnica y capacitación para llevarlos adelante<sup>20</sup>.

Por decisión gubernamental NAFIN lanzó en 1988 un programa de apoyo técnico y crediticio directo que le llevó a incrementar considerablemente su cartera con las Uniones de Crédito, pasando de financiar 486 empresas por 24 millones de nuevos pesos a través de 30 Uniones de Crédito en 1988, a financiar 20,286 empresas a través de 231 Uniones de Crédito por un monto bruto de 5,575 millones de nuevos pesos, lo que representa un 17% de todos los créditos descontados por NAFIN en 1992<sup>21</sup>.

Debido al aumento del riesgo y además con el objeto de evitar una excesiva concentración de la cartera, NAFIN ha dictado recientemente nuevas reglas para el financiamiento de las Uniones de Crédito. En adelante la política crediticia estará condicionada al mejoramiento de algunos indicadores financieros de las uniones; entre las exigencias más importantes de la nueva reglamentación cabe citar:

- i) un capital mínimo de 3 millones de nuevos pesos;
- ii) un apalancamiento máximo de hasta 10 veces el capital contable con NAFIN y de no más del 50% del pasivo real y contingente con el conjunto de la banca de desarrollo;
- iii) la cartera vencida no deberá superar el 5% y deberá ser inferior al 50% del capital contable;
- iv) la concentración de la cartera estará limitada a un 5% por socio y a un 30% para las empresas relacionadas con los miembros del consejo;
- v) no podrá tener menos de 50 socios.

---

20/ FIDA, Informe de la misión de programación, 1993.

21/ Espinoza V. Oscar, *La Unión de Crédito como empresa integradora de actividades productivas y de servicios*, en "El papel de las Uniones de Crédito en el Desarrollo Rural", Memoria del Seminario celebrado en C. de México del 15 al 17 de noviembre de 1993. Impreso por INCA RURAL en coordinación con BANRURAL y FIRA, México, junio 1994.

Aunque estas restricciones responden evidentemente a una mejor seguridad financiera, no sólo de NAFIN sino también de la Unión de Crédito misma, no aparecen claras las razones para exigir un capital mínimo cuatro veces superior al límite fijado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. De hecho, según lo declarado por sus dirigentes, muchas Uniones de Crédito no estarán en condiciones de cumplir esta exigencia dentro de los 18 meses acordados por la normatividad. Por otro lado, la buena situación económica de una institución no está necesariamente ligada a la dimensión de su capital social.

#### **2.2.4 Los bancos comerciales**

En el marco de la reforma financiera, los bancos comerciales han ido ocupando una porción cada vez mayor de la cartera de crédito agropecuario desde 1989 en adelante, llegando a representar las 3/4 partes del total en 1993. No se conoce el número total de acreditados del sector privado, pero es fácil estimar que constituyen al menos el 90% de los acreditados totales de FIRA o sea unos 560 mil productores en 1992, lo que equivale al 37% de las unidades de producción de riego y temporal con más de 5 hectáreas indicadas en el VII Censo Agropecuario<sup>22</sup>.

#### **2.2.5 Las instituciones auxiliares de crédito**

Las últimas modificaciones a la Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito representa un avance importante en la creación de una estructura operacional y/o legalización de las instituciones no bancarias que pueden prestar servicios financieros a los pequeños productores agropecuarios. Básicamente, la ley contempla dos tipos de instituciones que pueden jugar un rol en este sentido: las Uniones de Crédito y las Sociedades de Ahorro y Préstamo.

Según Pérez Gea (1993), las Uniones de Crédito cumplen "...un papel de primer orden dentro del proceso de modernización financiera del país al constituirse en una forma eficiente de asignación de fondos sobre todo para empresas pequeñas y

---

<sup>22/</sup> Según el VII Censo Agropecuario de 1991, existen 1'524,087 unidades de producción con superficie de labor en México, de las cuales 378,133 en régimen de propiedad privada y el resto en régimen de propiedad ejidal o mixta.

medianas"<sup>23</sup>. En ese contexto, en paralelo con el retiro del sistema estatal de financiamiento centrado en el BANRURAL, el gobierno lanzó una operación de creación y financiamiento de Uniones de Crédito Agropecuarias con la evidente intención de establecer un sistema alternativo de crédito.

Las características más importantes de las Uniones de Crédito son las siguientes:

- i) son sociedades anónimas de capital variable;
- ii) actualmente pueden ejecutar un amplio abanico de operaciones financieras con sus asociados, siempre que respondan a las necesidades de sus socios;
- iii) pueden ejecutar obras y actividades no financieras en un "departamento especial".

Tradicionalmente se ha tratado de asimilar a las Uniones de Crédito a las entidades de tipo mutualista existentes en otros países ("credit unions"). Sin embargo, la obligación legal de constituir las uniones bajo la forma de sociedades anónimas desvirtúa radicalmente esta comparación, exigencia que es también contradictoria con la concepción original de muchas uniones del "sector social" que nacieron y funcionaron como sociedades de personas a mediados de los años ochenta.

La situación de las Uniones de Crédito presenta aún otros tres factores críticos:

- i) han sido creadas apresuradamente por presión de instituciones como NAFIN, más para responder a una necesidad "desde arriba" de mejorar las condiciones de derrame crediticio a los empresarios agropecuarios pequeños o no;
- ii) no se exige para las actividades "no financieras" una contabilidad aparte que separe concretamente las actividades que no responden al ámbito financiero; y

---

<sup>23/</sup> Pérez Gea, A., *Los cambios en la legislación agraria y en la normatividad de los organismos financieros: retos y oportunidades para las Uniones de Crédito*, en memoria del Seminario "El papel de las Uniones de Crédito en el desarrollo rural" (FIRA, INCA-RURAL, SARH, BANRURAL, NAFIN, SEDESOL). México, D.F., 1994. El Sr. Pérez Gea era coordinador de asesores del Subsecretario de Hacienda y Crédito Público.

- iii) hacen frente actualmente a exigencias de capital mínimo demasiado alto, para acceder a los redescuentos con NAFIN y BANCOMEXT.

El primer factor, ligado al estatuto de sociedad anónima de la entidad, limita la "apropiación" de la unión por parte de sus asociados que no ven en ella una institución propia sino una ajena que les presta un servicio<sup>24</sup>. El segundo factor aumenta y encarece las dificultades de gestión y el riesgo de que una combinación de operaciones financieras-no financieras determine la ruina de la institución (muchas experiencias similares de instituciones de este tipo en otros países se han traducido en fracasos).

El tercer factor tiende a concentrar las operaciones en mejor número de Uniones de Crédito, eliminando del financiamiento a las más pequeñas y obligando a las demás a concentrar el capital en los productores o empresarios de mayor poder económico o a buscar un mayor número de miembros, lo que no siempre es fácil. El hecho es que si las uniones pierden su dimensión local para transformarse en pequeños bancos, perderían también sus "ventajas comparativas" que son las que determinan los costos de operación competitivos con las instituciones financieras tradicionales, las cuales residen básicamente en el conocimiento mutuo entre asociados, lo que a su vez mejora la confianza para ahorrar, prestar y recuperar los créditos.

El segundo grupo de instituciones auxiliares son las Sociedades de Ahorro y Crédito, definidas en una modificación de la Ley de Organizaciones e Instituciones Auxiliares de Crédito de diciembre de 1991. La reforma de 1991, las "Reglas Generales para la Organización y Funcionamiento de las Sociedades de Ahorro y Préstamo" emitidas en 1992 y una posterior modificación a la Ley de 1993, establecieron las condiciones para legalizar las "Cajas Populares" bajo la forma jurídica de "Sociedades de Ahorro y Préstamo".

Las "Cajas Populares" son instituciones financieras de tipo mutualista cuyo objetivo social es la movilización del ahorro de sus miembros y la colocación de éste en forma de préstamo entre los mismos asociados. Desde un comienzo las cajas se organizaron de manera similar a las Cooperativas de Ahorro y Crédito existentes en

---

<sup>24/</sup> Gentil, D. y Doliguez F., *Estudio sobre las Uniones de Crédito en México: balance y perspectivas*, SHCP, FIRA, IRAM, Paris, 1994.

otros países. Sin embargo, no fueron reconocidas en la legislación mexicana como instituciones financieras, por lo que se inscribieron como agrupaciones civiles sin fin lucrativo generando mecanismos propios de autosuficiencia financiera y de autorregulación económica, organizativa y administrativa que les han permitido funcionar por más de 40 años.

La Confederación Mexicana de Cajas Populares (CMCP) con sede en San Luis Potosí integraba en 1992 a 243 Cajas Populares en 8 Federaciones regionales con un total de 526 mil asociados y activos totales por NS 1.134 millones, es decir, casi la mitad de los activos de las Uniones de Crédito en ese mismo año. La comparación es importante puesto que éstas últimas reciben la mayor parte de recursos financieros de refinanciamiento en el sistema bancario, mientras las cajas sólo movilizan los recursos de sus propios asociados.

Aunque sólo se trataba de reconocer una situación de hecho, se considera que las modificaciones a la ley para permitir a las cajas a funcionar legalmente como Sociedades de Ahorro y Préstamo es un importante avance conceptual para una mejor estructuración del mercado financiero. Sin embargo, la autorización se acuerda con restricciones importantes, entre las que cabe mencionar:

- i) que las Sociedades de Ahorro y Préstamo sólo podrán captar ahorros entre sus asociados, estándoles vedado recibir recursos en cuentas de cheques;
- ii) que los recursos podrán ser colocados únicamente entre los socios o en inversiones que beneficien mayoritariamente a éstos;
- iii) que no podrán participar en el capital de otra sociedad de ahorro y préstamo o de cualquier entidad financiera;
- iv) que no podrán efectuar operaciones en condiciones o términos distintos a las que se vienen aplicando de manera general en la organización;
- v) que no pueden realizar ninguna operación que no les sea expresamente autorizada;
- vi) el número mínimo de socios para constituirse deberá ser de 500 o en su defecto contar con el monto mínimo de activos totales fijados al origen en NS 1.5 millones en 1992, sin que el número mínimo de socios pueda ser en ningún caso inferior a 100 (esta última hipótesis, obliga a tener activos promedios de NS 15,000 por socio, mientras en la hipótesis de 500 socios, los activos promedio deberían ser de NS 3,000).

Por estas razones, la ley no ha cumplido sus objetivos. Las causas son múltiples, pero radican básicamente en que restringe más que amplía el campo de acción de las cajas, obligándolas a someterse a reglas no siempre bien justificadas, como por ejemplo la prohibición de integración vertical o la prohibición de no hacer nada que no les esté expresamente autorizado. El resultado es que muy pocas "cajas", siendo 23 a la fecha, han regularizado su situación ante las autoridades monetarias. La Confederación está tratando de legalizar su situación bajo la forma de una sola gran Sociedad de Ahorro y Préstamo (Caja Popular Mexicana) puesto que la ley prohíbe la integración vertical, pero esta decisión habría provocado un quiebre en el movimiento; muchas cajas no han aceptado este modelo lo que ha provocado que el número de cajas integradas se reduzca a menos de la mitad de la cifra de 1992.

Existe una enorme responsabilidad por parte de los legisladores y las autoridades frente a la inseguridad, falta de regulación adecuada y eventual desintegración del movimiento de las Cajas Populares. Parece evidente que las disposiciones de la actual Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito no responde a las necesidades de las cajas y menos a las de desarrollo armonioso de los mercados financieros dirigidos a los segmentos de menos recursos de la sociedad, entre los que cuentan los pequeños productores agropecuarios. Esto se puede apreciar tanto en el bajísimo número de ellas que se han registrado como Sociedades de Ahorro y Préstamo, así como por las divisiones y deformaciones que la legislación ha impuesto en el movimiento (véase por ejemplo la situación de la Confederación Mexicana de Cajas Populares).

En resumen, las Uniones de Crédito como instituciones auxiliares de crédito están en un proceso muy dinámico de crecimiento y readecuación a las actuales condiciones de los mercados financieros, como resultado del retiro del Estado del financiamiento directo al sector, de las modificaciones en el contexto jurídico legal en el cual funcionaban y de un apoyo directo del Estado a través de las instituciones financieras de desarrollo. En cambio, las Cajas Populares no han podido insertarse adecuadamente en el contexto jurídico actual, ya que no responden a su esquema original de un movimiento mutualista autosostenido financieramente e integrado verticalmente (para un análisis más detallado de las Uniones de Crédito y las Cajas Populares, véanse los Apéndices 1 y 2).

### 2.2.6 Las agroindustrias y el comercio

Es prácticamente imposible conocer la importancia real de la agroindustria o de los comerciantes mayoristas como fuente de crédito rural. La mayoría de las operaciones se establecen en el marco de contratos de comercialización con empresas de transformación que desean asegurarse de esta manera un abastecimiento seguro para sus plantas. En el marco del contrato, el industrial adelanta al productor semillas -con lo que se asegura la calidad del producto- y eventualmente otros insumos (fertilizantes y productos fitosanitarios), cuyo costo es recuperado a la cosecha, descontando del valor de la compra el monto de los insumos adelantados. La tasa de interés del crédito puede estar implícita en el valor de los insumos adelantados o en el precio de compra de la producción, o puede ser calculada directamente sobre los montos adelantados.

La acción del Estado debe dirigirse a la normalización y regulación de las condiciones de los contratos de producción y comercialización, sobre todo para proteger al productor que se encuentra en una situación de debilidad frente al comprador en el momento de su cosecha. Aunque esta situación debe ser bastante menos dramática que como ha sido presentada tradicionalmente (si el negocio no es bueno para ambas partes, el productor lo puede abandonar en el año siguiente), es necesario establecer reglas claras que permitan el reforzamiento de las relaciones entre ambos contrayentes, en un marco de mutuo beneficio.

Si se mantienen las condiciones subsidiadas para el crédito agrícola se debieran ampliar las opciones de acceso directo a los productores a través de la agroindustria. Como con el sistema actual el crédito agroindustrial paga tasas mayores que las del crédito a la producción, las agroindustrias están obligadas a cargar en los insumos que entregan a los agricultores al menos las tasas que ellas mismas pagan o algo más. Los agricultores por su parte si pueden acceder al banco preferirán seguramente un contrato directo con éste puesto que es más barato o se quedarán sin crédito, si no son elegibles. Ofrecer la posibilidad a la agroindustria de entregar insumos a los agricultores a las tasas del crédito agropecuario favorecería los contratos de producción y mejoraría la integración vertical de la producción con la agroindustria, sobre todo cuando se trata de pequeños productores.

## 2.3 EL CRÉDITO NO CONVENCIONAL

Por definición, el crédito no convencional tiene un componente de subsidio; si no fuera así el prestatario tendría acceso a los sistemas de financiamiento institucional. Por esta razón tiene validez como instrumento de desarrollo sólo si contribuye a que los prestatarios del sistema tengan acceso al final del proceso a alguna fuente convencional que les permita recibir crédito en condiciones normales de intermediación financiera, cualquiera que sea ésta (banco, financiera, cooperativa, asociación, unión o caja de crédito); en caso contrario, se perpetuará una situación de dependencia hacia el prestamista. El principal esquema de crédito no convencional es actualmente en México el sistema de "crédito a la palabra" del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Muchas Organizaciones No Gubernamentales mantienen sistemas de crédito no convencional, con frecuencia ligados al desarrollo institucional y a la movilización de ahorros, pero en general la información sobre estos modelos es fragmentada y no coherente.

El esquema de "crédito a la palabra" se ha transformado en una fuente importante de financiamiento para los pequeños agricultores no sujetos de crédito. Los criterios de elección para los beneficiarios son:

- i) ser productor de bajos ingresos;
- ii) no recibir crédito bancario;
- iii) trabajar tierras de baja productividad y/o alta siniestralidad;
- iv) haber devuelto la totalidad de los fondos prestados en cosechas precedentes;
- v) demostrar que los recursos son aplicados en labores agrícolas;
- vi) tener arraigo; y
- vii) ser conocido en la localidad.

El esquema operativo a nivel local hace intervenir a un "Comité de Solidaridad" elegido por la comunidad beneficiaria y a un "Comité de Validación y Seguimiento" de ámbito municipal. El primero debe representar a la comunidad local, motivar y orientar la participación y la ejecución de las acciones del programa, mientras el segundo debe validar el padrón de productores y cada una de las solicitudes de préstamo, constatar la entrega del apoyo al productor, informar sobre la ejecución del programa a las delegaciones estatales de SEDÉSOL y COPLADE.

efectuar visitas de control del uso de los recursos y, a posteriori, controlar eventuales siniestros que impidan el pago total o parcial de la deuda a los beneficiarios<sup>25</sup>.

El programa de "crédito a la palabra" financió hasta con N\$ 400 a los productores que hayan reembolsado íntegramente su deuda del año anterior; los productores que se incorporan reciben sólo N\$ 350 en un máximo de 3 hectáreas. La superficie financiada fue de casi 2.2 millones de hectáreas en 1993, lo que representa casi un 60% de la superficie de las pequeñas fincas de temporal de menos de 5 hectáreas según el VII Censo Agropecuario efectuado en 1991. Partiendo del supuesto que a cada finca corresponda un agricultor, el "crédito a la palabra" habría cubierto en 1993 las necesidades de crédito de casi un 50% de las fincas de temporal de menos de 5 hectáreas.

