

95



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA BANCA DE DESARROLLO AGROPECUARIO
Y SU IMPACTO SOCIOECONÓMICO
EL BANCO NACIONAL DE CRÉDITO RURAL, SNC
(1994-2000)

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)
PRESENTA
LAURA PATRICIA SANDOVAL SERRALDE

ASESOR: VÍCTOR M. NÁJERA DE LA TORRE



CIUDAD UNIVERSITARIA

2002

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

CAPITULADO

Proemio

I. Antecedentes y evolución de la banca de desarrollo	1
La banca de desarrollo, razón de Estado	3
Fundamentos de la banca de desarrollo	6
Evolución de la banca de desarrollo en materia agropecuaria	12
II. Banrural y su entorno	16
Bases jurídico orgánicas de Banrural	17
Marco programático	23
Visión, misión, funciones y principios de Banrural	25
Sector rural mexicano	29
III. Impacto del financiamiento en el sector agropecuario 1994-2000	34
El financiamiento en el sector agropecuario y población objeto	35
La apertura comercial y su impacto en el sector agropecuario	38
Fortalecimiento y Saneamiento Financiero	40
Resultados del financiamiento de Banrural para el periodo 1994-2000	41
Impacto e indicadores del financiamiento de Banrural	49
IV. El nuevo papel de la banca de desarrollo agropecuario	53
El tercer sector en la banca de desarrollo agropecuario	56
Flexibilización de la operación de la banca de desarrollo	62
Bancarización de servicios y banca social en la sociedad rural	66

ANEXOS

Bibliografía

Entregado a la Dirección General de Bibliotecas de la INAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: LAURA PARRILLO SANDOVAL SEBASTIÁN 86

FECHA: 29. AGOSTO - 2002

FIRMA: Laura Parrillo

PROEMIO.

El objetivo fundamental de la banca de desarrollo agropecuario desde 1926, se ha orientado, primordialmente, a convertirse en un instrumento político-ideológico que favorezca con el crédito el desarrollo de la actividad productiva del campo y con él la calidad de vida de los productores.

El Banco Nacional de Crédito Rural, como integrante de la banca de desarrollo, es una sociedad nacional de crédito a la que su Ley Orgánica¹ define como su razón de ser el financiamiento a la producción primaria agropecuaria y forestal, las actividades complementarias de beneficio, almacenamiento, transportación, industrialización y comercialización que lleven a cabo los productores acreditados. Para su consecución, y de manera específica para el periodo de análisis del presente trabajo, institucionalmente se definió como su misión, el atender las demandas de crédito de los productores agropecuarios y forestales, así como las iniciativas de financiamiento que promuevan el óptimo aprovechamiento de los recursos del sector rural, tendentes a la elevación de los niveles de vida y ampliación de las oportunidades de empleo en el campo mexicano.²

Se trata de una institución financiera que se ha venido desarrollando y adaptando a las condiciones cambiantes de las políticas económicas y sociales dictadas por el Gobierno Federal, en concordancia con la definición del modelo de desarrollo nacional; así pues, debe asumir responsabilidades estrechamente referidas al desarrollo económico y social del sector, ya que el universo de su atención es la propia sociedad rural, que constituye el sector más rezagado de la economía nacional; y es, también un banco de desarrollo de primer piso que a través de 207 sucursales en el territorio nacional atienden a los habitantes del país dedicados a las actividades agropecuarias.

Las acciones de BANRURAL han estado enmarcadas a cubrir de manera esencial dos grandes vertientes: la primera dirigida al cumplimiento de las metas que establece el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en lo concerniente al sector agropecuario y forestal; y, la segunda, a promover la definición, diseño y puesta en práctica de políticas y programas de

¹ Ley Orgánica del Sistema Banrural, Diario Oficial de la Federación 13-I-1986.

² Banrural, Misión y Principios del Sistema BANRURAL. México, Banrural, 1998, pag. 4.

financiamiento, de acuerdo con la naturaleza de las demandas de los productores y a sus condiciones de orden regional.

La conjunción de las dos vertientes, en los últimos años, pareciera tornarse cada día más difícil, en el sentido de que por una parte, la creciente participación y apertura de nuestro país al mundo global y competitivo, que comprende también al sector agropecuario, lo obliga a un desarrollo acelerado y con grandes exigencias de capital; y, por otra parte, el romper con la inercia de un sector acostumbrado a proyectos de corto plazo (muchas veces referidos a los ciclos agrícolas), con una preconcebida idea del financiamiento mucho más parecida al subsidio. A la última consideración, habría que agregar una banca comercial que no apuesta a los proyectos de dicho sector por considerarlos financieramente no viables.

En tal contexto, la permanencia de una banca de desarrollo especializada en proyectos agropecuarios resulta indispensable frente a una banca comercial de escasa participación en el sector rural.

Por tanto, se debe destacar la aportación que BANRURAL ha tenido en el fomento económico de productores y de proyectos con potencial productivo, que no son sujetos de crédito de la banca comercial y que están orientados a proveer recursos financieros a las actividades agrícolas, pecuarias, forestales y agroindustriales; así como en actividades complementarias como son: almacenamiento, transportación, industrialización y comercialización, que llevan a cabo los productores acreditados y que por sus características puedan incorporarse en un mercado financiero y comercial de mayores dimensiones, competitivo y en un contexto de apertura.

Un elemento adicional que constata la importancia de la permanencia de la banca de fomento agropecuario se encuentra al explorar la participación del financiamiento de este sector en el Producto Interno Bruto (PIB) y en la elevación de los niveles de bienestar de los productores de más bajos ingresos y de señalada marginación social.

Con el trabajo aquí presentado se pretende analizar bajo las premisas arriba señaladas, el impacto y contribución socioeconómica que el financiamiento de la banca de desarrollo agropecuario, a través de BANRURAL, ha tenido en el campo mexicano en el periodo 1994-2000, tomando en cuenta

diferentes factores, a saber: tipos de créditos otorgados, cobertura (campesinos beneficiados, cabezas de ganado, hectáreas, entre otros); la escasa incidencia que la participación de la banca comercial ha tenido en ese sector; a efecto de analizar y sustentar su permanencia, y determinando, en su caso, los aspectos a considerar para fortalecer su operación y contribuir a que continúen y se mejoren los servicios de financiamiento hasta ahora brindados.

Se buscará demostrar, que para el periodo analizado de 1994-2000 y pese a los embates económicos derivados tanto por la grave crisis económica de 1995 como a la apertura comercial del país, que repercutió no solo en este sector, sino en general a todos los sectores productivos, BANRURAL cumplió con su razón de ser, incrementando inclusive los beneficios otorgados al campo mexicano.