Desde el punto de vista de los usuarios, las principales características del "crédito a la palabra" son su simplicidad y bajo costo: responde a las necesidades "aparentes" de los agricultores de bajos recursos de una manera ágil y económica. Sin embargo, desde un punto de vista técnico, el programa tiene serios defectos. Al margen de las necesidades de subsidio de los productores que no son viables, el sistema de "crédito a la palabra" de PRONASOL será técnicamente recomendable sólo si conduce a los productores a un esquema institucional de crédito. Sin embargo, PRONASOL no tiene un esquema de desarrollo concreto en este sentido (salvo la experiencia de Cajas de Solidaridad que toca a menos del 10% de los beneficiarios del programa). De esta manera, el modelo tiende a perpetuar en los productores su dependencia del crédito ya que no fomenta el autofinanciamiento, a pesar de que no existen evidencias claras de la necesidad de préstamos externos<sup>26</sup>.

Aún cuando no hay información accesible sobre la recuperación del "crédito a la palabra", se mencionan de manera extraoficial que oscila entre 40 y 60%, considerando que el programa está financiado casi cerca de la mitad de la población

---

<sup>25/</sup> PRONASOL. *Fondos de Solidaridad para la producción*. Guía técnica 1994 para los presidentes municipales.

<sup>26/</sup> Una explotación "no viable" sería en este contexto aquella que no permite reproducir la fuerza de trabajo del productor con la actividad agropecuaria de la propia explotación. El productor debe en consecuencia emplear su fuerza de trabajo fuera de la explotación para completar sus ingresos. Es muy probable que con el desarrollo económico del país, este tipo de explotación irá gradualmente desapareciendo. Los subsidios, incluyendo el crédito no institucional, permiten retener a estos productores en su explotación, evitando la emigración hacia otros sectores económicos.

objetivo y que un beneficiario puede volver a recibir un crédito sólo si ha pagado completamente su deuda anterior o si ésta ha sido condonada debido a algún siniestro natural. se puede deducir que esta última alternativa está siendo utilizada de manera generalizada. En caso contrario, es evidente que al cabo de unos pocos años no habrían suficientes prestatarios para continuar con los préstamos. De esta manera, el programa se estaría transformando en un nuevo medio para subsidiar indirectamente a los pequeños agricultores.

La parte recuperada de los recursos es utilizada por los Comités de Solidaridad para construir pequeñas obras de infraestructura local, útiles para el bienestar o la diversión de la población local, pero en general con poco o ningún impacto sobre la producción (plazas, salas de juego, canchas deportivas, aulas de clase, etc.). Sólo en contadas oportunidades habrían efectuado obras de infraestructura destinada a mejorar la producción o de la conservación del medio ambiente (obras de riego, terrazas, reforestación). Desde este punto de vista, el programa no tiene estrategia explícita definida que vaya más allá del simple financiamiento de la producción agropecuaria (o del subsidio implícito).

PRONASOL ha lanzado desde 1992 una experiencia de "Cajas Solidarias", constituidas sobre una base cooperativa. El capital propio de estas cajas se constituye con las recuperaciones de los créditos dados bajo palabra, estableciendo un sistema de control por la comunidad beneficiaria del uso de los recursos en el interior de la Caja. En este momento existen unas 2.000 cajas locales (a nivel comunitario) que son reagrupadas en "Cajas Solidarias" de nivel municipal (unas 250), con un total de unos 86.000 asociados.

El esquema de Cajas de Solidaridad se encuentra limitado por el propio origen de los recursos que reduce la captación de ahorros (puesto que nadie está interesado en ahorrar en la Caja si cada año ésta recibe nuevos préstamos); los recursos externos que constituyen una "bola de nieve" y que pueden terminar por hacer inmanejable el sistema por los productores; no existe un esquema de integración vertical y el sistema es manejado directamente por el programa; las cajas son asociaciones civiles y no instituciones financieras.

En lo que se refiere a las organizaciones no gubernamentales, no es posible aún hacer un inventario ni siquiera parcial de la situación. Una de las organizaciones no gubernamentales contactadas, consciente del problema de movilizar ahorros y

consolidar los recursos ha promovido un sistema de ahorro y crédito entre los beneficiarios (unos 500), que es apoyado con recursos externos.

Las principales recomendaciones en este sentido deben ir hacia un mejor conocimiento del crédito otorgado por las organizaciones no gubernamentales y a su mejor articulación con los modelos formales de crédito, como una manera de evitar el paternalismo en que frecuentemente caen estas organizaciones. Algunas experiencias de integración existen entre organizaciones no gubernamentales con Fondos de Financiamiento (ver párrafo 2.4. Los Fondos de Crédito de SEDESOL), pero las experiencias son aún muy fragmentaras.

## **2.4 OTRAS INSTITUCIONES LIGADAS A LOS MERCADOS FINANCIEROS RURALES**

### **Los Fondos de Garantía de SEDESOL**

Los Fondos de Garantía son fideicomisos instituidos en el BANRURAL con aportes de Empresas de Solidaridad y de otras instituciones interesadas. Están destinados a asegurar una cobertura complementaria a prestatarios elegibles al crédito bancario que no pueden presentar todas las garantías exigidas por el banco. La garantía del Fondo puede cubrir hasta el 30% del crédito solicitado, debiendo el prestatario asegurar con sus propios medios la cobertura restante a altura de lo exigido por el banco, además de pagar una comisión al Fondo igual al 2% del monto del crédito. En octubre de 1994 existían 34 Fondos de Garantía con un patrimonio total de un poco más de NS 90 millones, de los cuales un 61% había sido aportado por FONAES. El procedimiento para acceder a la garantía hace intervenir un comité técnico y el apalancamiento máximo sólo puede ser de 1:1 sobre el capital: en caso de insolvencia del prestatario, el banco se recupera directamente sobre los fondos prestados.

Es evidente que un Fondo de Garantía depositado en el mismo banco que presta no es una solución ortodoxa, debido a que éste puede prestar con los mismos recursos depositados (ya que el dinero es fungible), puede transferir al fondo todos los créditos en lo que percibe un riesgo y permite una recuperación demasiado fácil del crédito impago. No se establecen de manera clara los plazos que se deben

cumplir antes de hacer efectiva la garantía y no se fija la forma de redistribución de los recursos recuperados sobre los bienes del deudor; tampoco se indica cómo se paga la prima del 2% que debe aportar el prestatario. Como el riesgo del Fondo sólo puede llegar hasta el monto del patrimonio, se reduce el factor de apalancamiento de los fondos de garantía. Por último, una mejor repartición del riesgo y economías de escala en gestión harían aconsejable reducir el número de Fondos y aumentar su dimensión.

### **Los Fondos de Crédito de SEDESOL**

Los Fondos de Financiamiento son fideicomisos constituidos en NAFIN con aportes de Empresas de Solidaridad, de organizaciones civiles de microempresarios y de otros donadores tales como entes estatales de promoción. Los Fondos son recursos/semilla cuyo objetivo es contribuir al financiamiento, asistencia técnica y capacitación de las pequeñas empresas que lo soliciten en la medida que estén asociadas a la organización de microproductores. NAFIN con sus créditos puede contribuir hasta con 5 veces el monto depositado. A octubre de 1994 existían 53 Fondos en operación que agrupan 11.445 microempresas con 16.671 socios; los créditos de NAFIN representan 4.4 veces el patrimonio de los fondos, sólo unos pocos de estos fondos tocan directamente al productor agropecuario.

### **Los Fondos de Autoseguro<sup>27</sup>**

Aparentemente los Fondos de Autoseguro nacieron en forma espontánea entre los productores de la "Coalición de Ejidos Colectivos de los Valles del Yaqui y Mayo", que en 1978 fundaron el llamado "Fondo Común", destinado a cubrirse contra pérdidas aleatorias en los cultivos. La experiencia sirvió para demostrar que en zonas de bajo riesgo un sistema de seguros agropecuario autogestionado opera como un mecanismo eficaz de movilización de excedentes. El Fondo Común registró un rápido proceso de capitalización que permitió reemplazar los recursos en otras actividades productivas. Sin embargo, esta misma autonomía de gestión, la falta de control y el poder que tenía la Coalición en el uso de los recursos

---

<sup>27/</sup> Para preparar este punto nos basamos en Muñoz y otros, obra citada.

movilizados, contribuyó a que los fondos fueran empleados en operaciones poco viables que originaron la descapitalización del Fondo Común.

Los Fondos de Autoseguro jurídicamente se constituyen como asociaciones civiles sin fines lucrativos, manejados por sus propios asociados. Están hoy sometidos a la reglamentación y bajo el control de las autoridades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. Al menos 75% de los ingresos de las primas deben servir para constituir las reservas de riesgo, por lo que los gastos de administración no deben superar un 25%. La mitad del resultado contable debe ser destinado a crear un fondo de contingencia mientras el otro 50% puede ser destinado a asistencia técnica o capacitación. Están obligados a reasegurarse con AGROASEMEX, lo que reduce el riesgo de siniestros generalizados. En 1993 existían 143 Fondos de Autoseguro que están cubriendo una porción significativa de la superficie asegurada total, estimada en un 15%.

## *APÉNDICES*

*APÉNDICE 1*

**LAS UNIONES DE CRÉDITO**

## Marco jurídico

Las Uniones de Crédito tienen una larga historia en el mundo rural mexicano. Su origen se remonta a las Sociedades Locales de Crédito Agrícola y Ejidal a las cuales la Ley de Crédito Agrícola y Ejidal de 1926 había ya atribuido el carácter de "organizaciones auxiliares de crédito agrícola"<sup>1</sup>. La Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito les acordaba un carácter fuertemente gremial y sectorial, pero sucesivas reformas introducidas después de 1990 han eliminado esta segmentación<sup>2</sup>. Actualmente, las Uniones de Crédito son organismos financieros "auxiliares" que deben ser constituidas como sociedades anónimas de capital variable para operar en las ramas económicas en que se ubiquen las actividades de sus socios, los que pueden ser personas físicas o morales. Para ser reconocidas y poder funcionar, las Uniones de Crédito deben cumplir un cierto número de requisitos siguiendo un complicado procedimiento y reunir un capital mínimo. El Diagrama 1a esquematiza las etapas que se deben cumplir para la formación y el acuerdo de funcionamiento de una Unión de Crédito, mientras en el Cuadro 1a aparecen los montos mínimos de capital fijados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la creación de una unión.

Cuadro 1a. Capital mínimo para el funcionamiento de una Unión de Crédito.

Fecha	Capital (NS)
Febrero 1990	150,000
Junio 1990	600,000
Marzo 1993	850,000
Marzo 1994	950,000
Junio 1994	750,000

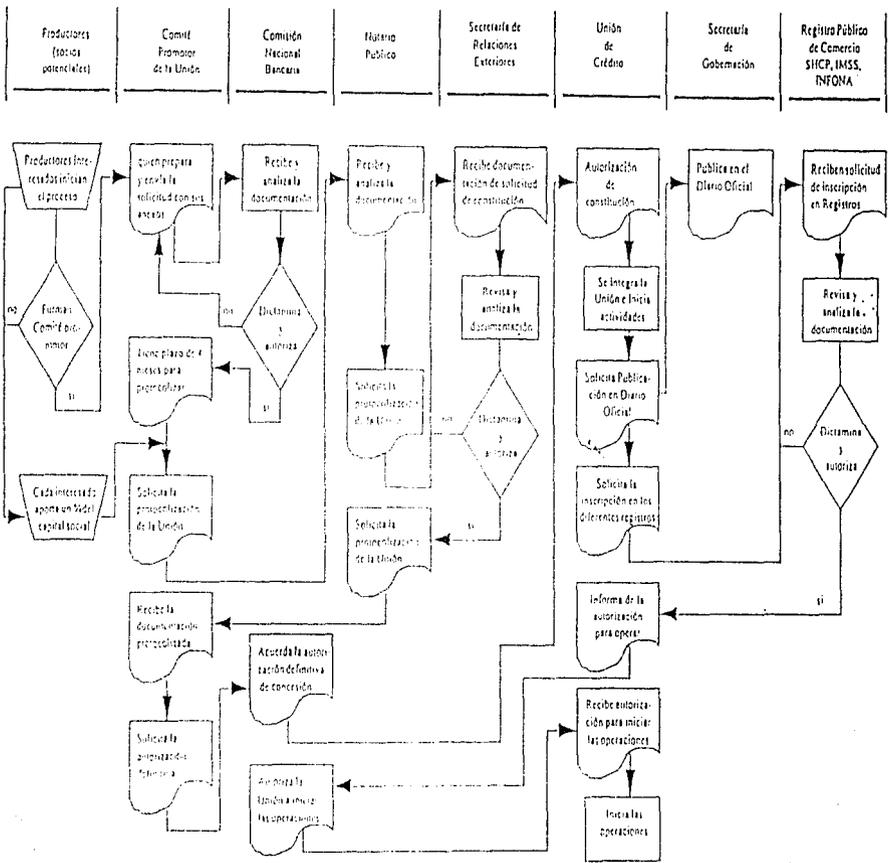
Fuente: Diario Oficial

<sup>1/</sup> Gentil, D. y Doliguez F., *Estudio sobre las Uniones de Crédito en México: Balance y perspectivas*. (informe principal). Instituto de Investigaciones y Aplicaciones de los Métodos de Desarrollo (IRAM), París, febrero de 1993.

<sup>2/</sup> Cruz, Isabel. *Las Uniones de Crédito en México*. Cuademo N° 1. Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social, A.C., diciembre de 1993.

Diagrama 1a.

Etapas para la construcción de una Unión de Crédito.



Cuadro 2a. Operaciones financieras de las Uniones de Crédito.

**Operaciones Activas:**

1. Efectuar depósitos en instituciones de crédito o invertir en valores gubernamentales los depósitos de dinero recibidos de los socios.
2. Descontar títulos y acordar préstamos o créditos de cualquier clase, reembolsables a plazos congruentes con los de los recursos.
3. Invertir en acciones, obligaciones u otros títulos semejantes.
4. Prestar su garantía o aval para facilitar el acceso al crédito de sus asociados en instituciones bancarias o financieras.
5. Invertir en mobiliario, equipos, inmuebles, plantas industriales para oficinas o bodegas (limitado al 70% del capital pagado y reservas).

**Operaciones Pasivas:**

1. Recibir depósitos de dinero de sus socios como servicio de caja.
2. Recibir depósitos de ahorro de sus socios.
3. Recibir créditos de sus proveedores.
4. Recibir préstamos de sus socios.
5. Recibir créditos de instituciones nacionales de seguros, fianzas y/o financieras.
6. Recibir créditos de entidades financieras internacionales.
7. Emitir títulos de crédito, en serie o en masa, para colocarlos en el gran público (excepto obligaciones subordinadas).
8. Descontar, dar en garantía o negociar títulos de crédito y afectar los derechos provenientes de los contratos de financiamiento que realice con sus socios.

Las Uniones de Crédito eran vistas como instituciones financieras incompletas por la legislación, creadas básicamente para recibir créditos de bancos y distribuirlos como préstamos a sus asociados. Las reformas recientes a la citada Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito y particularmente la de julio de 1993, amplió el campo de las operaciones financieras de las Uniones de Crédito, las que ahora pueden no sólo acordar préstamos, garantías o avales a sus socios, sino también recibir préstamos y depósitos en efectivo o de ahorro de éstos. Sin embargo, estos depósitos sólo podrán ser retirados con recibos, órdenes de pago o cualquier otro documento no negociable "y en ningún caso mediante cheques". En el Cuadro 2a se presenta un resumen de las actividades pasivas y activas de las Uniones de Crédito.

Las Uniones de Crédito están ahora facultadas para crear un "departamento especial", en el que además de inscribir la captación de ahorros, podrán:

- i) ejecutar o contratar la ejecución de obras de propiedad y para el uso directo de sus socios, cuando éstas sean necesarias para sus actividades;
- ii) organizar y administrar empresas industriales o comerciales para la compraventa de frutos o productos producidos por o destinados a sus socios o a terceras personas, incluyendo insumos, materias primas, mercancías y artículos diversos, para lo cual podrán incluso asociarse con no socios;
- iii) alquilar o comprar bienes de capital necesarios para la explotación agropecuaria o industrial de sus asociados, para enajenarlos o rentarlos a éstos;
- iv) efectuar la transformación industrial o el beneficio de los productos obtenidos o elaborados por sus socios. Los recursos para adquirir los bienes o equipos para éstas actividades podrán provenir de su propio capital, de arrendamiento financiero o de préstamos especialmente obtenidos para este fin.