En este sentido, se analizarán los principales impactos que tuvo la crisis económica de 1995 en el sector agropecuario, tanto para el otorgamiento de créditos como en los ya otorgados y que de manera específica para BANRURAL, se requirió de la instrumentación de programas para atender el efecto de crecimiento de la cartera vencida de sus acreditados.

Es importante reconocer la nueva realidad que prevalece en el campo mexicano, en el que nuevas instituciones, tanto de orden social como comerciales, han iniciado un papel preponderante en el desarrollo socioeconómico del sector.

Por tal motivo, la banca de desarrollo agropecuario deberá incorporar y promover dentro de sus políticas de operación, la flexibilización de sus reglas que permitan ampliar sus servicios mediante microsucursales (cajas ambulantes o ventanillas itinerantes); promover una nueva estratificación y ampliación de cobertura de sus acreditados, buscar nuevas opciones de financiamiento que permitan la incorporación del tercer sector en la definición de políticas de financiamiento, a través de uniones de crédito, agentes parafinancieros y la bancarización de los servicios⁶, entre otras.

⁶ Se deberá entender como tercer sector, aquellos organismos y movimientos que conforman a la sociedad civil organizada; agentes parafinancieros, como aquellas unidades de tipo empresarial, personas físicas o morales, que realizan actividades que complementan las funciones que ofrece la banca, sin ser sustitutos de ella, que siendo sujetos de crédito, pueden recibir financiamiento y recibir servicios para las actividades productivas y distribuirlos a diversos usuarios o beneficiarios finales con los cuales tienen establecidas diferentes relaciones

El análisis y las reflexiones vertidas buscarán sustentar la importancia de la permanencia en la Administración Pública Federal de BANRURAL, reconociendo las fortalezas y debilidades a ella intrínseca, brindando también algunas sugerencias para modificar su funcionamiento e incorporando elementos que permitan ampliar la cobertura de sus servicios y una optimización de sus recursos.

De igual forma, para este análisis se considerarán los impactos y aportaciones que ha tenido la instrumentación de otros programas gubernamentales con injerencia directa en el campo mexicano y se propondrán también mecanismos que permitan su desarrollo de manera conjunta y coordinada.

de asociación y/o de tipo mercantil en condiciones de equidad; y, **bancarización de los servicios**, como el proceso de normatización, incorporación y regularización de la intermediación bancaria informal. Conceptos todos, que serán tratados explícitamente en el desarrollo del presente trabajo.

I. Antecedentes y evolución de la banca de desarrollo

Con el propósito de iniciar el estudio de la banca de desarrollo, considerándola como un elemento fundamental del Estado contemporáneo, y en particular para el desarrollo y consolidación del estado mexicano, en su papel de interventor y mediador, no solo de las fuerzas políticas e ideológicas de la comunidad, sino también de la economía, se partirá de una conceptualización del Estado, para posteriormente, analizar el papel que el BANRURAL ha desempeñado en él y su impacto en la sociedad a quien está dirigido su ámbito de influencia.

Se deberá entender como Estado "a la organización política suprema de un pueblo que habita en un territorio."¹ El Estado, "es el poder que da cuerpo y articulación al mundo contradictorio, contrastante y plural de la sociedad... Si ésta es una conjugación de fuerzas y contrafuerzas no gobernables por sí mismas, el Estado las gobierna para evitar sacudimientos que pongan en peligro su modo de ser... Su misión consiste en que la sociedad, con sus individuos y grupos consiga superar pero no extinguir, los impactos que nacen con el deseo de hacer valer los valores del individualismo; <ya que> el predominio de éste sin regulación estatal, inserta a la sociedad en etapas conflictivas e irresolubles."²

De entre las fuerzas y contrafuerzas en las que el Estado debe intervenir para evitar sacudimientos sociales, en la época contemporánea, sobresalen las fuerzas económicas y de mercado que han conllevado a la ampliación de su ámbito de competencia, para intervenir directamente como árbitro y agente económico en el mercado, por lo que el Estado moderno es definido por José Ayala Espino como "una organización e institución dotada de poder, económico y político, para imponer el marco de obligaciones, regulaciones y restricciones a la vida social y al intercambio económico."³

El análisis del papel que ha desempeñado la banca de desarrollo, dentro del contexto de la Teoría del Estado a que se ha hecho referencia, en tanto su

¹ Arnaiz Amigo, Aurora, *Estructura del Estado*, Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1979, Pág. 12

² Uvalle Berrones, Ricardo, *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, IAP, Edo. de México, México, 1994, Pág. 64.

³ Ayala Espino José, *Mercado, Elección pública e Instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1996, Pág.32

función esencial de generador de desarrollo económico obliga a mencionar que en la economía hay tres grandes modelos: el del liberalismo clásico de *laissez-faire*, el del liberalismo neokeynesiano y el liberalismo moderno del *laissez-faire* o neoliberalismo.⁴

En cada uno de esos modelos económicos, el Estado se ha conceptualizado de diferente forma en su relación con el individuo y la sociedad. Así, en el modelo del liberalismo clásico de *laissez-faire* del siglo XIX, sus defensores sugirieron un Estado guardián, a partir de la filosofía individualista y utilitarista, en el que cada individuo, al buscar su propio beneficio, en una economía de libre mercado, generaba el beneficio de la comunidad, el equilibrio y la optimización en el pleno empleo y en la asignación de los recursos. El liberalismo Keynesiano, establece un nuevo papel del Estado en el mercado, que asienta la necesidad de que intervenga en el manejo de la política macroeconómica, dando pauta a una concepción del Estado y de la política social que cristalizó en el Estado Benefactor que se asentó en una amplia institucionalidad ligada principalmente a aspectos como la salud, la seguridad social, la educación y la vivienda. Y, por último, el liberalismo moderno de *laissez-faires* propone un Gobierno mínimo, o neoliberalismo.⁵

Es en el modelo del Estado Benefactor o Estado Social, donde encuentra su esencia, su razón de ser, por parte del Estado como agente regulador y activo de la economía, la institucionalización de la entidad paraestatal y particularmente de la banca de desarrollo, conceptualizada como palanca de financiamiento del crecimiento.

⁴ Villareal, René. *Liberalismo social y reforma del Estado. México en la era del capitalismo posmoderno*. Fondo de Cultura Económica, México, 1993. Pág.15.

⁵ Ibid. Pp. 15-19.

Sobre las limitantes de cada uno de estos modelos y que dieron paso al siguiente, se debe encontrar para el primer modelo, en la crisis de la Gran Depresión de 1929 donde quedó de manifiesto que el libre juego del mecanismo de precios de mercado no cumplía, con los postulados previstos, sino que producía un comportamiento cíclico de la economía, así este modelo se enfrentó a una realidad de recesión, deflación y profundo desempleo, que lo llevó a una crisis y al surgimiento del segundo modelo, el Keynesiano, que se conformó y consolidó, derivado a un ciclo de expansión y crecimiento económico excepcional, a nivel internacional que correspondió a la recuperación de la posguerra y a la conformación de un sistema internacional cuyos circuitos financieros y comerciales se caracterizaron por una larga estabilidad. La crisis de los años setenta, reveló un nuevo escenario en la historia económica: la combinación de estancamiento e inflación -ya no la recesión con deflación, como había sucedido en los años treinta; y que llevaron a señalar los límites de este modelo, y al resurgimiento del neoliberalismo.

LA BANCA DE DESARROLLO, RAZÓN DE ESTADO

La institucionalización, no solo de la banca de desarrollo, sino también de un sinnúmero de empresas de participación estatal y organismos descentralizados, tendientes a influir de manera directa en el crecimiento económico de la nación, se debe entender dentro del contexto funcional del Estado Social que "parte de la experiencia de que la sociedad dejada total o parcialmente a sus mecanismos autorreguladores, conduce a la pura irracionalidad y que sólo la acción del Estado hecha posible por el desarrollo de las técnicas administrativas, económicas, de programación de decisiones, etc., puede neutralizar los efectos disfuncionales de un desarrollo económico y social no controlado."⁶

El marco funcional del Estado Social "no puede limitarse a asegurar las condiciones ambientales de un supuesto orden social inmanente, ni a vigilar los disturbios de un mecanismo autorregulado, sino que, por el contrario, ha de ser el regulador decisivo del sistema social y ha de disponerse a la tarea de estructurar la sociedad a través de medidas directas e indirectas."⁷

Así, el concepto fundamental del Estado Social determina que éste habrá de disponer de medidas, tanto directas como indirectas, para regular las actividades del mercado; destacando de manera preponderante, la instrumentación de medidas directas, mediante la institucionalización en la administración pública de ciertas tareas -concretamente en el sector denominado paraestatal- que se convierten en un factor esencial en el mercado; ya que esas empresas públicas son instrumentos gubernamentales que en un gran número de ocasiones predominan o son determinantes en alguna rama productiva.

La función del Estado Social se reconceptualiza a fin de "asegurar los fundamentos básicos del *status quo* económico y social adoptándolo a las exigencias del tiempo actual y excluyendo permanentemente los disturbios

⁶ García-Pelayo Manuel, *Las transformaciones del Estado Contemporáneo*, Alianza Editorial, Madrid, 1997. Pp. 22 y 23

⁷ *Ibid.* Pág. 23

para su buen funcionamiento, de modo que en esencia está destinado a garantizar el sistema de intereses de la sociedad actual.”⁸

Se deberá entender entonces, que el reconceptualizar la función del Estado para intervenir de manera creciente en las estructuras económicas, en un contexto de Estado social, no es arbitrario; sino más aun, encuentra un sustento adicional en una teoría fundamental, la razón del Estado.

La razón del Estado, explica Omar Guerrero, “es un incentivo a la gobernabilidad, constituye un plusvalor de desempeño del Gobierno que rinde más y mejores frutos, provoca rendimientos políticos superiores y sufraga dosis más elevadas de eficiencia de la administración pública... ha tenido como misión propiciar dosis ascendentes de gobernabilidad... no se orienta como la administración pública, al desenvolvimiento de la acción toda del Estado, sino sólo a las funciones estatales cuyo desempeño excepcional así lo reclaman... es un tipo de saber político, se refiere al conocimiento sobre el espacio social en el cual se comporta el Estado...constituye un conocimiento, un logro cuyo objeto es la perpetuación y ampliación del dominio que se llama Estado. Su propósito es fortalecer y consolidar al Estado.”⁹

La razón de Estado “se erige en el principio vital del Estado...como trasfondo de las decisiones estatales, la razón de Estado no es una aventura ni arbitrariedad. Es la clave para la mejor conservación del poder estatal. Atiende a la naturaleza del Estado; a su vida política a sus medios de acción. Nacida como expresión de realidad del poder estatal, tiene su propia esencia; todo a favor del Estado; nada en contra de él.”¹⁰

Así, el incremento registrado en la participación del Estado moderno en la economía, tanto con políticas directas como indirectas, encuentra su sustento, en dos pilares fundamentales: el Estado Social y la teoría de la Razón del Estado; situación que para casi toda Latinoamérica y particularmente en México se hizo evidente en la época de la posguerra observándose una definida tendencia, “al crecimiento del papel del Estado

⁸ Ibid. Pág. 23

⁹ Guerrero, Omar, en el prólogo del libro de Uvalle Berrones, Ricardo, *La teoría de la Razón del Estado y la Administración Pública*, Editorial Plaza y Valdés, México, 1993. Pp.12-13.

¹⁰ Uvalle Berrones, Ricardo, *La teoría de la Razón del Estado y la Administración Pública*, Editorial Plaza y Valdés, México, 1993. Pág. 303

en las estructuras económicas y sociales de la región, <donde los indicadores> señalan consistentemente fuertes incrementos de largo plazo en su participación en el producto interno bruto, la inversión bruta fija, la mano de obra ocupada de la economía y la actividad empresarial.”¹¹

De manera particular, en el caso de nuestro país, la intervención directa mediante la empresa pública, marcó un hito en 1830 con la fundación del Banco de Avño, institución con la cual “al conceder ayuda financiera a los empresarios, el gobierno contaba con un instrumento para dirigir el desarrollo económico”;¹² pero fue sin duda en la Constitución de 1917 donde se encuentran “los fundamentos políticos, filosóficos y sociales de la actividad del Estado en la economía”;¹³ ya que se convirtió en “el gran programa de transformación económico-social... senalo al Estado como el representante de la nación, declaró la propiedad privada subordinada a las modalidades que dictase el interés público y asignó al Estado, los papeles de conciliador y árbitro de los conflictos entre el capital y el trabajo y de actor preponderante en la regulación de las relaciones de propiedad”.¹⁴

Fue el inicio de una lucha fratricida que habria de desembocar en 1917 en la aceptación de un Estado social, mediante el cual se crearon los fundamentos de la participación estatal como arbitro, y en muchas ocasiones actor determinante en la economía. Con la participación, se pretendía “acelerar el proceso de desenvolvimiento, aumentando la capacidad productiva y mejorando la distribución del ingreso”;¹⁵ configurándose el Estado en el “agente encargado de institucionalizar los procesos de política económica, aprobando: objetivos, aplicando instrumentos, organizando instituciones, evaluando acciones aplicadas, y estableciendo compromisos entre diferentes grupos sociales para procurar su equilibrio... <su intervención> a través de la política económica modela, mediante los instrumentos el sistema económico, imponiéndole un cierto dinamismo, reduciendo los efectos negativos, promoviendo ciertos sectores y grupos.”¹⁶

¹¹ Kliksberg, Bernardo, *¿Cómo transformar al Estado?*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, Pág. 13

¹² Potash, Robert, *La fundación del Banco de Avño*, en *La Economía Mexicana: siglos XIX y XX, Lecturas de Historia Mexicana* No. 4, Colegio de México, 1992, Pág. 49.