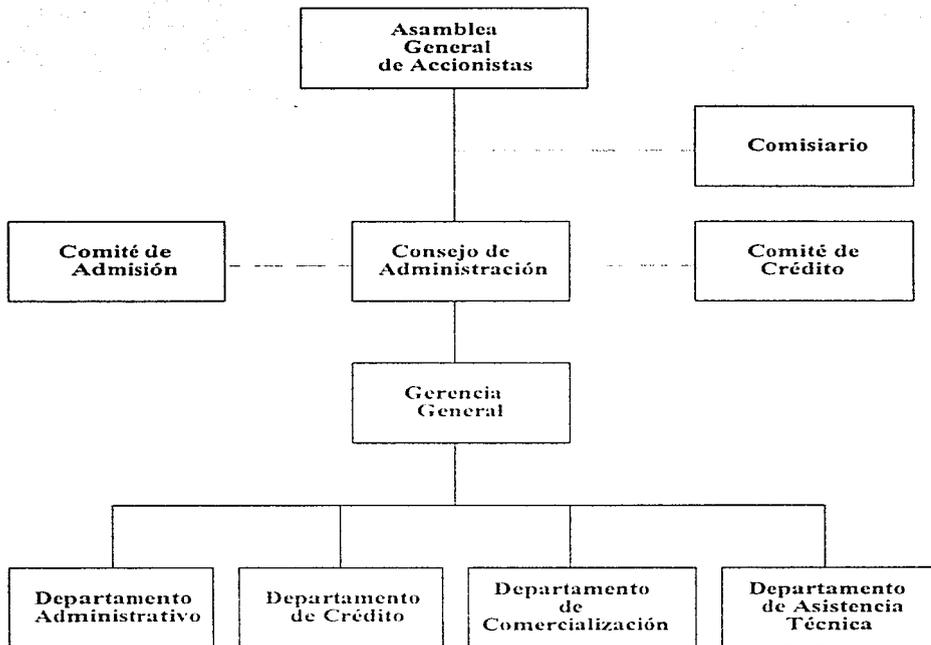
En resumen, el marco jurídico actual permite a las Uniones de Crédito salir del rol tradicional de simples intermediarias de crédito y ofrecer servicios financieros más completos (captar depósitos y ahorros por cuenta propia) y desarrollar o promover actividades no financieras: comerciales, industriales o de servicios. Las nuevas facultades permiten a las Uniones de Crédito diversificar sus fuentes de recursos con lo que se espera puedan mejorar los niveles recuperación de los préstamos y ofrecer una gama más amplia de servicios que permita mejorar la rentabilidad del conjunto de la empresa. A raíz de esta situación, la mayoría de las Uniones de Crédito y en particular las agropecuarias han adaptado sus estatutos al nuevo esquema legal, modificando su razón social de Uniones de Crédito "agropecuario", "industrial" o "comercial" a uniones de tipo "mixto" (según información de la Comisión Nacional Bancaria, de 380 Uniones de Crédito legalmente reconocidas a junio de 1994, sólo 18 se declaraban aún como agropecuarias). El Diagrama 2a muestra el organigrama típico de una Unión de Crédito.

Sin embargo, aún bajo las nuevas condiciones, el marco jurídico de las Uniones de Crédito conserva ciertas limitaciones, puesto que:

- i) la obligación de constituirse en sociedad anónima, contradice el espíritu mutualista que está en el origen de muchas Uniones de Crédito;
- ii) en relación con lo anterior, el valor elevado de las acciones que está condicionado por el monto de capital mínimo y por el número de asociados, limita la captación de ahorros de productores de menores ingresos;
- iii) la definición del socio como persona con actividades económicas en el ámbito de las operaciones de la cooperativa, restringe las operaciones y la captación de ahorros (por ejemplo, a socios jubilados y/o de los mismos empleados de la unión);
- iv) no existe una real separación contable entre las actividades financieras y no financieras, puesto que por un lado, la captación de ahorros se debe efectuar por medio del "departamento especial" (y no en un "departamento financiero") mientras a la inversa, para las operaciones industriales o de beneficio de los productos de los socios la ley no exige su contabilización en dicho "departamento especial";

- v) la captación de ahorros no está contemplada en el límite máximo de endeudamiento de una Unión de Crédito (fijado en 30 veces el capital y reservas) o en el límite máximo de endeudamiento de cada asociado como individuo (fijado en 50 veces su aporte al capital social). A este respecto, cabe hacer notar que a 15 meses de promulgada la reforma a la ley, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no ha fijado todavía las normas para la captación de ahorros por parte de las Uniones de Crédito.

Diagrama 2a. Organigrama de una Unión de Crédito



Fuente: Gentil y Doliguez, Op. cit

## Evolución y situación actual

Como esquema de financiamiento al sector agropecuario, las Uniones de Crédito existen en México jurídicamente desde 1932. El Cuadro 3a muestra la evolución histórica del número de Uniones de Crédito. Hacia 1988 sólo funcionaban 132 uniones de un total de 325 autorizaciones emitidas, debido a que gran parte de ellas no iniciaron las operaciones en el plazo previsto, por dificultades para reunir el capital social o simplemente por deficiencias de manejo interno que determinaron el fracaso de la empresa.

Cuadro 3a. Evolución del número de Uniones de Crédito.

Año	Autorizaciones	Uniones de Crédito Funcionando	Uniones de Crédito Agropecuarias	Uniones de Crédito Campesinas
1970	197			
1980	235			3
1985	325	86		5
1988		132	65	15
1990		158	80	23
1991				24
1992		270	108	32
1993		286	120	37
1994	380	360		37

Fuente: Cruz, Isabel. *Las Uniones de Crédito en México*, Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social, A.C. Serie Documentos Temáticos PROCODER-IICA, Santiago de Chile, 1993.

A mediados de los años setenta, se produce un cambio tendencial en el origen y la estructura social de las Uniones de Crédito que eran usadas hasta esa fecha principalmente por productores privados. Al renacer el movimiento campesino y autogestionario entre 1972 y 1976, se promueve la creación de nuevas uniones (autodenominadas Uniones de Crédito "campesinas") entre los ejidos del sur de Sonora, con el deseo de controlar financieramente el proceso productivo y buscar la independencia del sistema bancario tradicional. Un tercio de las Uniones de Crédito

agropecuarias existentes a fines de 1993 corresponden a este modelo, de las cuales operan regularmente o de forma restringida sólo unas 27, agrupadas en la Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social<sup>3/</sup>. Las modificaciones al Artículo 27 constitucional de 1994 revierten nuevamente la situación y enfrentan a las Uniones de Crédito campesinas al desafío de sobrevivir en el nuevo marco legal, en condiciones de mercado y de liberalización financiera.

A partir de 1988, las reformas al sector financiero estatal que modificaron substancialmente el sistema de crédito imperante en el medio rural, incitaron al Gobierno a promover, a través de Nacional Financiera, S.A. (NAFINSA), una política de fomento de nuevas Uniones de Crédito con el fin de utilizarlas como intermediarias de crédito en sus programas dirigidos a la pequeña empresa urbana y rural. Como se puede observar en el Cuadro 3a, mientras en 1988 existían sólo 132 Uniones de Crédito funcionando, a fines de 1993 se cuentan 286, y unas 360 hacia octubre de 1994 (o sea un 200% de aumento en 8 años). Este proceso cambia el esquema de generación de las Uniones de Crédito que ya no nacen sólo como un producto de reflexión o de organización de las bases sino, y principalmente, como una decisión "desde arriba".

Como resultado de este crecimiento acelerado emergen dos tipos de problemas:

- i) Por un lado, se incrementa la falta de identificación entre la unión y los asociados, los que se comportan más como "clientes" que reciben un "servicio" que como miembros de una organización que les pertenece, observándose poco o ningún conocimiento de las dificultades y poca participación en las actividades o en el manejo de la institución;
- ii) el otro problema se puede definir como una "crisis de crecimiento" que se observa sobre todo en las dificultades de aprendizaje, de manejo y de gestión en las Uniones de Crédito más nuevas<sup>4/</sup>.

Debido a las recientes modificaciones en la legislación, la mayor parte de las Uniones de Crédito se inscriben ahora como mixtas, por lo que las estadísticas de la Comisión Nacional Bancaria no hacen ahora diferencia entre agropecuarias y no

---

<sup>3/</sup> Cruz H. Isabel, *Op. cit.*

<sup>4/</sup> Cruz H Isabel (1993); Gentil D y Doligez F (1994), obras citadas

agropecuarias. A pesar de ésto, se puede estimar que las primeras representan todavía entre un 40 y un 45% del número total de uniones (42% en diciembre de 1993).

A junio de 1994, la cartera de crédito correspondía a un 83% de los activos totales de las Uniones de Crédito (74% en 1992), lo que demuestra que el crédito continuaba siendo la actividad principal (sólo unas 20 Uniones de Crédito tenían en operaciones un departamento especial). La situación financiera consolidada del sistema está en rápido crecimiento y aparece substancialmente sana según las estadísticas de la Comisión Nacional Bancaria. El activo promedio por unión creció entre diciembre de 1992 y junio de 1994 en un 84,5% en términos reales, lo que revela el dinamismo del sistema. El índice de morosidad aunque en aumento, se mantiene por debajo del 5%<sup>5/</sup>, (3,6% en diciembre 1992, 4,4% en diciembre de 1993). El margen financiero sobre cartera y deudores diversos es de 5,2%, lo que contradice los frecuentes reclamos de las uniones de que los recursos financieros que reciben les dejan un margen muy estrecho para cubrir sus costos<sup>6/</sup> (véase Cuadro 4a).

No obstante, la situación consolidada oculta grandes diferencias. En primer lugar, el nivel de concentración de las Uniones de Crédito es elevado: medido por el tamaño del capital resulta que un 45% de ellas poseen el 84% de los activos totales del sector. En mayo de 1993, una muestra de 79 uniones pone en evidencia que una tercera parte de las que poseen más de NS 10 millones de activos, concentraban más de 3/4 partes de los activos totales, con un promedio de 24,2 millones de nuevos pesos por unión. En el otro extremo, en el rango con menos de NS 5 millones de activos, se encuentran casi la mitad de las uniones (49%), pero que sólo poseen 12% de los activos totales, con un promedio de NS 2,5 millones por unión (ver Cuadro 5a). En segundo lugar, la dimensión de balance oculta además una mayor dependencia de los recursos externos. Las Uniones de Crédito con más de NS 50 millones en activos financian un 61% de sus préstamos con redescuentos mientras que en el rango inferior, las que tienen menos de NS 5 millones requieren refinarciar el 77% de sus préstamos con redescuentos (Gráfica 1a).

<sup>5/</sup> Contra 8,3% en los bancos comerciales y 34,6% en el BANRURAL a la misma fecha.

<sup>6/</sup> Aunque hay pocas uniones que tienen un departamento especial en operaciones, la explicación del margen financiero podría situarse en las actividades no financieras. Como a nivel del balance no hay separación contable entre unas y otras, la remuneración de las ventas a crédito deben estar incluidas como cartera de crédito o en deudores diversos.

**Cuadro 4a. Balance e indicadores financieros condensados de las Uniones de Crédito (millones de NS).**

	Total del sistema			Agropecuarias (*)		
	Dic-92	Dic-93	Jun-94	Dic-92	Dic-93	Jun-94
<b>ACTIVO</b>	<b>2,598.1</b>	<b>4,686.3</b>	<b>7,118.8</b>	<b>111.1</b>	<b>180.8</b>	<b>197.0</b>
Disponible	234.5	332.0	432.1	13.3	13.1	16.8
Cartera de valores	196.7	191.6	185.9	6.7	10.8	6.5
Cartera vigente	1,727.3	3,251.3	5,168.7	69.1	112.7	127.9
Cartera vencida	189.5	461.7	745.2	10.1	18.9	22.9
Deudores diversos	91.2	164.5	223.6	4.0	13.3	8.2
Activos fijos	99.8	167.7	199.7	5.4	8.9	9.6
Muebles, inmuebles y otras inversiones	27.5	64.7	86.9	1.5	1.7	2.3
Cargos diferidos	31.6	52.8	76.7	1.0	1.4	2.8
<b>PASIVO</b>	<b>1,871.1</b>	<b>3,412.7</b>	<b>5,355.6</b>	<b>81.1</b>	<b>139.4</b>	<b>148.8</b>
Préstamo a socios	529.5	1,057.9	1,319.7	8.7	36.7	35.0
Préstamo a bancos	936.8	1,378.9	2,554.4	47.3	49.8	60.1
Otras obligaciones	284.6	781.8	1,288.2	19.9	43.6	41.3
Otros pasivos	120.2	194.1	193.3	5.2	9.3	12.4
<b>CAPITAL</b>	<b>727.1</b>	<b>1,273.7</b>	<b>1,763.1</b>	<b>30.0</b>	<b>41.2</b>	<b>48.4</b>
Capital pagado	545.2	977.1	1,346.7	20.8	28.5	35.9
Reservas de capital	86.3	157.4	199.9	4.6	4.8	9.2
Resultados conservados	1.2	5.6	31.4	0.6	1.1	(1.1)
Revaluaciones	46.1	57.9	62.6	3.7	3.8	3.8
Resultado del ejercicio	48.3	75.7	122.5	0.3	3.0	0.6
<b>RESULTADOS</b>						
Ingresos financieros	832.1	1,784.7	1,154.1	29.8	53.1	26.7
Costos financieros	602.2	1,359.2	804.7	20.9	38.9	18.8
Margen financiero	229.9	425.5	349.4	9.0	14.2	7.9
Costos operativos	220.4	385.6	150.6	10.2	13.3	8.1
Personal	92.3	155.5	11.5	4.6	7.2	4.3
Administración	128.1	230.1	139.1	5.6	6.1	3.8
Margen de operación	9.6	39.9	98.8	(1.2)	0.9	(0.2)
Otros ingresos (costos)	66.2	101.5	96.2	2.5	3.7	1.7
Amortizaciones y otros	27.5	65.8	72.5	1.0	1.6	0.9
Utilidad neta	48.3	75.7	122.5	0.3	3.0	0.6
<b>INDICADORES</b>						
Margen de utilidad	5.72	3.64	8.28	0.63	5.02	2.04
Rentabilidad del capital	7.96	6.65	14.41	0.99	8.30	2.79
Rendimientos s/activos	2.09	1.77	3.47	0.25	1.86	0.64
Eficiencia de operación	74.41	73.16	56.24	88.68	74.40	83.99
Índice de morosidad	3.59	4.43	4.93	5.34	6.96	6.86

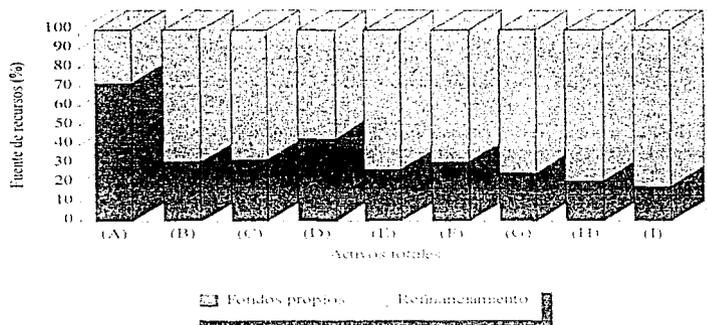
(\*) Comprende sólo 18 Uniones de Crédito Agropecuarias.  
Fuente: Comisión Nacional Bancaria, 1994.

ESTA TERCERA NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Gráfica 1a.

Recursos al financiamiento según el tamaño de los activos  
(Porcentaje total de la cartera)

	Activos totales (millones de NS)	Recursos propios	Refinanciamiento	Total (%)
(A)	más de 150	72	28	100
(B)	de 100 a 150	31	69	100
(C)	de 50 a 100	32	68	100
(D)	de 25 a 50	43	57	100
(E)	de 10 a 25	27	73	100
(F)	de 5 a 10	31	69	100
(G)	de 3 a 5	25	75	100
(H)	de 1.5 a 3	21	79	100
(I)	menos de 1.5	18	82	100



Las 18 Uniones de Crédito con denominación "agropecuaria" de las estadísticas de la Comisión Nacional Bancaria representan sólo 2.8% de los activos totales del sistema. Aunque es una muestra muy pequeña y probablemente poco representativa del total, su análisis permite tener una apreciación general de la situación. El nivel de morosidad se sitúa en 8.9% (casi un 80% más alto que el promedio del sistema), la utilidad es mucho más baja y el margen financiero sobre cartera y deudores diversos es de 4.7%. Complementariamente, se puede indicar que al 31 de agosto, la relación de morosidad (cartera vencida bruta/cartera de crédito total) de las 53 Uniones de Crédito que reciben financiamiento del BANRURAL se situaba en 18.7%.

Cuadro 5a. Clasificación de una muestra de 79 Uniones de Crédito por la dimensión de sus activos.

Rango de activos a mayo de 1993 (mill de NS)	Número de Uniones de Crédito	en % de Uniones de Crédito	Activos totales/grupo (mill de NS)	% de activos	Activo promedio (mil de NS)
más de 20	8	10	361.5	44	45,187.5
de 10 a 20	18	23	267.3	33	14,850.0
de 5 a 10	14	18	92.7	11	6,621.4
de 2.5 a 5	19	24	67.0	8	3,526.3
menos de 2.5	20	25	31.5	4	1,575.0

Todo lo anterior demuestra que el universo de las Uniones de Crédito no es homogéneo. Las diferencias son entre sectores (agropecuario, industrial, comercial, etc), pero también al interior de cada sector, lo que limita las propuestas o soluciones de conjunto o esquemas "únicos" para todas la Uniones de Crédito y exige adecuar los programas de apoyo a las más débiles.

## Fuentes de recursos

Aunque las Uniones de Crédito han sido tradicionalmente dependientes para sus recursos del sector bancario tradicional, un estudio de la Comisión Nacional Bancaria indica que a diciembre de 1992 un 36% de la cartera vigente era financiada con recursos propios y el saldo con redescuentos de los bancos o instituciones financieras (sólo 30% en las Uniones de Crédito Agropecuarias). Los préstamos de los socios representan a junio de 1994 un 18.5% del total del activo consolidado del sistema y 21.4% de la cartera de préstamos, incluidos los deudores diversos. Entre diciembre de 1992 y junio de 1994, los depósitos de los socios crecieron en términos reales en un promedio de 71% por unión, lo que demuestra un incremento de las captaciones directas de recursos.