¹³ Uvalle, Berrones Ricardo, *La actividad económica del Estado Mexicano. Relevancia del Sector Paraestatal*, Plaza y Valdés Editores, México 1998, Pág. 16

¹⁴ Ayala Espino, José, *Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)*, Fondo de Cultura Económica y SEMIP, México, 1988, Pág. 86.

¹⁵ García Ramírez, Sergio, *Derecho social económico y empresa pública en México*, INAP, México 1982, Pág. 20

¹⁶ Ayala Espino, José, *Ob. Cit.* Pág. 20.

Las causas que sustentan la institucionalización de la nueva política económica fueron muchas y muy diversas, dependiendo de los sectores productivos a los que iba dirigida la intervención, así como de la época de desarrollo económico en que se daba; sin embargo, se han sintetizado como: a) La necesidad de reasumir el dominio directo y el aprovechamiento inmediato de algunos bienes, para garantizar... la independencia económica y... la capacidad de decisión política; b) La conveniencia de interferir el curso libre de la producción y de la distribución... con una presencia estatal suficiente en el aparato de la producción y el comercio; c) La necesidad de acometer el establecimiento de la permanencia de la infraestructura que sostenga el desarrollo de las tareas económicas, culturales y sociales...; d) El imperativo de actuar para el alcance de los objetivos que los planes de desarrollo indican; e) La conveniencia de rescatar y mantener... unidades de producción y de servicio, y fuentes de empleo que se hallan en trance de desaparición...; y f) La pertinencia de allegar mayores recursos de fuentes diversas de la fiscal y de la crediticia pública, para fortalecer el desarrollo de la economía...¹⁷

De entre las empresas públicas, conviene destacar a las instituciones de desarrollo o banco de fomento, mediante las cuales el Estado ha promovido y aun promueve el desenvolvimiento económico de los sectores productivos, que conforme a la política económica y social determinada, coadyuvan al desarrollo nacional y a la consecución de los planes y objetivos gubernamentales.

FUNDAMENTOS DE LA BANCA DE DESARROLLO

Antes de continuar con el análisis de las empresas públicas, conviene delimitar lo que éstas representan, en tanto "unidades de producción de bienes o prestación de servicios, que poseen una contrapartida patrimonial directa. Formadas por decisión inmediata del Estado... con recursos que éste o sus conductos paraestatales reciben de fuentes fiscales o crediticias, o de asociación de capitales sociales o privados, o de la aplicación de los precios y tarifas que ponen a disposición del público, y sujetos al cumplimiento

¹⁷ García Ramírez, Sergio, Ob. Cit. Pp.103-104

forzoso y directo de los planes y programas gubernamentales y a un régimen específico de control autoritario".¹⁸

El fortalecimiento de dichas empresas se hizo evidente en el México postrevolucionario, debiéndose señalar para el caso de la banca de desarrollo cuáles han sido sus principales objetivos que fundamentalmente son cuatro¹⁹: a) Contribuir al financiamiento a largo plazo de las actividades productivas, lo que involucra usualmente el financiamiento de obras de infraestructura, la evolución y puesta en marcha de proyectos sustantivos de desarrollo agrícola, industrial o de servicios y el apoyo a programas de desarrollo ya sean regionales o sectoriales; b) Contribuir al financiamiento de actividades o de agentes económicos que no estén suficientemente bien atendidos por la banca comercial y que, sin embargo, tienen una alta rentabilidad social para el país. Dentro de ellas se encuentran, entre otras, los apoyos a las actividades agropecuarias, a las pequeñas y medianas empresas y a las transacciones de comercio exterior; c) Contribuir al financiamiento de actividades y de acciones que, al menos en las etapas iniciales, difícilmente podrían ser financiadas por los intermediarios financieros privados. Dentro de ellas se encuentran, las acciones a favor del medio ambiente y del desarrollo tecnológico de las empresas productivas; y, d) Contribuir a que el financiamiento proveniente del exterior, y en particular el otorgado a los organismos financieros internacionales, efectivamente cumpla con los propósitos para los que fue otorgado. En este caso resulta de particular importancia también vigilar que, en la medida de lo posible, se generen suficientes recursos -ya sea directa o indirectamente- para cubrir los préstamos recibidos.

Sobre el comportamiento histórico y funcional de estas instituciones, y de manera particular de la banca de desarrollo, se han identificado tres etapas: de surgimiento y expansión, de control y de redimensionamiento,²⁰ que

¹⁸ Ibid. Pág. 94

¹⁹ Bueno M., Gerardo, *Consideraciones sobre la banca de desarrollo en México, en Federalismo y Desarrollo*, número 69, julio-agosto-septiembre del 2000. México, 2000. Pág. 15.

²⁰ Para el análisis de estas etapas y de las empresas públicas constituidas se consultó: Ayala Espino, José, *Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)*. Fondo de Cultura Económica y SEMIP, México, 1988; Uvalle, Berrones Ricardo, *La actividad económica del Estado Mexicano. Relevancia del Sector Parastatal*, Plaza y Valdés Editores, México 1998; y Galeana de Valadés, Patricia, *Los siglos de México*, Ed. Nueva Imagen, México, 1991.

mantiene una relación directa con los objetivos del desarrollo nacional determinados.

La primera etapa, de reconstrucción de la economía nacional vía organismos públicos (1920-1940), se caracteriza por la creación de un gran número de instituciones públicas y particularmente de banca de fomento, con la "la finalidad de atender espacios que la banca privada no alcanzaba a cubrir <por lo que> el Estado impulsó la creación de esas instituciones, atendiendo a sectores de la agricultura, de la industria y a sectores populares y medios. Las nuevas instituciones bancarias del gobierno formaron un cuadro financiero a ejecutar funciones crediticias, así como para apoyar las actividades productivas nacionales".²¹

Destaca la creación, el 31 de agosto de 1925, del Banco de México o Banco Central, con el objeto de regular la circulación de la moneda, el tipo de cambio y asumir las operaciones bancarias de tesorería; así como la reestructuración del sistema bancario dirigida, por una parte a los bancos privados y por la otra, a los bancos nacionales de fomento. Sobre la creación de los bancos de desarrollo, en esta etapa, se debe señalar: en 1926, el Banco Nacional de Crédito Agrícola, un sistema de 9 bancos regionales para atender a los ejidatarios y el Banco Cooperativo Agrícola; en 1930 el Banco del Trabajo; en 1933 el Banco Refaccionario de la Laguna y el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas; en 1934 Nacional Financiera; en 1935 el Banco Nacional de Crédito Ejidal; y, en 1937 el Banco Nacional de Comercio Exterior y el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial.

En la etapa de desarrollo y consolidación del sector descentralizado (1940-1982), continúa la creación de algunas instituciones de banca de desarrollo; sin embargo, resultan mucho más importantes los esfuerzos destinados al control de la operación del sector paraestatal, mediante la promulgación de leyes y acuerdos que permitan dicho control, así como su sectorización por ramas productivas y programáticas.

En esa etapa se identifica la creación en: 1941, del Banco Nacional de Fomento Cooperativo y el Banco del Pequeño Comercio del Distrito Federal; en 1946, el Banco Nacional Monte de Piedad; en 1950 el Patronato del Ahorro Nacional; en 1954 el Fondo de Garantía y Fomento para la

²¹ Ayala Espino, José, Ob. Cit. Pág. 124.

Agricultura, Ganadería y Avicultura (FIRA); en 1966 Financiera Nacional Azucarera; y en 1975, el Banco Nacional de Crédito Rural.

Por último llega el fin del modelo intervencionista y se inicia la etapa de cambio estructural y redimensionamiento del Estado, ya que con el afán de emprender una política de bienestar social, el Estado había creado un sinnúmero de empresas para cumplir con los cometidos de la justicia distributiva. Sin embargo, aun cuando el "Estado mexicano ha cumplido una de las tareas más importantes: desarrollar a la sociedad... <pero la> desarrolla creciendo más allá de lo que en realidad se justificaba".²² Situación que conllevó al inicio de su redimensionamiento, apuntando hacia la disminución de su presencia tanto en la sociedad, como en la economía dirigido hacia un Estado promotor y no interventor ni actor en los mercados.

En esta última etapa, conviene destacar la reprivatización de la banca -nacionalizada el 1º de septiembre de 1982- como un elemento toral del proceso desincorporador y determinándose el restablecimiento de un régimen mixto en los servicios de banca y crédito.

Sobre el proceso de reprivatización del sector bancario, Ricardo Uvalle expone que: "En circunstancias donde la economía del Estado no tiene condiciones idóneas para supervivencia, es contraproducente que un sector tan importante como el bancario, continúe en propiedad del Estado. De nueva cuenta, son las condiciones estructurales del país, las que aconsejan iniciar la reprivatización de la misma banca".²³ No obstante, el Estado en la propia iniciativa para la reprivatización determina que continuará con el manejo de los bancos de desarrollo dedicados al fomento de las actividades productivas prioritarias, que requieran de condiciones crediticias especiales y apojo en materia de asistencia técnica.

En la actualidad, operan siete bancos de desarrollo (y 2 en proceso de liquidación, Financiera Nacional Azucarera y Banco Nacional de Comercio Interior), a saber: Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT), Nacional Financiera (NAFIN), Banco Nacional del Ejército, Fuerzas Aérea y Armada (BANJERCITO), Banco Nacional de Obras Públicas (BANOBRAS); el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros; Sociedad Hipotecaria

²² Uvalle, Berrones Ricardo. Ob. Cit, Pág. 67.

²³ Ibid. Pág. 104.

Federal (creadas éstas dos últimas en julio de 2001 en sustitución del Patronato del Ahorro Nacional); y, el Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL), de cuyo desempeño en el periodo 1994-2000 se trata la presente investigación, así como una diversidad de fideicomisos constituidos para el fomento económico de sectores productivos.

CUADRO 1:

EVOLUCIÓN DE LA BANCA DE DESARROLLO

Etapa	Instituciones creadas
Reconstrucción de la economía nacional via organismos públicos (1920-1940)	<ul style="list-style-type: none"> • Banco de México 1925 • Banco Nacional de Crédito Agrícola Febrero de 1926 • El Banco Cooperativo Agrícola Febrero de 1926 • Banco del Trabajo Enero 1930 • Banco Refaccionario de La Laguna Enero de 1933 • Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas Febrero de 1933 • Nacional Financiera Abril de 1934 • Banco Nacional de Crédito Fidal Diciembre 1935 • Banco de Comercio Exterior Julio de 1937 • Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial Diciembre de 1937
Desarrollo y consolidación del sector descentralizado (1940-1982)	<ul style="list-style-type: none"> • Banco Nacional de Fomento Cooperativo 1941 • Banco del Pequeño Comercio del Distrito Federal 1941 • Banco Nacional Monte de Piedad 1946 • Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FIRA) 1954 • Financiera Nacional Azucarera 1966 • Banco Nacional de Crédito Rural Julio de 1975
Cambio estructural y redimensionamiento del Estado.	<ul style="list-style-type: none"> • Disminución de su presencia tanto en la sociedad como en la economía.
Actualidad solo operan los siguientes bancos de desarrollo, (y 2 más en proceso de liquidación: Financiera Nacional Azucarera y Banco Nacional de Comercio Interior).	<ul style="list-style-type: none"> • Banco Nacional de Comercio Exterior • Nacional Financiera • Banco Nacional del Ejército, Fuerzas Aéreas y Armada. • Banco Nacional de Obras Públicas. • Banco Nacional de Crédito Rural. • Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros. (creado en 2001). • Sociedad Hipotecaria Federal. (creada en 2001).

Fuente: Cuadro elaborado de acuerdo con información contenida en Ayala Espino, José, *Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)*, Fondo de Cultura Económica y SEMIC, México, 1988; Uvalle, Berrones Ricardo, *La actividad económica del Estado Mexicano. Relevancia del Sector Parastatal*, Plaza y Valdés Editores, México 1998; y Galeana de Valadés, Patricia, *Los siglos de México*, Ed. Nueva Imagen, México, 1991.

Sobre el marco conceptual-operativo de las instituciones que conforman la banca de desarrollo en México, conviene mencionar que éstas tienen una regulación dual, en tanto entidades de la administración pública federal del sector paraestatal y entidades bancarias.