Tres son las principales fuentes de captación de fondos externos de las uniones: NAFIN, FIRA y fondos propios de los bancos, comprendido el BANRURAL. Por decisión gubernamental, NAFIN lanzó en 1988 un programa de apoyo técnico y crediticio que le llevó a incrementar considerablemente su cartera con las Uniones de Crédito, pasando de financiar 486 empresas por NS 24 millones a través de 30 Uniones de Crédito en 1988 a financiar 20,286 empresas a través de 231 Uniones de Crédito por un monto bruto de NS 5,575 millones, lo que representa un 17% de todos los créditos descontados por NAFINSA en 1992<sup>7/</sup>.

Sin embargo, debido al aumento del riesgo en las Uniones de Crédito y con el objeto de evitar una excesiva concentración de la cartera, NAFIN ha lanzado este año una nueva normativa para acceder al redescuento de sus recursos. La política de restricción al crédito está condicionada al mejoramiento de ciertos indicadores financieros de las uniones. Entre las exigencias más importantes de la nueva reglamentación cabe citar:

- i) un capital mínimo de 3 millones de nuevos pesos;
- ii) un apalancamiento máximo de hasta 10 veces el capital contable con NAFIN y de no más del 50% del pasivo real y contingente con el conjunto de la banca de desarrollo;

<sup>7/</sup> Espinoza V. Oscar, *La Unión de Crédito como empresa integradora de actividades productivas y de servicios* en: "El Papel de las Uniones de Crédito en el Desarrollo Rural", Memoria del Seminario celebrado en Cd. de México del 15 al 17 de noviembre de 1993. Impreso por INCA RURAL en coordinación con BANRURAL y FIRA, México, junio de 1994.

- iii) la cartera vencida no podrá superar el 5% y deberá ser inferior al 50% del capital contable;
- iv) la concentración de la cartera estará limitada a un 5% por socio y a un 30% para las empresas relacionadas con los socios miembros del consejo;
- (v) no podrá tener menos de 50 socios.

FIRA, por disposiciones estatutarias, no acuerda créditos directos a las Uniones de Crédito. Los refinanciamientos con recursos de esta institución ascendieron a N\$ 724 millones en 1993, mientras BANRURAL, BANCOMEXT y los bancos comerciales contribuyeron con unos N\$ 265 millones<sup>8</sup>.

### **Principales limitaciones, conclusiones y perspectivas de las Uniones de Crédito**

Aunque las Uniones de Crédito se inspiran en la idea cooperativa, no están consideradas como tales en la legislación. Están definidas como "instituciones auxiliares" de crédito y sin embargo la Ley las autoriza a ejercer una combinación de actividades financieras y no financieras. Aunque la legislación ha cambiado recientemente, conservan todavía un fuerte carácter gremial (en regresión actualmente) estando integradas en general por pequeños agricultores o ganaderos, industriales, comerciantes, etc. Fueron consideradas por muchos años como intermediarios incompletos, cuya función básica era efectuar préstamos a sus asociados con los recursos obtenidos de terceros, intermediarios financieros tradicionales, situación que se refleja aún en la estructura de su pasivo.

Las ventajas comparativas de las Uniones de Crédito como instituciones financieras frente a las instituciones convencionales, residen en sus características propias: organizaciones de base, de tamaño reducido y cercanas a sus asociados-clientes. Si no se respetan y potencian estas características, las Uniones de Crédito se pueden transformar en instituciones financieras clásicas, distantes y/o distintas de sus asociados-propietarios, con la diferencia de que por sus dimensiones y características, no están en condiciones de competir con éstas<sup>9</sup>.

<sup>8/</sup> Gentil, D. y Doligez, F., *Op. cit*

<sup>9/</sup> El concepto de "ventajas comparativas" en las Uniones de Crédito es de Isabel Cruz H.

En consecuencia, la clave del éxito está en suscitar una relación de confianza y participación de las uniones con sus asociados que deben sentir a la institución como algo propio ("apropiarse" de ella). Esto se puede conseguir con una política que respete el carácter mutualista original de las uniones, con una acción voluntarista que permita integrar adecuadamente a los buenos asociados (o sea los que pagan y/o ahorran en su unión) y la marginalización de los malos, y en general, mejorando los servicios financieros<sup>10</sup>. Al margen de esta definición de política general, las Uniones de Crédito por sus características particulares, deben hacer frente a problemas de organización interna y a la reducción de los costos de los recursos y de operación.

Aunque la legislación mexicana prohíbe a los bancos controlar empresas y a éstas controlar bancos, sí permite que las Uniones de Crédito efectúen ambas actividades, lo que parece una contradicción<sup>11</sup>. Por otra parte, muchas experiencias de organizaciones que efectúan simultáneamente actividades comerciales o industriales y actividades financieras han fracasado, en particular cuando se trata de Cooperativas o Mutuales, debido a las dificultades de manejo interno. La mejor solución es la separación física de ambos rubros en dos entidades jurídicas diferentes. Sin embargo, como es necesario partir de la situación legal existente, las dificultades de gestión sólo se pueden solucionar con la formación adecuada del personal y de los dirigentes, y con una neta separación contable de las actividades financieras y no financieras en dos balances totalmente distintos. De esta manera se puede simplificar el control interno, evitar que el balance único oculte problemas en uno u otro sector de actividades y reducir el riesgo de que uno limite la viabilidad del otro.

Para reducir los costos financieros se debe tratar:

- i) de abaratar el costo del refinanciamiento: puesto que la Unión de Crédito es la distribuidora "minorista" y es la que está corriendo el mayor riesgo, se debiera esperar que los recursos de los bancos sean cedidos a un nivel compatible con éste y con sus propios costos operativos:

---

<sup>10</sup>/ Gentil, D. y Doligez, F., *Op. cit.*

<sup>11</sup>/ El Artículo 17 de la Ley de Instituciones de Crédito indica que "ninguna persona física o moral podrá adquirir directa o indirectamente mediante una o varias operaciones de cualquier naturaleza, simultáneas o sucesivas, el control de acciones por más del cinco por ciento del capital social de una institución de banca múltiple".

- ii) de ampliar los servicios financieros a todo el mundo rural para reducir los riesgos, buscando la integración de las actividades productivas a las comerciales y agroindustriales y diversificando la cartera hacia otros rubros; y
- iii) de mejorar la autonomía financiera, lo que implica aumentar los fondos propios y captar recursos líquidos o a plazo.

Las Uniones de Crédito hacen frente a una situación financiera difícil y a un desafío importante como consecuencia de las modificaciones en la legislación. Es poco probable que cada una de ellas pueda resolver sus problemas de manera autónoma. Aunque hay diversas instituciones que las apoyan, se debiera buscar un esquema de sostén más estructurado, a través de proyectos que apoyen sus organizaciones gremiales (por ejemplo, la Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social) o por otro intermedio a nivel federal o de cada estado o región agropecuaria.

*APÉNDICE 2*

**CAJAS DE AHORRO, SOCIEDADES DE AHORRO Y  
PRÉSTAMO,  
NUEVA LEY DE COOPERATIVAS**

## **Las Cajas de Ahorro y las Sociedades de Ahorro y Préstamo**

Las Cajas de Ahorro, más conocidas como "Cajas Populares", son instituciones financieras de tipo mutualista cuyo objetivo social es la movilización de ahorros de sus miembros y la colocación de éstos en forma de préstamos entre los mismos asociados. En México se organizaron desde el comienzo de manera similar a las Cooperativas de Ahorro y Crédito existentes en otros países. Sin embargo, por las especiales condiciones jurídicas no fueron reconocidas en la legislación mexicana como instituciones financieras, por lo que tomaron el nombre de "Cajas Populares", inscribiéndose como asociaciones civiles sin fines de lucro que generaron mecanismos propios de autosuficiencia financiera y de autorregulación económica, organizativa y administrativa, lo que les ha permitido funcionar por más de 40 años. Estudios de Nacional Financiera indican que en 1989 había un total de 309 cajas con unos 552 mil socios, de las cuales 216 estaban integradas en la Confederación Mexicana de Cajas Populares (CMCP), mientras las restantes 93, con 207 mil socios, operaban de forma independiente (Cuadro 1b)<sup>1</sup>.

La reforma de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito de diciembre de 1991 marcó un hito decisivo para las Cajas de Ahorro, al considerarlas entre las "organizaciones auxiliares de crédito". La reforma de 1991 y una posterior modificación de 1993, establecieron las condiciones para legalizar las cajas en la forma de "Sociedades de Ahorro y Préstamo".

---

<sup>1/</sup> Zuvire, M. *¿Qué son las cajas de ahorro?*. Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social, A.C., 1993

Cuadro 1b. Distribución regional de las Cajas de Ahorro en 1989.

Estado	Nº de Cajas	Nº de Socios	Socios/Caja (promedio)
Aguascalientes	1	1,285	1,285
Baja California	0	0	
Campeche	3	479	160
Chiapas	6	1,394	232
Chihuahua	18	36,191	2,011
Coahuila	2	698	349
Colima	5	5,899	1,180
Distrito Federal	2	217	109
Durango	6	4,956	826
Estado de México	17	6,742	397
Guanajuato	36	109,386	3,039
Guerrero	1	?	
Hidalgo	3	9,568	3,189
Jalisco	33	84,469	2,560
Michoacán	17	26,318	1,548
Morelos	10	14,099	1,410
Nayarit	2	2,762	1,381
Nuevo León	19	23,097	1,216
Oaxaca	15	9,552	637
Puebla	4	1,947	487
Querétaro	36	136,046	3,779
Quintana Roo	0	0	
San Luis Potosí	15	28,790	1,919
Sinaloa	4	5,518	1,380
Sonora	2	957	479
Tabasco	0	0	
Tamaulipas	5	1,158	232
Tlaxcala	1	60	60
Veracruz	8	4,989	624
Yucatán	27	24,504	908
Zacatecas	11	11,362	1,033
Total	309	552,443	32,425

Fuente: Zurive Lucas M. *¿Qué son las Cajas de Ahorro?*, preparado por la Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social.

La mayor parte de las disposiciones referidas a las Sociedades de Ahorro y Préstamo se encuentran en el Artículo 38 de la mencionada ley que en su nueva redacción establece que éstas sólo podrán funcionar con expresa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la que podrá ser otorgada o denegada discrecionalmente después de escuchar la opinión de la Comisión Nacional Bancaria (CNB) y del Banco de México. Las Sociedades de Ahorro y Préstamo serán personas morales con personalidad jurídica y patrimonio propio, de capital variable, no lucrativas y de responsabilidad limitada a los aportes de los socios. Una vez autorizadas para funcionar, la Sociedad de Ahorro y Préstamo debe inscribirse en el Registro Público del Comercio, sin que sea preciso mandamiento judicial para esto. La administración estará encomendada a una "asamblea general", a un "consejo de administración", a un "gerente general", a un "comité de vigilancia" y a otros órganos que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o los propios estatutos de la Sociedad de Ahorro y Préstamo.

Aunque sólo se trataba de reconocer una situación de hecho, se considera que autorizar a las Sociedades de Ahorro y Préstamo a funcionar "legalmente" es un avance importante para una mejor estructuración del mercado financiero, sobre todo en lo que se refiere a la prestación de servicios a los segmentos de recursos más limitados. La realidad no es sin embargo tan positiva, puesto que esta autorización se otorga con restricciones importantes, entre las que cabe mencionar como las más notables:

- i) que las Sociedades de Ahorro y Préstamo sólo podrán captar ahorros entre sus asociados, estándoles vedado recibir recursos en cuentas de cheques;
- ii) que los recursos podrán ser colocados únicamente entre los socios o en inversiones que beneficien mayoritariamente a éstos;
- iii) que no podrán participar en el capital de otra sociedad de ahorro y préstamo o de cualquier entidad financiera;
- iv) que no podrán efectuar operaciones en condiciones y términos distintos a los que se vienen aplicando de manera general en la organización;
- v) que no puedan realizar ninguna operación que no les sea expresamente autorizada.

Posteriormente, el 15 de julio de 1992, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitió el documento "Reglas Generales para la Organización y Funcionamiento de las Sociedades de Ahorro y Préstamo", que limitan aún más las posibilidades de constitución y funcionamiento de estas "sociedades". Entre las restricciones más importantes figuran la exigencia de un número mínimo de 500 socios para constituirse o en su defecto contar con el monto mínimo de activos totales que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público durante el primer semestre de cada año (fijados en NS\$ 1.5 millones en 1992), sin que el número mínimo de socios pueda en ningún caso ser inferior a 100. En la última hipótesis, sería necesario tener activos promedios de NS\$ 15,000 por socio, mientras en la hipótesis de 500 socios, los activos promedios deberían ser de NS\$ 3,000.

Si se comparan estas cifras con las del Cuadro 1b, se puede observar que en 1989, el promedio de las cajas en muchos estados no alcanzaba el número mínimo de 500 socios establecidos. En 1992, de las cajas integradas en la Confederación Mexicana de Cajas Populares, sólo en dos federaciones regionales: Guamich y Mexica, el promedio de los activos por socio superaba los NS\$ 2,700, muy abajo del nivel de activos exigidos por la normativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en ese año (véase Cuadro 2b).

Si la situación para Cajas funcionando es ésta ¿qué se puede esperar para nuevas Cajas o Sociedades de Ahorro y Préstamo que se deseen constituir?. Cualquiera que haya trabajado en la promoción y creación de Cooperativas de Ahorro y Préstamo conoce las dificultades que existen para reunir inicialmente un número suficiente de socios y para movilizar un capital y ahorros suficientes para funcionar en una primera fase. A diferencia de un banco, donde la garantía del depositante está dada por el capital de la institución, en las Cajas Populares (así como también en las Cooperativas de Ahorro y Crédito), el sistema se basa sobre todo en la confianza recíproca entre los asociados-depositantes-prestatarios, por lo que el sistema sólo puede progresar venciendo poco a poco la desconfianza de los socios en la empresa colectiva.

Cuadro 2b. Confederación mexicana de cajas populares. Datos estadísticos al 31/12/92.

Federación	Duzachi	Guamich	Mexico	Noreste	Occidente	Peninsular	S.L.P.-Qro	Sureste	Total
Nº de cajas	34	37	29	24	43	21	20	26	234
Nº de socios	67,373	149,201	31,182	40,261	121,955	26,144	61,038	23,199	526,653
Capital Social (miles de \$S)	14,950	42,540	7,590	9,814	24,782	10,139	6,364	4,235	120,444
Reservas de capital	1,982	3,340	1,229	358	6,625	1,073	3,556	1,089	19,232
Otros pasivos	21,617	123,978	37,292	12,353	42,570	9,680	39,573	10,134	297,227
Ahorros	77,238	240,617	51,113	12,172	151,543	25,729	80,591	27,684	696,687
Otros activos	20,259	94,959	18,306	9,215	45,457	5,972	18,727	8,264	221,159
Cartera vigente	95,588	315,516	78,918	55,462	180,063	40,619	141,357	34,878	912,431
Total activos	115,847	410,475	97,224	64,677	225,520	46,621	130,084	43,142	1,133,590
Operaciones de crédito en 1992									
Nº de préstamos	27,389	97,604	14,964	18,347	67,535	13,136	12,067	12,912	263,951
Monto de préstamos	152,742	651,362	112,465	84,818	345,682	48,605	153,524	62,831	1,612,029
Intereses recibidos	25,070	80,582	17,701	13,764	42,013	5,486	16,882	8,912	210,410
Préstamo promedio en \$S	5,577	6,674	7,517	4,623	5,119	3,700	12,723	4,866	6,107
Intereses s/prestamos (%)	16.41	12.37	15.74	16.23	12.15	11.29	11.00	14.18	13.05
Ahorros / activos (%)	66.67	58.62	52.57	65.20	67.20	55.19	61.95	64.17	61.46
Cartera / activos (%)	82.51	76.87	81.17	85.75	79.84	87.19	83.60	80.84	80.49

Fuente: Confederación Mexicana de Cajas Populares.

Por otro lado, es difícil de entender porqué la ley prohíbe la integración vertical de las Sociedades de Ahorro y Préstamo. Estudios en otros países han indicado que las Cooperativas de Ahorro y Crédito integradas verticalmente consiguen colocar en promedio un nivel más alto de recursos que las Cooperativas no integradas, debido a que se apoyan mutuamente en caso de falta de liquidez<sup>2</sup>. Una ventaja complementaria de la integración vertical reside en que pueden simplificar las actividades de la institución encargada de la inspección externa del sistema, debido a que las federaciones o confederaciones actúan como reguladoras de primer o segundo nivel, llevando el control interno de la situación financiera del conjunto. Puesto que son las principales interesadas en que el sistema se conserve sano del punto de vista financiero, pueden relevar parte de las funciones de inspección externa.