En este sentido la Ley de Instituciones de Crédito²⁴ establece que el Sistema Bancario Mexicano estará integrado, entre otros, por el Banco de México, las instituciones de banca múltiple, las instituciones de banca de desarrollo y los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico. De igual forma se determina que el Estado ejercera la rectoría de este Sistema para que "oriente fundamentalmente sus actividades a apoyar y promover el desarrollo de las fuerzas productivas del país y el crecimiento de la economía nacional, basado en una política económica soberana, fomentando el ahorro en todos los sectores y regiones de la República y su adecuada canalización a una amplia cobertura regional que propicie la descentralización del propio Sistema, con apego a sanas prácticas y usos bancarios." Así como que, las instituciones de banca de desarrollo "atenderán las actividades productivas que el Congreso de la Unión determine como especialidad de cada una de éstas, en las respectivas leyes orgánicas."

Por lo que hace a lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal²⁵ se señala que: "son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes: I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica; y, II. Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

- a) que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social;
- b) que la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o

²⁴ Ley de Instituciones de Crédito, Diario Oficial de la Federación, 14 de julio de 1990. Artículos 3° y 4°.

²⁵ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1976. Artículo 46.

c) que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de sus miembros del órgano de gobierno y su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tengan facultades para velar los acuerdos del propio órgano de gobierno”.

Por su parte, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, señala que: el Banco de México, las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, los fondos y fideicomisos públicos de fomento, así como las entidades que formen parte del sistema financiero, quedan sujetas por cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, control, evaluación y regulación a su legislación específica; y les será aplicable esta Ley Federal, en las materias y asuntos que sus leyes específicas no regulen.²⁶

Bajo esos principios, se deberá entender como instituciones de banca de desarrollo a aquellas “instituciones de crédito que tienen una ley orgánica y reglamento expedidos por el Ejecutivo Federal, por el Congreso de la Unión y por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los que consta la especificidad de sus actividades las que, siempre serán de intermediación financiera y preferenciales, con el propósito de apoyar el desarrollo de sectores estratégicos o prioritarios de la economía nacional”.²⁷

EVOLUCIÓN DE LA BANCA DE DESARROLLO EN MATERIA AGROPECUARIA

Banrural conjuntamente con FIRA, son las únicas instituciones de la banca de desarrollo destinadas al fomento de la actividad agropecuaria, que prevalecen en operación. En el presente apartado se pretende enunciar la evolución que ha tenido la banca pública para el financiamiento del sector agropecuario.

En principio se debe mencionar que en 1924, en plena etapa posrevolucionaria se realiza la Convención Bancaria, que sienta las bases para reinstalar el sistema bancario nacional y reiniciar actividades de crédito, habiéndose promulgado en ese mismo año, la Ley General de

²⁶ Ley Federal de Entidades Paraestatales, Diario Oficial de la Federación, 14 de mayo de 1986. Artículo 4.

²⁷ Hegewisch Díaz Infante, Fernando, *Derecho Financiero Mexicano. Instituciones del Sistema Financiero Mexicano*. Editorial Porrúa, México 1977. Pág.169.

Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios y, posteriormente, en 1925, la expedición de la Ley del Banco de México y el inicio de operaciones de la Comisión Nacional Bancaria.

En el marco de esa Ley General se determinaron los siete tipos de instituciones bancarias que prestarían su servicio al público (banco único de emisión, bancos hipotecarios, bancos refaccionarios, bancos agrícolas, bancos industriales, bancos de depósito y descuento y, bancos de fideicomiso). Como consecuencia, en 1926 se expide la Ley de Crédito Agrícola, que crea el Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A. y la organización y funcionamiento de Sociedades Locales y Regionales de Crédito Agrícolas, con un fin económico y social. El Banco Nacional de Crédito Agrícola era un banco de depósito y otorgaba préstamos de avío²⁸, refaccionarios e inmobiliarios para fines agrícolas, para la construcción de obras permanentes destinadas al mejoramiento territorial y a la adquisición, el fraccionamiento y la colonización de tierras, destinado a pequeños propietarios, incluidos los ejidatarios. El banco debía también estimular el fraccionamiento de los latifundios, desconcentrar y distribuir el crédito por conducto de las sociedades regionales y locales de crédito y cuidar que éstas no abandonaran su sentido democrático y social.

En ese mismo año se expide la Ley de Bancos Agrícolas Ejidales con el propósito de atender a los ejidatarios organizados, mediante un sistema de nueve pequeños bancos agrícolas ejidales, liquidados en 1931 y transfiriéndose sus recursos al Banco Nacional de Crédito Agrícola. También, durante 1926 se creó (solo por año y medio) el Banco Cooperativo Agrícola.

Constituidos la banca y el crédito rural, quedó dentro del esquema bancario nacional la asistencia crediticia y social en el desarrollo de la actividad agropecuaria, con préstamos a mediano y largo plazo, tipos de interés preferenciales y créditos en programas especiales en zonas deprimidas económicamente o por contingencias naturales como sequías, plagas, inundaciones.

²⁸ Sobre la definición de este tipo de créditos se abundará en el capítulo siguiente.

Otro antecedente directo del actual Banrural se encuentra en el Banco Nacional de Crédito Ejidal, creado en 1935 para apoyar el ejido, y delimitando la actividad del Banco Nacional de Crédito Agrícola hacia los pequeños y medianos productores; ya que anteriormente el otorgamiento de créditos destinado a los ejidatarios había sido insuficiente.

En 1965 se creó el tercer banco para el sector rural: Banco Nacional de Crédito Agropecuario, cuyas funciones primordiales eran regular el crédito que operaban los otros bancos especializados del sector y otorgar líneas de redescuento, coordinando funciones con FIRA (Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura), operando recursos del exterior y de la banca privada.

Finalmente, en 1975, dada la necesidad de compactar el aparato de la banca pública para la atención del campo, se instaura el Banco Nacional de Crédito Rural, S.A., (Banrural) al cambiarse el nombre del Banco Nacional Agropecuario, S.A. e incorporando, por fusión, a los bancos: Nacionales de Crédito Ejidal y de Crédito Agrícola.

En su decreto de creación²⁹ se determina que operará como banca de depósito, ahorro, financiero y fiduciario, pudiendo celebrar operaciones de crédito con instituciones extranjeras privadas, gubernamentales o intergubernamentales, así como las operaciones que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y con una mística que define al campesino como uno solo, sin importar el régimen de tenencia de la tierra o su línea de producción.

En dicho decreto se establece también que los once bancos agrarios, integren conjuntamente con un banco adicional, de nueva creación, un sistema oficial de crédito agropecuario, dando así lugar al Sistema Banrural.

La creación de Banrural, como se puede observar, fue el resultado de una conjunción de esfuerzos y procesos institucionales por brindar un apoyo al campo mexicano; mediante el cual el Estado aseguraba el disponer de un mecanismo de financiamiento que coadyuvara a sus políticas económicas. Y sin olvidar la razón de ser de la existencia de los bancos de desarrollo "...

²⁹ Diario Oficial de la Federación, 7 de julio de 1975.

<que> obedece al interés del Estado de contar con intermediarios que asignen recursos financieros y técnicos en forma eficiente a los sectores de la economía nacional que el propio Estado considere prioritarios”.³⁰

Dadas las características esenciales de dicho banco y del sector mismo al que se dirigen sus acciones, previo el análisis de los resultados obtenidos en el periodo 1994-2000, en el siguiente apartado se presentan sus principales objetivos institucionales, sus características orgánico funcionales, sus políticas y normas de operación, así como un breve análisis del sector agropecuario mexicano en la actualidad, a fin de conocer el entorno de la Institución.

³⁰ Borja Martínez, Francisco, *El Nuevo Sistema Financiero Mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México 1992. Pág. 120.

II. Banrural y su entorno

El análisis de la política de crédito al campo instrumentada por el gobierno mexicano a través de la banca de desarrollo y en particular del Banco Nacional de Crédito Rural, no es posible sin enmarcarla dentro de la política económica que define el Estado y su consecuente estrategia de desarrollo, dirigida para el caso que aquí se estudia a la sociedad rural. Esto es, la esencia misma de la banca de desarrollo radica en su carácter de ser un instrumento activo de política económica, de manera tal que su orientación y su misión dependen directamente del papel que se le otorgue en este marco estratégico.

En este sentido Banrural no ha sido ajeno a esta condicionante de la banca de fomento y se ha adaptado de manera constante a las tendencias cambiantes de las políticas económicas y sociales dictadas por la administración pública federal en tanto institución propia enmarcada en su sector paraestatal.

La instrumentación de los programas de Banrural para el periodo de análisis, como se ha comentado, se han orientado a cubrir de manera esencial dos grandes vertientes: la primera dirigida al cumplimiento de las metas que establece el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en lo concerniente al sector agropecuario y forestal; y, la segunda, a la definición, diseño e instrumentación de políticas y programas de financiamiento, concordantes con las demandas de los productores agropecuarios y a sus condiciones de orden regional.

Estas acciones se deberán considerar dentro de tres conceptos básicos que definen a la propia Institución y que son³¹:

- Al ser una institución bancaria, Banrural está subordinada a los principios de rentabilidad y necesario equilibrio financiero, lo que significa que sus políticas y plataformas de acción correspondan a un esquema técnico-bancario riguroso;
- Como institución de banca de desarrollo, asume responsabilidades referidas de manera estrecha al desarrollo social, dado el sector que debe

³¹ Banrural, *Una Política de Crédito al Campo 1994-2000*, México, Banrural, 2000. Pp. 61-62.

atender, debiendo actuar como instrumento de fomento de la actividad productiva del campo; y

- Respecto a la actividad agrícola, la operación de Banrural se subordina a la atención financiera en orden a los ciclos agrícolas, en tanto corresponda al avío que demandan los productores. De igual forma debe contribuir a la capitalización de las unidades de producción agropecuaria mediante el apoyo a proyectos de equipamiento e infraestructura a través del crédito refaccionario, y de manera adicional debe prestar asistencia financiera a aquellas iniciativas que tienen que ver con el aprovechamiento de otros recursos de que disponen los campesinos y productores.

En el presente capítulo se buscará brindar elementos de análisis de la Institución, como es su razón de ser, visión, misión, principios, bases jurídicas, marco programático, estructura orgánico-funcional y sus tipos de operación crediticia, entre otros, así como una mención especial al sector agropecuario, a quien va destinado su esfuerzo institucional para la atención de sus requerimientos de financiamiento. Posteriormente determinar, la capacidad que ésta ha tenido en el cumplimiento de sus objetivos centrales y su misión.

BASES JURÍDICO ORGÁNICAS DE BANRURAL

A fin de entender la complejidad de la operación de Banrural, habrá que mencionar que "las instituciones de banca de desarrollo son entidades de la Administración Pública Federal, el carácter de sociedades nacionales de crédito que les asigna corresponde a un tipo especial de persona de derecho público y su capital está representado por títulos de crédito denominados certificados de aportación patrimonial."³²

La Ley Orgánica del Sistema Banrural³³ (constituido por 13 instituciones bancarias), determina que los bancos que lo integran son sociedades nacionales de crédito pertenecientes a la banca de desarrollo, característica que lo diferencia no solo de los otros intermediarios del crédito comercial o

³² Borja Martínez, Francisco. Ob. Cit. Pp. 129-130.

³³ Ley Orgánica del Sistema Banrural, Diario Oficial de la Federación, 13 de enero de 1986.

banca múltiple, sino también de las instituciones de banca de desarrollo; razón por la cual posee una naturaleza jurídica y estructura diferentes, que se pretende analizar y comentar a continuación.

La naturaleza jurídica de la sociedad nacional de crédito que corresponde a Banrural³⁴ es el de una sociedad mercantil, y como se contempla en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal³⁵ y en la Ley Federal de Entidades Paraestatales³⁶, son entidades de la administración pública federal y por lo tanto empresas de participación estatal mayoritaria que forman parte del sistema financiero, con autonomía de gestión, sujeta en cuanto a su constitución, organización, financiamiento, control y regulación a su propia ley y reglamento orgánicos, expedido este último por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.³⁷

Ese marco jurídico invocado en la administración pública federal conlleva a ubicar a las sociedades nacionales de crédito como personas morales de derecho público, teniendo en esa calidad, personalidad jurídica y patrimonio propio, calificadas como empresas paraestatales cuyos recursos o fondos provienen de ingresos fiscales del Gobierno Federal.

Consecuentemente, se debe señalar que en su carácter de entidad paraestatal de la administración pública federal, Banrural, es integrante de su sector financiero que depende sectorialmente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y se coordinan de manera muy estrecha en su operación con la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, (para el periodo que comprende el presente estudio Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural) y de manera operativa, normativa y de control a: la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, al Banco de México y a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

La condición ambivalente de Banrural se refleja también de manera operativa en el funcionamiento propio de la Institución, ya que por la

³⁴ Ley Orgánica del Sistema Banrural, Diario Oficial de la Federación, 13 de enero de 1986. Artículo 1°.

³⁵ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1976, artículos 1, 3 y 46.