Existirían además dos ambigüedades importantes en la ley, primero porque define a las Sociedades de Ahorro y Préstamo como entidades no lucrativas, pero exige su inscripción en el Registro Público de Comercio, reservado expresamente a las sociedades mercantiles y a las Cooperativas. Se puede argumentar que la ley las asimila a Cooperativas, para lo cual existe una rúbrica especial en el mencionado Registro, pero en tal caso debieran ser llamadas por ese nombre y regularse por la Ley respectiva. En segundo lugar, se entiende que las sociedades mercantiles pueden efectuar todas las actividades que no les están expresamente vedadas, lo que sería contradictorio con la disposición que indica que las Sociedades de Ahorro y Préstamo "no pueden realizar ninguna operación que no les sea expresamente autorizada"<sup>3</sup>.

Todo lo anterior redundaría en que según informaciones de la Comisión Nacional Bancaria, a 34 meses de promulgada la reforma de la ley y a más de 24 meses de emitidas las Reglas mencionadas en el Párrafo 5, sólo 23 "Cajas Populares" hayan legalizado su situación como Sociedades de Ahorro y Préstamo a octubre de

<sup>2/</sup> En Brasil, donde las cooperativas de crédito rural han alcanzado en algunas regiones un buen nivel de desarrollo, se ha observado que las cooperativas integradas de los tres estados del sur (Río Grande, Santa Catarina y Paraná) lograban colocar en media hasta un 80 % de sus recursos contra sólo un 53% en Minas Gerais, donde las cooperativas no están integradas en un sistema de segundo piso (fuente del consultor, 1990).

<sup>3/</sup> El Artículo 4° de la Ley General de Sociedades Mercantiles establece "que se reputarán mercantiles todas las sociedades que se constituyan en alguna de las formas reconocidas en el Art. 1° de esta Ley". El Art. 1° no menciona entre las especies de sociedades mercantiles a las Sociedades de Ahorro y Préstamo.

1994. Las condiciones en que subsisten las cajas se traduce por inseguridad y acusaciones de mal manejo a juzgar por las informaciones de la prensa.

### **La Confederación Mexicana de Cajas Populares (CMCP)**

Esta organización con sede en San Luis Potosí, S.L.P. integraba en 1992 a 243 Cajas Populares en 8 Federaciones regionales con un total de 526 mil asociados y activos totales por 1.134 millones de nuevos pesos, lo que representaba casi la mitad de los activos de la Uniones de Crédito en ese mismo año. La comparación es importante puesto que éstas últimas reciben la mayor parte de sus recursos financieros del sistema bancario, mientras las cajas solo movilizan los recursos de sus propios asociados.

Como la Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito no permite a una Sociedad de Ahorro y Préstamo participar en el capital de otra Sociedad de Ahorro y Préstamo o de cualquier entidad financiera, se impide legalmente la integración vertical de las cajas. Por esta razón, la Confederación Mexicana de Cajas Populares inició en 1993 un difícil y costoso proceso de transformación para legalizar su situación en el marco de las actuales disposiciones jurídicas. El proceso exige la reconversión del esquema de agregación de tres niveles (Cajas Populares-Federaciones-Confederación) a un esquema único que será llamada "Caja Popular Mexicana" (CPM). La entidad continuará funcionando sobre los principios cooperativos de libre adhesión, administración democrática, interés limitado al capital, educación cooperativa, etc.

La propuesta de estatutos de la Caja Popular Mexicana (en estudio por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al momento de la preparación de éste informe) establece que los órganos de gobierno de la Sociedad serán la Asamblea General, el Consejo de Administración cuyo Presidente representará la sociedad y presidirá las Asambleas Generales, y un Director que deberá ejecutar los programas de acción emanados de la Asamblea General y del propio Consejo. El órgano de vigilancia será un Comité de Vigilancia. La Asamblea General estará formada al menos por un delegado por cada "sucursal", (el equivalente a una ex caja popular) que tenga más de 500 socios, más un número proporcional de delegados hasta completar un total de 300. A nivel de "sucursal" habrá una "Asamblea Seccional" la

que elige un "Comité Administrativo" encargado de dirigir y controlar los negocios de la oficina, a cuya cabeza se sitúa un Presidente y un Gerente, nombrados por el Director General, pero ratificados a nivel local por el Comité Administrativo. A nivel de "sucursal" no existe un Comité de Vigilancia ni un "Comité de Crédito", cuyas atribuciones entrarán en el ámbito del manejo "operativo" (o financiero) de la sociedad. Con el objeto de adaptar las operaciones a las necesidades de cada región del país, se propone la creación a nivel intermedio de "Zonas Regionales" con responsabilidades únicamente operativas.

Aunque la nueva estructura de la Caja Popular Mexicana trata de reproducir los esquemas básicos de control de la base (Asamblea Seccional y Comité Administrativo) y a nivel central con la elección de los delegados a la Asamblea General, es evidente que el modelo propuesto desnaturaliza el esquema original de manejo, control y operación de una organización mutualista tradicional que se integra verticalmente desde abajo hacia arriba. Como las restricciones impuestas por la ley no permiten reproducir el esquema piramidal original, la alternativa de la Confederación Mexicana de Cajas Populares era continuar al margen de la legalidad o aceptar las nuevas reglas del juego. La opción fue esta última alternativa. Sin embargo, la decisión ha provocado un quiebre en el sistema Confederación Mexicana de Cajas Populares puesto que un número importante de cajas no aceptan el nuevo modelo propuesto. Se cita que sólo unas 123 cajas locales permanecerían integradas en la Confederación (contra 243 en 1992), de las cuales comenzarían con el nuevo esquema de Caja Popular Mexicana sólo unas 50 cajas, en una primera fase.

### **La nueva Ley de Cooperativas**

El 3 de agosto de 1994 fue promulgada en el Diario Oficial la nueva Ley de Cooperativas vigente un mes después de su publicación. Esta ley representa un cambio significativo con respecto al precedente marco jurídico existente hasta esa fecha en el país. La nueva ley fue concebida en torno a cuatro objetivos principales:

- i) actualización conceptual, que implica definir a las Cooperativas como entes económicos que deben gozar de los mismos derechos de

- cualquier otra organización mercantil y que se rigen al mismo tiempo por los seis principios básicos de toda entidad cooperativa <sup>4</sup>;
- ii) desregulación, lo que implica desvincular las Cooperativas del control estatal directo, simplificar al máximo las restricciones y los procedimientos de legalización para que puedan escoger a su libre arbitrio su actividad y objeto económico, y permitir que los conflictos internos sean resueltos mediante instancias propias o del poder judicial según corresponda;
- iii) simplificación del marco organizativo interno obligatorio, de los procedimientos para convocar y celebrar asambleas y de las condiciones para actualizar y transferir los certificados de aportación, estableciendo la misma ley la mayoría de las disposiciones básicas, de manera que no se precisa un reglamento mientras las disposiciones complementarias deben ser fijadas directamente en sus estatutos;
- iv) opciones de crecimiento y desarrollo, abriendo las posibilidades de capitalización (sin desventajas frente a otras sociedades mercantiles o civiles), de integración y acordando facilidades fiscales y previsionales<sup>5</sup>.

La nueva ley establece que las Cooperativas son entes con personalidad jurídica, domicilio social y patrimonio propio, con capacidad para celebrar actos y contratos como cualquier otra sociedad mercantil. Los trámites de legalización son muy simples e independientes de la voluntad del gobierno, en la medida que el objeto social de la cooperativa sea una actividad lícita. Una vez aprobadas las bases constitutivas de la sociedad y elegidas las personas encargadas de los consejos y las comisiones que establece la ley y los propios estatutos, sólo resta inscribir la entidad con toda la documentación del caso, en el Registro Público de Comercio para que el procedimiento se perfeccione. El Diagrama 1b esquematiza el proceso de legalización de las Cooperativas en el marco de la nueva ley.

---

<sup>4/</sup> (1) Libre acceso y adhesión voluntaria; (2) control democrático: un socio igual a un voto, independientemente del aporte al capital; (3) interés limitado al capital; (4) dividendos según las operaciones de los socios y no del aporte de capital; (5) fomento de la educación cooperativa y de la solidaridad; (6) cooperación entre las cooperativas, lo que permite la integración y el fortalecimiento del sistema.

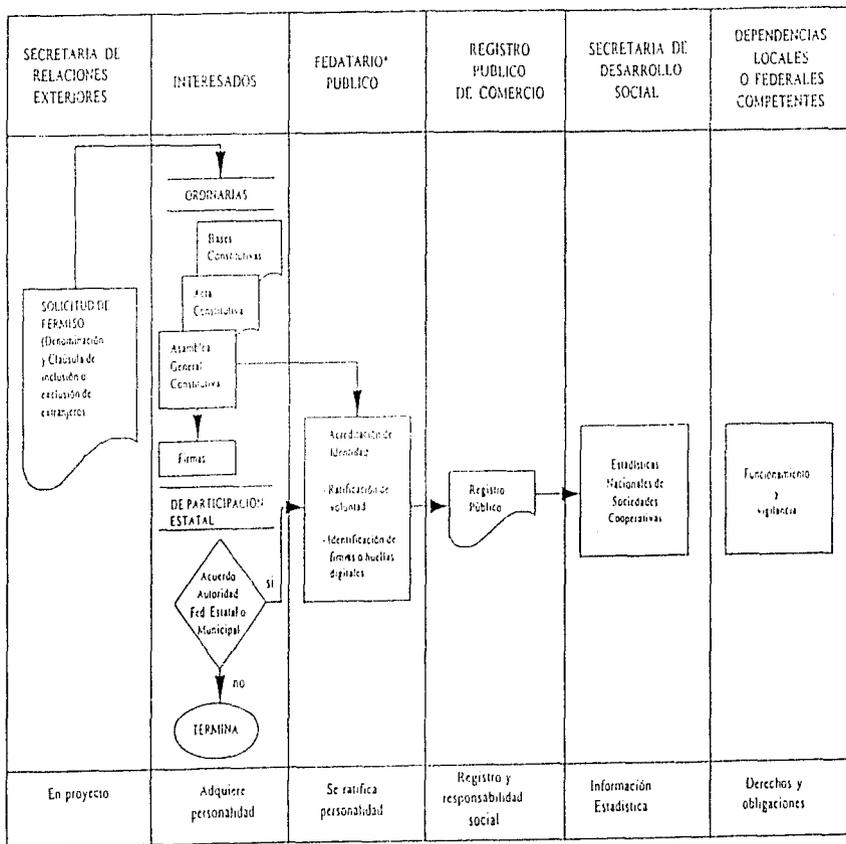
<sup>5/</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Manual de operación para la constitución y funcionamiento de las sociedades cooperativas (Ley 1994)*.

Como la legalización o funcionamiento de las Cooperativas no dependen ahora de ningún ente estatal, las antiguas atribuciones de la Subdirección de Formación Sindical y Cooperativa (de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social) han sido abrogadas, suspendiéndose toda acción de formación en favor de las Cooperativas. En cambio, la ley define dos tipos de estructuras de concertación y apoyo a nivel nacional:

- i) el Movimiento Cooperativo Nacional (MCN), que estará formado por el sistema cooperativo mismo y por las organizaciones o instituciones de asistencia técnica a éste y,
- ii) el Consejo Superior del Cooperativismo, que será el órgano colegiado integrador del Movimiento Cooperativo Nacional, constituido por las confederaciones nacionales y por los organismos o instituciones de asistencia técnica al sector.

La ley contempla específicamente la figura legal de las Cooperativas de Ahorro y Crédito, estableciendo para ellas las mismas reglas y exigencias para su legalización y funcionamiento que a las otras Cooperativas. Las Cooperativas de Ahorro y Crédito están clasificadas en el grupo de Cooperativas de consumidores de bienes y servicios, indicándose que se regirán por la ley y por las disposiciones administrativas que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Aunque hasta este momento dicha Secretaría no ha bajado las disposiciones, esto no es obstáculo para que una cooperativa se legalice inscribiéndose como sociedad mercantil en el registro del funcionamiento de las Cooperativas de Ahorro y Crédito. Se entiende que es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y no las Cooperativas, quien se debe adaptar a las exigencias de la ley, formulando dichas normas.

Diagrama 1 b. Procedimiento para la constitución y registro de Sociedades Cooperativas (Ley General de Sociedades Cooperativas D.O.F., 3 de agosto de 1994)



\* Son: Notario Público, Juez de Distrito y de la Instancia, Presidente Municipal, Secretario o Delegado

## **Conclusiones y perspectivas.**

Las Cajas Populares, como instituciones financieras, han subsistido durante cuarenta años en difíciles condiciones de marginalidad jurídica, con esquemas basados sobre todo en la responsabilidad, la confianza mutua y la solidaridad entre los miembros. La existencia de las Cajas Populares prueba, por un lado, que existe la necesidad de servicios financieros para depositar los pequeños ahorros y para obtener préstamos y, por otro, el alto grado de responsabilidad frente al préstamo cuando el recurso proviene de los propios asociados. Tratándose de Cajas Populares de base rural, una tercera conclusión podría ser que su éxito como instituciones financieras reside en la adecuación de los préstamos a las necesidades del hogar que son diferentes a las necesidades de la finca, definidas teóricamente. El criterio técnico agronómico no considera que el dinero es fungible y que la tesorería familiar es única, fundiéndose en ella tanto los recursos de origen productivo agropecuario como aquellos obtenidos fuera del hogar para determinar una sola estrategia de gastos que contempla tanto las necesidades de reproducción de la familia como las de la finca.

Existe una enorme responsabilidad de parte de los legisladores frente a la inseguridad, falta de regulación adecuada y posible desintegración del movimiento de las Cajas Populares. Aparece evidente que las disposiciones de la actual Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito no responde a las necesidades de las Cajas Populares. Esto se puede apreciar tanto en el bajísimo número de ellas que se han registrado como Sociedades de Ahorro y Préstamo, como por las divisiones y deformaciones que la legislación ha impuesto en el movimiento (véase por ejemplo la situación de la Confederación Mexicana de Cajas Populares).

Es difícil predecir cuál será la evolución futura de las Cajas Populares frente a la nueva Ley de Cooperativas. Es posible que algunas (o muchas) de ellas legalicen su situación en el marco de esta ley o que continúen en su estado actual. En cambio, considerando las dificultades y limitaciones que se imponen a su funcionamiento, es probable que sólo muy pocas de ellas se encuadren en el marco definido para las Sociedades de Ahorro y Préstamo como instituciones auxiliares de crédito.

Según las informaciones, el Consejo Superior del Cooperativismo no está aún estructurado y no están definidas las instituciones u organismos de asistencia técnica al Movimiento Cooperativo Nacional. En todo caso, como la asistencia técnica no es

incompatible con la independencia jurídica, es muy recomendable que se defina a nivel gubernamental, estatal o paraestatal, uno o varios entes capaces de prestar asistencia técnica a las Cooperativas y específicamente a las Cooperativas de Ahorro y Crédito en este momento de transición.

Es altamente recomendable que se uniformice la legislación concerniente a las Cajas Populares, adaptando y liberalizando la legislación de las Sociedades de Ahorro y Préstamo en el marco de las nuevas disposiciones de la Ley de Cooperativas, con el objeto de disponer de un sólo cuerpo legal para este tipo de instituciones (que podría incluir incluso a las Uniones de Crédito).

Es también muy recomendable que los bancos estatales (y en particular BANRURAL o NAFIN) busquen la integración con las Cajas Populares y las Cooperativas de Ahorro y Crédito. En un acuerdo mutuo, los primeros tendrían la posibilidad de captar recursos estables a menor costo por medio de las Cooperativas, mientras éstas últimas pueden obtener un mejor respaldo financiero en caso de falta de liquidez, acceso a redescuento y/o manejar indirectamente cuentas a la vista utilizando cheques con el número de compensación del banco.

*APÉNDICE 3*

**EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD Y EL  
CRÉDITO RURAL**

El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) fue propuesto, en el sexenio anterior, por el entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari inmediatamente después de asumir el poder en diciembre de 1988, con tres grandes áreas de acción: producción, bienestar social e infraestructura básica de apoyo, subdivididas a su vez en un gran número de programas. Una comisión fue constituida en 1989, con representación de diferentes Secretarías de Estado e instituciones descentralizadas<sup>1</sup>, encargada de coordinar, definir las políticas, estrategias y acciones en favor de las poblaciones beneficiarias, en principio aquellas de más bajos recursos. En mayo de 1992 fue creada la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), con el objeto de precisar mejor las responsabilidades respectivas y simplificar y dar mayor eficiencia a las diferentes actividades de promoción emprendidas por PRONASOL. SEDESOL fue constituida a partir de la reforma de la antigua Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y con parte de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) y Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Es importante hacer notar que todos los recursos de PRONASOL son considerados como gasto de inversión en el presupuesto nacional, independientemente de uso inmediato o del destino final de éstos. PRONASOL ha contado con un presupuesto creciente, comenzando con NS 1,640 millones en 1989 para alcanzar NS 9,233 millones en 1994. En el Cuadro 1e se resume la magnitud del gasto en las tres áreas indicadas sobre el presupuesto global de PRONASOL.

SEDESOL cuenta con tres departamentos: Desarrollo Regional, Desarrollo Urbano e Infraestructura y Vivienda y Bienes Inmuebles, a los cuales cabe agregar, como instancia descentralizada el Programa Nacional de Apoyo a Empresas de Solidaridad sostenido con recursos de un fondo especial (FONAES) constituido en noviembre de 1991<sup>2</sup>. El FONAES tiene por objetivo promover actividades económicas en el medio rural o en sectores desposeídos del medio urbano apoyando directa o indirectamente la creación de empresas productivas viables. Los apoyos directos pueden tomar la forma de aportes de capital de riesgo en las empresas, y los

---

<sup>1/</sup> Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Comercio y Fomento Industrial, Educación Pública, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria, Pesca, IMSS, CONASUPO, INI, etc..

<sup>2/</sup> FONAES es el Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad.

indirectos se manifiestan en la forma de fondos especiales de crédito o fondos de garantía para facilitar el acceso al crédito formal<sup>3</sup>.

Cuadro 1c. PRONASOL. Destino de las inversiones. 1989-1994.  
(millones de NS)

	Producción	B. Social	Infraestruct.	Otros	Total
1989	166.3	968.1	312.8	192.8	1,640.0
1990	879.7	1,869.1	472.3	56.3	3,277.4
1991	990.9	3,157.1	891.0	146.9	5,185.9
1992	1,556.3	4,208.5	1,189.1	38.2	6,992.1
1993	1,873.8	5,215.1	1,114.1	56.0	8,259.0
1994	1,674.9	6,311.1	1,217.8	56.4	9,260.2

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social, varias publicaciones.

Los programas relacionados con el crédito al sector agropecuario se ejecutan o dependen tanto de la Secretaría misma: saneamiento de la cartera vencida del BANRURAL y Fondos de Solidaridad para la Producción (los llamados "créditos a la palabra"), como por el programa Empresas de Solidaridad que maneja los recursos del FONAES, donde cabe destacar, entre otros, los proyectos de Fondos de Garantía Agropecuaria, de Fondos de Financiamiento y de Apoyo a los Productores de Café. El proyecto de "Cajas Solidarias" tiene un cariz particular al hacer de puente entre ambas instancias, ya que las Cajas se constituyen con la devolución de los recursos prestados por Fondos de Solidaridad para la Producción, pero es manejado y apoyado financieramente por Empresas de Solidaridad.

<sup>3/</sup> SEDESOL, *Solidarity in National Development*. Documento informativo editado por los Coordinadores de Comunicación del Programa Nacional de Solidaridad, México, 1993.

## **El Fondo de Solidaridad para la Producción.**

La reorientación en las operaciones y en la estrategia operativa del BANRURAL a partir de 1989, dejó sin acceso al financiamiento a muchos miles de pequeños productores agropecuarios, en particular a los que producen en tierras de temporal de alto riesgo o aquéllos que no poseían suficientes garantías para hacer frente directamente al crédito bancario. El brusco cambio de timón en la política de crédito (fin del sistema de seguros agropecuarios, acceso individual directo al financiamiento, tasas de interés positivas), en un sector en el que no se había promovido el autofinanciamiento, pudiera haber provocado una fuerte caída de la producción, con consecuencias dramáticas sobre todo en productores de autoconsumo. A nivel del BANRURAL provocó un aumento de la cartera vencida que limitaba las posibilidades de saneamiento de la institución.

En ese contexto, el gobierno decidió lanzar dos programas diferentes, destinado el uno a sanear la situación del BANRURAL mismo y el otro a facilitar el acceso al financiamiento de los productores marginados del crédito bancario. La cartera vencida de BANRURAL fue transferida en parte a un Fondo Fiduciario creado especialmente para este objeto por el Banco de México (Fideicomiso de Reestructuración de la Cartera Vencida, FIRCAVEN) y en parte a PRONASOL. La deuda impaga transferida a FIRCAVEN alcanzaba unos NS\$ 4,188 millones en marzo de 1993, proveniente de unos 380 mil productores, en su mayoría propietarios de su propia tierra y con actividades comercialmente rentables. Un saldo de NS\$ 937 millones fue transferido a Solidaridad, beneficiando a unos 500 mil pequeños productores no sujetos de crédito de tierras no regadas. Se aceptaba la opción de reembolso por Solidaridad en la medida que la morosidad fuera el resultado de causas naturales y que los deudores se "comprometieran" a cumplir íntegramente sus compromisos con el ejido o con la Unión de Crédito de la cual eran socios. Las deudas podían ser reembolsadas en dinero, en bienes o en trabajo productivo en beneficio de la comunidad, o en cualquier combinación de estas alternativas. A agosto de 1992, se mencionan reembolsos por NS\$ 180 millones de unos 195 mil productores, o sea un tercio del monto de deudas impagas reconocidas a la fecha.

El programa de "crédito a la palabra" se ha transformado en una fuente importante de financiamiento para los pequeños productores no sujetos de crédito.

Los criterios de elección para ser beneficiario son:

- i) ser productor de bajos ingresos;
- ii) no recibir crédito bancario;
- iii) trabajar tierras de baja productividad y/o de alto riesgo;
- iv) haber devuelto la totalidad de los fondos prestados en cosechas precedentes;
- v) demostrar que los recursos son aplicados en labores agrícolas;
- vi) tener arraigo; y
- vii) ser conocido en la localidad.

Los productores se comprometen a reembolsar el préstamo en la tesorería municipal, a más tardar el 31 de marzo del año siguiente.

Una vez definidos los montos disponibles del programa a nivel estatal y municipal, el esquema operativo a nivel local hace intervenir a un "Comité de Solidaridad" elegido por la comunidad beneficiaria y a un "Comité de Validación y Seguimiento" de ámbito municipal. El primero debe representar a la comunidad local, motivar y orientar la participación y la ejecución de las acciones del programa. El segundo debe validar el padrón de productores y cada una de las solicitudes de préstamo, constatar la entrega del apoyo al productor, informar sobre la ejecución del programa a las delegaciones estatales de SEDESOL y COPLADE, efectuar visitas de control del uso de los recursos y *a posteriori*, de eventuales siniestros que impidan a los beneficiarios el pago total o parcial de la deuda<sup>4</sup>.

Los recursos liberados a los ayuntamientos son depositados en una cuenta operada mancomunadamente por el presidente y el tesorero municipal, sobre la cual se emiten los cheques destinados a cada uno de los beneficiarios según la lista establecida *a priori* por el Comité de Validación y Seguimiento. El reembolso de la deuda se efectúa también individualmente en una cuenta *ad hoc* de la tesorería municipal, abierta a nombre de cada comunidad o ejido. Los recursos recuperados

---

<sup>4</sup>/ PRONASOL, *Fondos de Solidaridad para la Producción*. Guía técnica 1994 para los presidentes municipales.

son empleados en obras y/o acciones que la asamblea de productores decida y cuyo acuerdo se asiente en un acta de la reunión<sup>5</sup>.

El programa de "crédito a la palabra" financia hasta con NS 400 a los productores que hayan reembolsado íntegramente su deuda del año anterior. Los productores que se incorporan reciben sólo NS 350 en un máximo de 3 hectáreas. Las comunidades que obtengan recuperaciones superiores al 80% de los fondos prestados pueden beneficiarse de recursos adicionales destinados a ampliar la superficie por productor y/o incorporar nuevos beneficiarios al programa.

La superficie financiada en 1993 fue de casi 2.2 millones de hectáreas, lo que representa casi un 60% de la superficie de la pequeñas fincas de temporal de menos de 5 hectáreas según el VII Censo Agropecuario efectuado en 1991. Partiendo del supuesto que a cada finca corresponda un agricultor, el "crédito a la palabra" habría cubierto las necesidades de crédito de casi un 50% de las fincas de menos de 5 hectáreas de temporal existentes en 1991 según el VII Censo Agropecuario.

Desde el punto de vista de los usuarios, la principal característica del "crédito a la palabra" es su simplicidad y su bajo costo. Por esta razón, responde a las necesidades "aparentes" de los agricultores de bajos recursos, de una manera fácil y relativamente económica. Desde un punto de vista técnico, es posible que el programa enfrente en el largo plazo limitaciones de tres órdenes al menos. En primer lugar, el modelo tiende a perpetuar en los productores su dependencia del crédito ya que no fomenta el autofinanciamiento. A pesar de que no hay evidencias claras de la necesidad de préstamos externos, el programa parte del supuesto que los agricultores necesitan crédito en permanencia para producir y que continuarán necesitando en el futuro, razón por la cual los montos globales y a la hectárea del programa, son crecientes como lo prueban las cifras del Cuadro 2e<sup>6</sup>.

<sup>5/</sup> Cuando las condiciones de aislamiento así lo justifican, se acepta un solo desembolso al Comité y un solo reembolso del Comité de Solidaridad por todos los beneficiarios de la comunidad.

<sup>6/</sup> Experiencias en países centroamericanos con pequeños productores tradicionales de granos básicos han demostrado que estos, salvo que una catástrofe natural les haga perder las reservas necesarias para la nueva siembra, siempre conservan un fondo (en dinero o en bienes) para los cultivos del año próximo. Cuando un proyecto decide financiar semillas e insumos para éstos mismos cultivos, lo que hace es liberar recursos monetarios que el productor puede utilizar en otras experiencias productivas (pequeño comercio, pequeña industria, ganado mayor o menor, etc.) aumentando indirectamente el ingreso del agricultor de subsistencia.

**Cuadro 2c. Crédito a la palabra, montos, beneficiarios y superficies financiadas.**

	1990	1991	1992	1993	1994
Desembolsos (millones de NS) (1)	395.4	378.6	639.0	900.0	950.0 (2)
Agricultores beneficiados (miles) (3)	648.4	673.3	691.6	893.4	702.0
Superficie financiada (miles de has) (3)	1,986.6	1,656.4	1,693.8	2,189.0	2,313.0
Crédito promedio por agricultor (NS)	610	562	924	1,007	1,353
Crédito promedio por hectárea (NS)	199	229	377	411	411
Unidades de producción (miles) (4)	1,835.4	1,835.4	1,835.4	1,835.4	1,835.4
Superficie (miles de has) (5)	3,722.8	3,722.8	3,722.8	3,722.8	3,722.8
U de producción financiadas (%)	35.3	36.7	37.7	48.7	38.2
Superficie financiada (%)	53.4	44.5	45.5	58.8	62.1

Fuente y notas:

(1) Desembolsos: Solidarity in National Development, Op. cit.

(2) 1994: estimado sobre la superficie financiada, suponiendo el mismo crédito a la hectárea de 1993.

(3) Sexto Informe de Gobierno, C. Salinas de Gortari, 1994.

(4) VII Censo Agrícola y Ganadero, Cuadro 7a, pág. XXX: número de unidades de producción de menos de 5 ha, sin irrigación (sólo temporal).

(5) VII Censo Agrícola y Ganadero: superficie total de las unidades de producción de la línea anterior.

En segundo lugar y aun cuando no hay información pública disponible sobre la recuperación del "crédito a la palabra", se mencionan de manera extra oficial tasas que oscilan entre 40 y 60% de los montos prestados. Considerando:

- (i) que el programa está financiando entre un tercio y la mitad de las fincas de menos de 5 hectáreas que existen en el país; y
- (ii) que un beneficiario puede recibir un crédito, sólo si ha pagado completamente su deuda anterior, o si ésta ha sido condonada debido a algún siniestro natural.

En consecuencia, se puede deducir que esta última alternativa está siendo utilizada de manera generalizada como procedimiento para sanear los créditos no reembolsados y poder continuar con las operaciones. En caso contrario, es evidente que al cabo de unos pocos años ya no habrían suficientes prestatarios elegibles para recibir nuevos préstamos. De esta manera, el programa se estaría transformando en un nuevo medio para subsidiar indirectamente a los pequeños agricultores.

En tercer lugar, la parte recuperada de los recursos es utilizada por los Comités de Solidaridad para construir pequeñas obras de infraestructura local, útiles para el bienestar o la diversión de la población local, pero en general con poco impacto sobre la producción<sup>7</sup>. Sólo en contadas oportunidades (en todo caso, no documentadas) se menciona la construcción de infraestructura destinada a mejorar la producción o la conservación del medio ambiente (obras de riego, terrazas, reforestación). Es claro que desde este punto de vista, el programa no tiene explícitamente una estrategia definida que vaya mas allá del simple financiamiento de la producción. Aunque esta situación no limita en el tiempo la utilización de los recursos del PRONASOL, es evidente que no representa la mejor alternativa de empleo.

Los problemas mencionados derivan básicamente de dos características del "crédito a la palabra": su origen fiscal y la indefinición de lo que es subsidio y lo que es crédito. Los recursos del presupuesto nacional son por definición, gastos definitivos y sin contrapartida, lo que es opuesto al concepto de crédito que es en cambio un recurso temporal y con contrapartida.<sup>8</sup> Ningún esquema de crédito gubernamental a los pequeños productores considera los (altos) costos de distribución, seguimiento y recuperación que son asumidos por el Estado como otra forma de subsidio institucional. Aunque en PRONASOL esté prevista la modalidad de recuperación y exista un medio de presión "social" sobre los deudores morosos, es evidente que el préstamo sin garantía, sin costo y con recursos fiscales no puede ser visto por los deudores de la misma manera que un crédito institucional. Como además no se ha definido concretamente el objetivo del programa en el sentido de cuáles productores requieren un subsidio (es decir, un recurso sin contrapartida) y cuáles pueden reembolsar un crédito, la situación se generaliza en la primera alternativa y se tiende a ver a todos los usuarios del programa de la misma manera<sup>9</sup>.

---

<sup>7/</sup> Se mencionan frecuentemente plazas, salas de juego, canchas deportivas, aulas de clase, etc.

<sup>8/</sup> Es temporal, porque debe ser devuelto, y tiene contrapartida ya que implica una obligación para el que lo recibe.

<sup>9/</sup> El subsidio puede ser necesario para evitar que los pequeños productores de fincas de subsistencia emigren del campo a la ciudad, engrosando las filas de buscadores de empleo, demanda a la cual el sistema no está en condiciones de responder.

## Los Programas de Empresas de Solidaridad

Con el objeto de consolidar los recursos de los diferentes programas de Fondos de Solidaridad para la Producción y en particular el de "crédito a la palabra", fomentando un sistema de ahorro y préstamo autogestionado entre los beneficiarios, Empresas de Solidaridad comenzó a implementar en 1993 un programa llamado de "Cajas Solidarias". Jurídicamente las "Cajas" son sociedades civiles, de ámbito municipal, cuyo capital social inicial se constituye con el reembolso de los préstamos del Fondo de Solidaridad para la Producción, más una parte social por socio adquirida con recursos propios, de un valor propuesto de NS 10. El esquema organizativo para cada caja, prevé una o varias "cajas locales" a nivel de cada comunidad donde haya un "Comité de Solidaridad" (véase el apartado anterior). En el Cuadro 3c se presenta la situación resumida de las 114 cajas en operación en octubre de 1994.

El proyecto de Cajas Solidarias ha recibido apoyo de organizaciones internacionales (Desjardins-Canadá, FAO) y ha puesto en operación un sistema computarizado de gestión de la información a nivel de cada caja y a nivel centralizado en Empresas de Solidaridad<sup>10</sup>. Sin embargo, el impacto del proyecto sobre el total de operaciones de "crédito a la palabra" en monto y en número de beneficiarios es aún muy limitado, como se observa de las relaciones mostradas en el Cuadro 4c.

---

<sup>10/</sup> A partir del programa "Microbanker" desarrollado por FAO.

Cuadro 3c. PRONASOL. Proyecto Cajas Solidarias: ritmo de creación por semestres (montos en miles de N\$)

	Total de Cajas	Cajas locales	N° de Asociados	Patrimonio miles N\$	Préstamos		Ahorros		Socios que ahorran (%)	Ahorros/patrimonio (%)
					N°	Monto	N°	Monto		
1 er. Semestre 1993	23	455	16,588	27,469	12,625	18,133	1,139	1,822	6.74	6.63
2 do. Semestre 1993	26	423	16,039	18,122	3,917	5,343	111	465	0.88	2.57
1 er. Semestre 1994	33	641	25,031	16,986	6,763	4,788	30	38	0.12	0.22
2 do. Semestre 1994 (a sept)	32	483	28,051	13,937	390	588	0	0	0.00	0.00
<b>Total</b>	<b>114</b>	<b>2,002</b>	<b>86,009</b>	<b>76,514</b>	<b>23,695</b>	<b>29,020</b>	<b>1,310</b>	<b>2,325</b>	<b>1.52</b>	<b>3.04</b>
<b>Algunas relaciones</b>										
Promedio de socios por caja municipal		754								
Promedio de socios por caja local		43								
Patrimonio por socio (N\$)		890								
Préstamo promedio (N\$)		1,225								
Ahorro promedio por ahorrador (N\$)		1,600								(cajas creadas en el 1 er. semestre de 1993)

Fuente: SEDESOL, Proyecto de Cajas de Solidaridad, 1994.

Cuadro 4c. Algunos indicadores del Proyecto de Cajas Solidarias.

	1992	1993	1994
Crédito a la palabra			
- Beneficiarios (miles)	691.6	893.4	--
- Montos (millones de N\$)	639.0	900.0	--
Cajas Solidarias			
- Socios (miles)	--	32.9	53.1
- Patrimonio (millones de N\$)	--	45.6	30.9
Socios/beneficiarios en % (*)		4.8	5.9
Patrimonio/montos en % (*)		7.1	3.4

(\*) Con respecto a las cifras de crédito a la palabra del año anterior.  
Fuente: Cuadros 1c y 2c.

El crecimiento del ahorro es lento en número de ahorrantes y va muy por detrás del crecimiento de los préstamos, comportamiento normal si se considera que las cajas constituyen su patrimonio básicamente sobre recursos externos: el reembolso de un crédito que en términos estrictos no es propiedad de los mismos beneficiarios. De hecho sobre casi 16.888 asociados de las Cajas fundadas en el primer semestre de 1993, 12.625 ya han recibido créditos por montos que equivalen a 2/3 el valor del patrimonio consolidado de esas mismas cajas. Si se considera que estos mismos asociados son también beneficiarios del "crédito a la palabra", se puede deducir que el nivel de endeudamiento por socio es elevado. Es útil llamar la atención también sobre el promedio de ahorros por ahorrante (N\$ 1.600) que es muy superior al promedio por agricultor de los préstamos del "crédito a la palabra" del Cuadro 2c.

Sin duda que la concepción del proyecto de Cajas Solidarias es valiosa, pues ha transformado en capital financiero parte de los recursos de los Fondos de Solidaridad para la producción que de otra manera se hubieran consumido en obras de infraestructura local. Sin embargo, técnicamente el proyecto debe hacer frente a varias limitaciones que conviene mencionar:

- i) las cajas son sociedades civiles y no mercantiles lo que es una limitación para instituciones financieras;
- ii) las cajas no se integran verticalmente: Empresas de Solidaridad asegura las funciones de institución de segundo piso y ejerce un fuerte control sobre éstas;
- iii) como los productores que han reembolsado sus préstamos (en este caso la Caja), tienen automáticamente derecho a recibir un nuevo préstamo, es evidente que esto desestimula el ahorro en la Caja Solidaria;
- iv) en teoría al menos, si los préstamos sucesivos del "crédito a la palabra" se reembolsan a las mismas Cajas, el patrimonio de éstas tenderá a crecer indefinidamente haciéndose inmanejable.

Es necesario dar tiempo al proyecto para evaluar mejor el comportamiento futuro de las cajas que no han nacido como una emanación de la base sino por una presión externa. En todo caso, es necesario prever esta evolución y abrir las perspectivas para que se transformen en verdaderas instituciones financieras, administradas autónomamente y en condiciones de movilizar recursos.

Los Fondos de Garantía se constituyen bajo la modalidad de fideicomisos instituidos en los bancos regionales del sistema BANRURAL con aportes de Empresas de Solidaridad y de otras instituciones interesadas como los gobiernos estatales, organizaciones de productores, etc. Están destinados a asegurar una cobertura complementaria a prestatarios elegibles al crédito bancario, pero que no pueden presentar todas las garantías exigidas por el banco. La garantía del Fondo puede cubrir hasta el 30% del crédito solicitado, debiendo el prestatario asegurar con sus propios medios la cobertura restante a altura de lo exigido por el banco, además de pagar una comisión al Fondo igual al 2% del monto del crédito.

En octubre de 1994 habían sido creados 34 Fondos de Garantía en 23 estados del país, con un patrimonio total de un poco más de NS 90 millones de los cuales un 61% había sido aportado por FONAES (Cuadro 5c). El procedimiento para la

garantía del Fondo es muy simple: hace intervenir al Comité Técnico integrado por los aportadores al Fondo incluido un representante de Empresas de Solidaridad que autoriza la cobertura solicitada. El apalancamiento del Fondo sólo puede ser al máximo de 1:1 sobre los recursos y en caso de insolvencia del prestatario, el banco se recupera directamente sobre los fondos prestados<sup>11</sup>.

Es evidente que un Fondo de Garantía depositado en el mismo banco que presta no es una solución ortodoxa, no sólo porque éste puede estar prestando con los mismos recursos del Fondo (ya que el dinero es fungible), sino también porque éste puede transferir al fondo todos los créditos en lo que percibe un riesgo y porque permite una recuperación demasiado fácil del crédito impago. Ni el modelo de "contrato de fideicomiso" ni el de "reglas de operación" establecen los plazos que se deben cumplir antes de hacer efectiva la garantía y no se fija la forma de redistribución de los recursos recuperados en caso de liquidación forzada de los bienes del deudor insolvente. Tampoco se indica la forma del pago de la prima o comisión del 2% que debe aportar el prestatario<sup>12</sup>. Por último, como el riesgo del Fondo sólo puede ir hasta una vez el monto del patrimonio, se reduce sensiblemente el factor de apalancamiento de los fondos de garantía<sup>13</sup>. Una última observación se refiere al número de Fondos, una mejor repartición del riesgo y economías de escala en la gestión harían aconsejable un menor número de Fondos.

---

11/ Aunque la letra d) de la cláusula Novena de contrato de fideicomiso establece... "que la «institución acreditada» presenta al «fiduciario» la estimación de la incobrabilidad de los créditos otorgados"... y que más abajo se establece que "la «institución acreditada» requiera por escrito al «fiduciario» el pago de los créditos garantizados"... es claro que se trata aquí de un eufemismo legal, pues el acreditante y el fiduciario son la misma persona jurídica: es decir que el banco se cobra a sí mismo.

12/ Normalmente las primas o comisiones están destinadas a cubrir el costo de gestión del Fondo, la evaluación del riesgo y a veces también una parte de éste. En este caso, si el riesgo es evaluado por el banco, la comisión estaría cubriendo parte de los costos de éste.

13/ Aunque no hay duda que el monto de las garantías debe estar en relación con el tamaño del fondo, una relación de 1:1 es seguramente muy conservadora. En Chile y Burundi los esquemas para pequeña empresa aceptan riesgos de hasta 5 veces el capital, en Barbados de hasta 10 veces y en Alemania, hasta 36 veces (Levitsky J. y Runga N.P.: *Credit Guarantee Schemes for Small and Medium Enterprises*, World Bank Technical Paper No. 58). Aún considerando que el sector agropecuario es de alto riesgo, el apalancamiento debiera ir más allá del 1 a 1.

Cuadro 5c. Fondo Nacional de Empresas de Solidaridad; Fondos de Garantía  
(situación a octubre de 1994).

	Miles de NS
Patrimonio total de los fondos	90,639
- Aportes FONAES	56,155
- Otros aportes	34,484
- % aportes FONAES	61.95
I. Fondos en operación	
N° de Fondos	28
Créditos garantizados	114,833
Cobertura de los Fondos	49,303
% de cobertura del crédito	42.93
Patrimonio comprometido	83,406
% del patrimonio comprometido	59.11
Créditos autorizados no desembolsados	17,303
Garantía comprometida	7,043
% de cobertura del crédito	40.70
II. Fondos no comprometidos	
N° de Fondos	6
Créditos garantizados	0
Cobertura de los Fondos	0
% de cobertura del crédito	0.00
Patrimonio	7,233
% del patrimonio comprometido	0.00
Créditos autorizados no desembolsados	1,559
Garantía comprometida	1,373
% de cobertura del crédito	88.07
III. Otros indicadores	
N° de empresas financiadas	1,374
N° de empresas por financiar	88
Total de empresas	1,462
Empleos sostenidos	14,780
Empleos generados	5,615
Total de empleos generados	20,395

Fuente: Empresas de Solidaridad, situación al 21 de octubre de 1994.

Los Fondos de Financiamiento son fideicomisos constituidos en Nacional Financiera con aportes de Empresas de Solidaridad, de organizaciones civiles de microempresarios y de otros donadores tales como entes estatales de promoción. Están destinados a prestar financiamiento, asistencia técnica y capacitación a las pequeñas empresas que lo soliciten en la medida que estén asociadas a la organización de microproductores. Las reglas de operación son elaboradas por el mismo fondo y se basan en las reglas generales del "Programa de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa" (PROMYPE) de NAFIN. Los recursos actúan como fondo semilla, aportando NAFIN una contraparte de cinco a diez veces el monto del Fondo en una primera etapa, monto que puede aumentar hasta 10 veces según los resultados<sup>14</sup>.

A octubre de 1994 existen 53 Fondos de Financiamiento en operaciones, que agrupan 11,445 microempresas con 16,671 socios, lo que revela el gran predominio de empresas unipersonales. Globalmente los créditos de NAFIN representan 4.4 veces el patrimonio de los Fondos como se aprecia en el Cuadro 6c.

Cuadro 6c Patrimonio de los Fondos de Financiamiento.

	en miles de NS	en %
Aportes FONAES	57,503.0	54.6
Otros aportes	47,867.5	45.5
Patrimonio total	105,370.5	100.0
Financiamientos NAFIN	465,420.2	441.7

Fuente: Empresas de Solidaridad, 1994.

<sup>14/</sup> Una microempresa es aquella que emplea hasta 15 personas y tiene ventas anuales de menos de NS 900,000.

Sólo unos pocos fondos tocan el sector rural. En una rápida ojeada, los responsables del proyecto de Empresas de Solidaridad pudieron identificar menos de diez Fondos formados parcial o totalmente por productores agropecuarios. De unas 50 actividades financiadas por los Fondos, sólo 7 pueden ser relacionadas directa o indirectamente con el sector rural de manera evidente: molinos de maíz y de pasturas, alimentos balanceados, pollerías, salas de ordeña, tostado de amaranto e industrialización del nopal. No se dispone de datos sobre la importancia relativa de estos financiamientos sobre el total de los créditos.

**CONCLUSIONES  
Y  
RECOMENDACIONES**

## CONCLUSIONES

El crecimiento del sector agropecuario ha sido muy débil entre 1980 y 1993. Mientras el Valor Bruto de la Producción Agropecuaria (VBP) permaneció casi constante, el PIB sectorial creció sólo al 0.6% al año en términos reales. En el periodo, el gasto en insumos ha caído en promedio de un 24% a menos de un 15% del VBP. Aunque el nivel de agregación es muy grande, estas relaciones reflejarían un ligero aumento de la productividad del sector, un mejor o más racional empleo de insumos o de tecnología y además que las inversiones físicas fueron insuficientes o no fueron las adecuadas para modificar la tendencia de la producción agropecuaria.

Diferentes indicadores del comportamiento de la cartera agropecuaria y del PIB permiten deducir que el sector recibía, sobre todo en los primeros años de la década de los 80's, demasiado crédito con poco impacto en la producción y que los recursos no eran asignados eficientemente (el nivel de crédito llegó a representar 53% del PIB sectorial y 23% de la cartera total de créditos a la economía). Todavía en 1993, el sector recibió una porción de financiamiento proporcionalmente mayor que su aporte al PIB, pero esta relación se ha ido reduciendo paulatinamente.

La liberalización ha inducido cambios en la composición de la cartera global del crédito agropecuario entre sector privado y público y en la estructura del financiamiento (plazos y destinos de los préstamos); ha concentrado la cartera en los cultivos y en los productores más rentables y más seguros (que son generalmente los más grandes) y ha provocado un aumento de las carteras vencidas. El cambio de política tiende a dejar fuera del acceso al crédito espacios o segmentos del mercado por ausencia de instituciones adaptadas a su dimensión.

A partir de 1987 se observa una ligera aceleración del crecimiento del PIB con respecto a la media del período (0.8% contra 0.6% en promedio del período) que podría ser inducida por el incremento más que proporcional de la cartera de crédito que creció a partir de 1987 a una tasa de 14% anual. La mayor parte del crecimiento del volumen total de créditos después de 1987 ha sido aportada por los bancos comerciales representando en 1993 casi 3/4 partes del total.

El comportamiento de las instituciones estatales de desarrollo cambia con la reforma financiera. FIRA concentra sus créditos en los agricultores más grandes tanto del grupo de productores de bajos ingresos como en los otros productores, a cada uno de los cuales acuerda préstamos de un monto unitario cada vez más elevado. BANRURAL por su parte no solo ha debido disminuir los flujos financieros a un 15% en montos y a 1/4 de los acreditados de 1987 como consecuencia de sus propias dificultades financieras, sino que además, ha reducido la proporción del área habilitada en cultivos de temporal, concentrando más préstamos en áreas de riego, por lo que ha aumentado también el monto del préstamo por Ha. Al mismo tiempo, presta más atención a su rol de banco de desarrollo, mejorando la estructura de sus préstamos con un aumento de los flujos de créditos refaccionarios. En los últimos seis años se evidencia un aumento significativo en la proporción de préstamos de inversión de FIRA y BANRURAL, del orden de NS 2,744 millones anuales para el bienio 1992-93, comparado con 1987-88.

El sector muestra un nivel de endeudamiento medio de 7 puntos más alto que el promedio de la economía en el último año (40% contra un 33% del PIB), y un elevado nivel de la cartera vencida que subió del 2.4% en 1988 a más del 13% en 1993. Se ha estimado que las deudas vencidas renegociadas representan a lo menos 1/8 de la cartera total. El origen del problema se sitúa en las reformas estructurales del sistema de crédito y de seguro agropecuario, en la eliminación del sistema de subsidios y en la apertura internacional del país. Con posterioridad, esta situación se agravó, como consecuencia de la crisis que se inició con la devaluación de diciembre de 1994.

La rentabilidad y la competitividad internacional de muchos cultivos se ha deteriorado después de las reformas en 1988, al desmantelarse el sistema de compras oficiales, los subsidios a los insumos, y al hacer su entrada en el mercado interno productos agropecuarios importados a precios muy competitivos con los nacionales, al amparo de la liberalización comercial. El sector enfrenta problemas estructurales agudos, obligando al gobierno a implementar programas compensatorios, a pesar de lo cual se estima que el cambio tecnológico endógeno será insuficiente para incidir automáticamente sobre la transformación productiva, el aumento de la rentabilidad y la capacidad de competir en un mercado abierto. Será necesario implementar medidas y programas de fomento para cambiar las tendencias y enfrentar el desafío.

Es evidente que la solución a estos problemas no puede originarse solamente en el crédito, pues no puede hacer más rentables los cultivos o las inversiones, salvo que se decida retornar a tasas de interés subsidiadas. Las dificultades estructurales no se solucionan con un volumen mayor de crédito para el sector, pues la cartera vencida estaría reflejando que los niveles actuales de financiamiento son aún muy altos para la rentabilidad o viabilidad de muchas de las actividades. Aumentar el volumen de crédito de manera voluntarista podría agravar aún más la situación.

El aporte del sistema financiero debe encontrarse en el desarrollo institucional (incluyendo la diversificación institucional) para mejorar el acceso al crédito -si el productor tiene potencial productivo- con una mejor relación entre prestatario y prestamista: mayor confianza, relaciones recíprocas ahorro-crédito, mejor evaluación de las necesidades, etc.

Sin embargo, para que el sistema funcione quedan por remover aún muchos obstáculos reglamentarios y jurídicos que permitan a los mercados financieros rurales desarrollarse más eficientemente, pues éstos aparecen segmentados y fragmentados.

Esto último puede ser ilustrado por diferentes ejemplos: FIRA como fuente de recursos de segundo piso, solo puede prestar a bancos y no directamente a las Uniones de Crédito que deben pasar obligatoriamente por uno de aquellos, agregando un intermediario. NAFIN sólo presta para actividades de comercialización o para agroindustria, pero detiene su financiamiento a la parcela que sería atribución de BANRURAL. Las Cajas Populares movilizan ahorros y prestan a sus asociados, pero no pueden integrarse con el sistema formal porque no son reconocidas por la legislación como instituciones financieras y la nueva legislación de sociedades de ahorro y préstamo no les permite integrarse verticalmente. Las Cajas Solidarias de PRONASOL son autónomas y completamente desvinculadas del sistema y de los otros operadores de los mercados financieros rurales. Las Uniones de Crédito sólo actúan con sus asociados dentro del campo de actividad de éstos y hasta hace muy poco tiempo no podían movilizar recursos.

La situación institucional está cambiando y deberá modificarse aún más en el futuro próximo. FIRA deberá cambiar sus estatutos en los próximos meses debido a que la nueva Ley Orgánica obliga al Banco de México a deshacerse de los fideicomisos públicos de fomento económico. A pesar de los continuos aportes del gobierno, la situación de BANRURAL continúa débil, debido básicamente a problemas de escala que sólo pueden ser resueltos con una mayor captación de recursos. La legislación de las Uniones de Crédito se ha modificado recientemente, abriendo nuevas perspectivas y alternativas operacionales, como la posibilidad de captar ahorros o de efectuar actividades no financieras. Finalmente, desde septiembre de 1994 está vigente la nueva Ley de Cooperativas que abre un nuevo espacio a las cooperativas de ahorro y crédito ofreciendo además la posibilidad de las antiguas cajas populares de estructurarse como entidades financieras de tipo cooperativo.

Al margen de los subsidios destinados a solucionar problemas sociales o a limitar la emigración rural-urbana, el crédito no institucional sólo tiene validez como instrumento de desarrollo si conduce a los prestatarios a alguna fuente convencional que les permita recibir crédito en una institución formal. El sistema de "crédito a la palabra" del PRONASOL no tiene un modelo de desarrollo concreto en este sentido, salvo la experiencia de Cajas de Solidaridad que toca a menos del 10% de los beneficiarios del programa. Por esta razón el modelo tiende a perpetuar en los productores su dependencia del crédito, ya que no fomenta el autofinanciamiento a pesar de que no hay evidencias claras de la necesidad de préstamos. Debido a que el programa no hace distinción entre crédito y subsidio y considerando los niveles de recuperación, se puede afirmar que el "crédito a la palabra" se ha transformado en una nueva fuente de subsidio que podría asimilarse a la que existía hasta 1990. A pesar de que el destino de los créditos es la producción agropecuaria, el modelo no tiene un programa definido que permita consolidar como infraestructura productiva los recursos recuperados (obras de riego, terrazas, reforestación).

El proyecto de Cajas de Solidaridad, a pesar de estar muy bien concebido, encontrará seguramente muy pronto sus límites, por el propio origen de los recursos (que reduce la captación de ahorros), los nuevos flujos de créditos, la ausencia de un esquema de integración vertical, su fuerte dependencia de la administración y su carácter de asociación civil y no institución financiera.

Los Fondos de Garantía de PRONASOL son una experiencia interesante pero concebida con muchas limitaciones por diversas razones:

- i) constituir los fondos en el mismo banco que presta puede confundir cobertura con crédito;
- ii) llegar con el riesgo sólo hasta el patrimonio, reduce el factor de apalancamiento; y
- iii) creando muchos fondos pequeños encarece los costos y concentra los riesgos.

El crecimiento de la cartera vencida es el resultado de varias circunstancias que se entrelazaron entre sí como consecuencia de las estrategias neoliberales, como por ejemplo el aspecto crediticio, con sus ingredientes del alto costo financiero y la selectividad en el otorgamiento de los avíos hacia ciertos cultivos, con la consiguiente contracción global de los préstamos sobre todo en las zonas de temporal, es decir, se ha concentrado la cartera en los cultivos y en los productores más rentables y más seguros; así como las altas tasas de interés, el retiro de apoyos tanto administrativos como técnicos, el retiro de los subsidios indirectos y la reducción de los directos.

Los que tienen que soportar las peores consecuencias como resultado de los procesos de ajuste y su escasa capacidad productiva son los agricultores que desarrollan sus actividades en las regiones de temporal, es decir, los campesinos con menos recursos.

La crisis que sufre el sector agropecuario no es una novedad, con mayor o menor intensidad ha estado presente durante los últimos 30 años, en la cual se manifiestan de manera intensa los problemas heredados del modelo de crecimiento agrícola anterior y aquellos creados por la liberalización comercial y los cambios en la política sectorial.

Los síntomas, tanto de carácter económico como financiero, más claros de la actual crisis del sector, podrían resumirse en los siguientes términos:

- i) bajo ritmo de crecimiento de la producción agropecuaria, inferior al crecimiento poblacional;
- ii) severa contracción del crédito, ya que desde 1982 el gasto público para el desarrollo rural paulatinamente se redujo;

- iii) pérdida del poder adquisitivo del agricultor;
- iv) la fragmentación, consecuencia de la legislación que no ha permitido la adecuada integración de las diferentes instituciones presentes en el medio rural de manera que cada prestatario tenga siempre ante sí al menos una institución que responda a sus necesidades;
- v) la segmentación, que se traduce en un acceso desigual de los diferentes estratos de productores a los servicios financieros debido a la concentración del crédito hacia productores más grandes, marginalizando a los más pequeños; y
- vi) los niveles de crédito actuales, que son aún demasiado elevados para la rentabilidad y la viabilidad de muchas de las actividades financiadas y aumentarlo podría agravar el proceso en vez de solucionarlo.

La propuesta gubernamental es insuficiente para transformar la productividad y rentabilidad del campo y la capacidad de competir en un mercado abierto con sistemas de comercialización eficientes, lo que propiciará que se sigan presentando las manifestaciones de inconformidad que se han multiplicado al paso de los años.

La consolidación de formas avanzadas de organización, es la fórmula más eficaz para lograr el progreso del sector rural, pero su éxito no sólo depende de la actitud de los propios productores, sino también del comportamiento del Estado, que debe asumir de manera eficaz, y transparente sus funciones de orientación y fomento del desarrollo agrícola. Si realmente se desea que el campo progrese, es necesario impulsar organizaciones promotoras del desarrollo y no aquellas que sirven tan sólo para el control político-electoral de los productores.

Para terminar se concluye que hay muchos tipos de crisis, las cuales están sujetas a diferentes variables, lo que dificulta la generalización de análisis y propuestas, pero todas ellas con un común denominador: el empobrecimiento campesino y el descenso de la capacidad de producción.

## RECOMENDACIONES

La reforma del sistema de crédito rural no ha permitido aún que los mercados financieros rurales se estructuren de manera homogénea como para mejorar el acceso al crédito de una masa importante de productores de pequeño o mediano tamaño, que tiene potencial para producir para el mercado pero que enfrentan limitaciones técnicas o de inversión. Un sistema de crédito desarrollado se caracteriza por el nivel de diversificación, que hace que cada prestatario tenga siempre ante sí al menos una institución que responda a sus necesidades. Una recomendación en general en este sentido es que se debe promover la diversificación institucional (los bancos no pueden hacer todo) facilitando y potenciando en términos adecuados la legislación e integración en el sistema financiero formal, de organizaciones ya existentes tales como las Cajas Populares y las Cajas de Solidaridad.

Ante una política liberal de tasa de interés, el productor debe comparar lo que cuesta producir con o sin crédito y evaluar la rentabilidad marginal que puede obtener con diferentes niveles de endeudamiento. La decisión de crédito será el resultado de un acuerdo mutuo en el cual el prestatario no debiera pedir más de lo que necesita y el banco no debiera acordar más de lo que indican los análisis de rentabilidad y el riesgo de la operación. Del correcto equilibrio entre ambas variables se puede inducir una regresión de la cartera vencida a niveles más aceptables. Este equilibrio teórico sólo puede ser logrado si ambas partes manejan adecuadamente las variables técnicas, económicas y contables de la finca. En ese contexto se recomienda:

- i) El Gobierno deberá continuar e incrementar su política de apoyo técnico en aspectos de manejo gerencial, contable y del crédito tanto a nivel de productores individuales como de Uniones de Crédito, asociaciones de productores y otros intermediarios formales no bancarios.
- ii) Las acciones de FIRA, NAFIN y BANRURAL en este campo debieran incrementarse, pero buscando nuevas fuentes de recursos que las desvinculen de los costos financieros para evitar que incidan sobre el precio del crédito.

- iii) Se recomienda descentralizar estas acciones de asistencia técnica en organismos o instituciones especializadas privadas cuyos costos sean paulatinamente asumidos por los mismos usuarios.
- iv) Se debería fomentar la creación de asociaciones o cooperativas de contabilidad y gestión para llevar el manejo contable de los socios, lo que permitiría abaratar los costos, crear estados contables unificados (para evaluar y comparar) y contribuir a la formación de los socios en aspectos de gestión y administración.

La próxima revisión del estatuto de FIRA debería ser la ocasión para transformarlo en una entidad más abierta a otras instituciones y no solamente a los bancos, aún manteniendo su carácter de banco de segundo piso. Se recomienda en este sentido:

- i) Que pueda prestar directamente a organizaciones e instituciones auxiliares de crédito, tales como uniones y otras para las cuales se abra la legislación en el futuro (Cajas populares y cooperativas por ejemplo).
- ii) Abrir el capital accionario a entidades de base del financiamiento rural, como uniones de crédito, sociedades de productores, cooperativas, etc.
- iii) Buscar la autosuficiencia financiera captando recursos directamente del público.
- iv) Para mejorar la salud financiera en un ambiente de mayor riesgo, se recomienda simplificar la estructura de tasas de interés, fijándolas caso por caso en función del costo de los recursos y del riesgo del prestatario.

BANRURAL no ha podido sobreponerse a las dificultades de la reforma financiera. Para independizarse de los subsidios estatales, debe reducir los niveles de morosidad y mejorar la captación de recursos a través de una política más agresiva. En este sentido se recomienda:

- i) Continuar la política de búsqueda de clientes seguros y rentables.
- ii) Mejorar los niveles de captación de ahorros en el medio rural.
- iii) Establecer un nivel descentralizado de gestión a nivel de sucursal, ligado a un esquema de incentivos al personal, de manera que cada punto de ventas sea responsable del equilibrio financiero interno.
- iv) Estrechar las relaciones con organizaciones auxiliares no sólo en lo que se refiere a préstamos, sino en un contexto de mayor reciprocidad, buscando por ejemplo los espacios que ha dejado libre NAFIN en sus relaciones con las uniones o con nuevas entidades como las Cajas Solidarias, Cajas Populares o en el futuro, con las cooperativas de ahorro y crédito.

Sería recomendable que las Uniones de Crédito vuelvan a la concepción mutualista original. Sus ventajas comparativas residen en sus características propias como organizaciones de base, de tamaño reducido y cercanas a sus asociados-clientes. Si no se respetan y potencian estas características las Uniones de Crédito se pueden transformar en instituciones financieras clásicas, distantes y/o distintas de sus asociados-propietarios, con la diferencia que por sus dimensiones y características, no están en condiciones de competir con éstas. En ese contexto, se recomienda:

- i) Suscitar y promover una relación de confianza y participación de las uniones con sus asociados, acciones voluntaristas que permita integrar adecuadamente a los buenos asociados (o sea los que pagan y/o ahorran en su unión) y la marginalización de los malos.
- ii) Mejorar los servicios financieros, ofreciendo productos nuevos y competitivos con los de los bancos tanto en calidad como en costo del servicio.

- iii) Adecuar la legislación para establecer una neta separación contable entre las actividades financieras (incluyendo la captación de ahorros) y las no financieras, prohibiendo explícitamente la transferencia de recursos entre ambos departamentos.
- iv) Adecuar la legislación para mejorar la integración de las Uniones de Crédito con las demás instituciones formales por medio de acuerdos especiales con bancos o instituciones financieras. La próxima revisión del estatuto de FIRA puede ser ocasión para incorporar estas recomendaciones, incluso ofreciendo la posibilidad de una apertura de la participación accionaria a las uniones en el ámbito agropecuario.
- v) Continuar y potenciar los programas de apoyo técnico y de formación del personal de las Uniones de Crédito. Las dificultades en gestión sólo se pueden solucionar con la formación adecuada del personal y los dirigentes, y con una neta separación contable de las actividades financieras y no financieras, en dos balances totalmente distintos. De esta manera, se puede simplificar el control interno; evitar que el balance consolidado oculte problemas de uno u otro sector de actividades; y reducir el riesgo de problemas cruzados de viabilidad.
- vi) Se debe promover un esquema de sostén más estructurado a las Uniones de Crédito, a través de proyectos que las apoyen directamente por medio de sus organizaciones gremiales (por ejemplo la Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social), o por medio del nivel federal o estatal o de región agropecuaria.

Las Cajas Populares tienen un fuerte potencial para prestar servicios financieros a los sectores más desposeídos y en ese aspecto el Gobierno tiene una gran responsabilidad para definir un marco adecuado que permita que el movimiento se refuerce y crezca. En ese contexto se puede recomendar que:

- i) Se haga uniforme la legislación concerniente a las Cajas Populares, adaptando y liberalizando la legislación de las Sociedades de Ahorro y Préstamo en el marco de las nuevas disposiciones de la Ley de Cooperativas, con el objeto de disponer de un sólo cuerpo legal para este tipo de instituciones (que podría incluir incluso a las Uniones de Crédito).
- ii) Los bancos estatales de desarrollo busquen la integración con las Cajas Populares y/o las cooperativas de ahorro y crédito en acuerdos mutuos que permitan a los primeros, usar las cajas como ventanillas auxiliares (para captar recursos de largo plazo por ejemplo) y a las cajas, tener un mejor respaldo financiero en caso de liquidez, acceso a redescuentos y/o manejar indirectamente cuentas a la vista utilizando cheques con el número de compensación del banco.
- iii) Se promuevan y ejecuten proyectos de apoyo al reforzamiento y/o a la creación de nuevas cajas, por ejemplo a través de las estructuras previstas en la nueva Ley de Cooperativas.

El programa de "crédito a la palabra" se ha transformado en una fuente importante de financiamiento para los pequeños agricultores no bancables. Sin embargo, la mayoría de los recursos reembolsados se pierden para efectos del desarrollo agropecuario pues son utilizados en obras o actividades que no tienen relación directa con la agricultura. En este sentido se recomienda promover programas de reutilización de los recursos básicamente en dos líneas:

- i) Acciones o actividades para la creación de infraestructura productiva agrícola tales como obras de riego, terrazas, drenaje, etc.
- ii) Acciones o programas de conservación del medio ambiente como terrazas, reforestación, etc.

El proyecto de "Cajas de Solidaridad" ha permitido consolidar parte de los recursos del "crédito a la palabra" como capital financiero. Sin embargo, para que el programa tenga viabilidad y autonomía en el largo plazo, es necesario:

- i) Acordar a las cajas el estatuto de institución financiera (cooperativa de ahorro y crédito por ejemplo).
- ii) Definir un programa claro que desvincule el sistema de las Empresas de Solidaridad (para hacer de ellas verdaderas estructuras de base).
- iii) Relacionado con el punto anterior, definir un esquema de integración vertical del sistema.
- iv) Complementariamente será necesario establecer un modelo que desvincule las cajas del flujo de nuevos recursos del "crédito a la palabra".

Los Fondos de Garantía han permitido a un gran número de productores acceder al crédito bancario. Para potenciar aún más sus actividades, se recomienda:

- i) Crear los fondos como personas jurídicas autónomas, independientes del BANRURAL (aunque éste podría tener acceso privilegiado a su cobertura), para mejorar el nivel de apalancamiento.
- ii) Buscar la creación de fondos de mayor dimensión para disminuir el riesgo por excesiva concentración y bajar los costos.
- iii) Integrar verticalmente los fondos existentes o los que se creen en el futuro, en un esquema de reaseguro mutuo.

En lo que se refiere al crédito a la agroindustria, la acción del Estado debe dirigirse a la normalización y regulación de los contratos de producción y comercialización.

En relación a las Organizaciones no Gubernamentales se debería impulsar un mejor conocimiento del crédito de estas instituciones, buscando una mejor articulación con los modelos formales de crédito. Los programas de Solidaridad en particular, debieran mejorar su relación con las Organizaciones no Gubernamentales.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Banco de México. *Informe Anual 1993*. Banco de México, México 1994.
2. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Manual de operación para la constitución y funcionamiento de las sociedades cooperativas (Ley 1994)*.
3. *Competitividad, modernización y requerimientos de política agrícola, crédito agrícola en México*. Informe de Misión. Proyecto UTF/MEX/030/MEX, mayo 1994.
4. Cruz H. Isabel. *Las Uniones de Crédito en México*. Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social, A.C. Cuaderno No. 1. 1193.
5. Enriquez, E.. *Potencialidades y limitaciones de las Uniones de Crédito en la modernización económica del campo*, en: Memoria del Seminario sobre "El papel de las Uniones de Crédito en el desarrollo rural". NAFIN, FIRA, INCA Rural, BANRURAL, México D.F., noviembre de 1993.
6. Espinoza V. Oscar. *La Unión de Crédito como empresa integradora de actividades productivas y de servicios*, en "El papel de las Uniones de Crédito en el Desarrollo Rural", Memoria del Seminario celebrado en C. de México del 15 al 17 de noviembre de 1993. Impreso por INCA RURAL en coordinación con BANRURAL y FIRA, México, junio 1994.
7. Gentil, D. y Doliguez F.. *Estudio sobre las Uniones de Crédito en México: Balance y perspectivas*. (informe principal). Instituto de Investigaciones y Aplicaciones de los Métodos de Desarrollo (IRAM), París, febrero de 1993.
8. Knochenhauer, G.. *Financiamiento de la agricultura en un marco competitivo* (mimeo), junio de 1994.
9. Levitsky J. y Ranga N.P.: *Credit Guarantee Schemes for Small and Medium Enterprises*. World Bank Technical Paper No. 58.

10. Lomelín Gustavo, Chávez M. Marcos y Durán M.A. *Por Fast Track Recupera Inversiones la Banca*, en: periódico "El Financiero". México, lunes 17 de octubre de 1994, pág. 8.
11. Marco Asesoría Económica. S.C., *Realidad Económica de México 1993, Compendio Estadístico*, Grupo Editorial Iberoamérica, México, 1993.
12. Muñoz M., Santoyo H; y Altamirano J.R. *Hacia la definición de instituciones financieras rurales viables para México* (borrador). CUESTAAM-Universidad de Chapingo, Chapingo, México, agosto, 1994.
13. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), *Elementos para el marco de referencia de la política hidroagrícola de mediano plazo en México*, mayo, 1994.
14. Pérez Gea, A., *Los cambios en la legislación agraria y en la normatividad de los organismos financieros: retos y oportunidades para las uniones de crédito*, en memoria del Seminario "El papel de las uniones de crédito en el desarrollo rural" (FIRA, INCA-RURAL, SARH, BANRURAL, NAFIN, SEDESOL). México, D.F., 1994. El Sr. Pérez Gea era coordinador de asesores del Subsecretario de Hacienda y Crédito Público.
15. PRONASOL, *Fondos de Solidaridad para la producción*, Guía técnica 1994 para los presidentes municipales.
16. SARH, *La modernización del sector agropecuario y forestal*, documento preparado por la Subsecretaría de Planeación de la SARH.
17. SARH, *Diagnóstico del sector agropecuario*, septiembre, 1992.
18. SEDESOL, *Solidarity in National Development*, Documento informativo editado por los Coordinadores de Comunicación del Programa Nacional de Solidaridad, México, 1993.
19. Zuvire, M. *¿Qué son las cajas de ahorro?*, Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social, A.C., 1993.