³⁶ Ley Federal de Entidades Paraestatales, Diario Oficial de la Federación, 14 de mayo de 1986. Artículos 2 y 4.

³⁷ Ley de Instituciones de Crédito, Diario Oficial de la Federación, 14 de julio de 1990. Artículo 30.

naturaleza jurídica de su integración como Sistema, actúa en su ámbito nacional (corporativo) como banca de segundo piso, y en su ámbito operativo, a través de 12 Bancos Regionales (que abarcan la totalidad de las entidades federativas) y de 207 sucursales (ubicadas preponderantemente en áreas de influencia rural), con actividades de banca de primer piso.

Retomando los conceptos vertidos en el párrafo anterior, conviene precisar lo que se debe entender como³⁸, *banca de primer piso* al considerar en esta vertiente, que las operaciones de Banrural se verifican directamente con los acreditados finales del sector agropecuario y que se da, primordialmente, a través de las sucursales bancarias; mientras que el *segundo piso* no opera directamente con el público, sino que garantiza y apoya a los bancos de primer piso, en los créditos que otorgan a sus acreditados para financiar proyectos que requieren recursos económicos cuantiosos, o por su destino, se otorgue con tasas preferenciales.

Dadas las características jurídicas planteadas, la constitución y estructura del capital social de Banrural, la participación del Estado siempre es mayoritaria y se constituye con una aportación patrimonial del 66% correspondiente a un certificado de la Serie "A" suscrito por el Gobierno Federal, que es intransferible e inalterable en cuanto a los derechos que le confiere; y en un 34% de la Serie "B" que podrá ser suscrita por el Gobierno Federal y por personas físicas o morales mexicanas, dando preferencia a organizaciones del sector social rural.

Concluyendo, el Sistema Banrural está integrado, por un banco central, el Nacional de Crédito Rural, y doce regionales filiales, coordinados por éste, obediendo su regionalización a la naturaleza misma de la agricultura y ganadería, en cuanto a la diversidad geográfica, climática y ecológica del territorio nacional, así como a métodos de trabajo y producción, situación económica local, comercialización, vías de comunicación y otros factores culturales y sociales del país; que derivan en una característica preponderante: ser una banca de desarrollo de primer piso que con 207 sucursales atiende a sus acreditados.

³⁸ Para las definiciones aquí vertidas fue consultado a: Ruiz Torres, Humberto, *Elementos de Derecho Bancario*, Mc Graw Hill, México 1997.

CUADRO 2.

**SISTEMA BANRURAL
SUCURSALES, AREAS DE INFLUENCIA Y ATENCION**

BANCO	ZONA DE INFLUENCIA	SUCURSALES	%	CENTROS DE ANÁLISIS FINANCIERO 1/	CENTRO DE ANÁLISIS FINANCIERO ZONAL 2/
Banco Nacional de Crédito Rural	Nacional (corporativo)	2	1		
Banco de Crédito Rural del Centro	Guanajuato Queretaro Edo de Mexico	11	5	1	2
Banco de Crédito Rural del Centro Norte	Coahuila Zacatecas	21	10	1	3
Banco de Crédito Rural del Centro Sur	Puebla Tlaxcala Morelos Hidalgo	13	6	1	2
Banco de Crédito Rural del Golfo	Veracruz Tabasco	25	12	1	5
Banco de Crédito Rural del Istmo	Chiapas Oaxaca	19	9	1	4
Banco de Crédito Rural del Noreste	Tamaulipas Nuevo León San Luis Potosí	21	10	1	3
Banco de Crédito Rural del Noroeste	Sonora Baja California	16	8	1	2
Banco de Crédito Rural del Norte	Chihuahua Durango	18	9	1	3
Banco de Crédito Rural de Occidente	Jalisco Aguascalientes Colima	14	7	1	2
Banco de Crédito Rural Pacifico Norte	Sinaloa Nayarit Baja California Sur	19	9	1	5
Banco de Crédito Rural Pacifico Sur	Michoacán Guerrero	16	8	1	3
Banco de Crédito Rural Peninsular	Yucatán Quintana Roo Campeche	12	6	1	2
		207	100	12	36

Fuente: Cuadro elaborado de acuerdo con información contenida en el directoria institucional. (30-11-2000).

1./ Los Centros de Análisis Financiero (CAF), son unidades encargados del análisis de las solicitudes de crédito y tratamiento de cartera, en cada Banco Regional.

2./ Los Centros de Análisis Financiero Zonales, encargados del análisis de las solicitudes de crédito y tratamiento de cartera a nivel estatal.

De la estructura orgánico-funcional del Sistema Banrural presentada en el cuadro 2, se pueden concluir dos aspectos; el primero, que aun cuando el

Banco Nacional se desempeña como un corporativo y por lo tanto normativo, la subsistencia de 13 bancos filiales, hace mucho más compleja su operación, en tanto a controles y costos; y segundo, la cobertura que esta Institución tiene en el territorio nacional a través de sus sucursales ubicadas en zonas rurales, le dan una ventaja competitiva con otras instituciones, aun de banca múltiple, que se analizarán en el capítulo siguiente.

Debido a las características de esta Institución, y sin pretender ser exhaustivo en el análisis de su marco conceptual, se deben mencionar los siguientes ordenamientos que sustentan sus políticas y programas crediticios (de manera específica para el periodo de análisis): Ley Orgánica del Sistema Banrural, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000; el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000 (PRONAFIDE) y los dictados específicos, en materia de política crediticia, emitidos por la autoridad sectorial, representada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En tanto a su operación, no se limita al otorgamiento de créditos sino que con su condicionante de banca de desarrollo y sociedad nacional de crédito (banca de primer y segundo pisos), abarca la totalidad de las operaciones de banca y crédito, establecidas en la Ley de Instituciones de Crédito.

Sus operaciones de intermediación bancaria son clasificadas en pasivas, activas y de servicios que de manera genérica se definen como:³⁹

- ♦ Pasivas o de captación: Por medio de las cuales, el banco recibe recursos del público contrayendo un adeudo por lo que se genera un pasivo. De entre estas destacan: a) los depósitos bancarios; b) la aceptación de préstamos o créditos; c) la emisión de bonos bancarios; y, d) la emisión de obligaciones subordinadas.
- ♦ Activas: Aquellas por las que el banco concede un crédito por lo que hay un activo a su favor. Aquí se puede mencionar: a) descuentos; b) créditos documentarios; c) créditos de habilitación o avío; d) créditos refaccionarios; e) préstamos quirografarios; f) crédito simple; g) crédito prendario; h) cartas de crédito; e, i) tarjetas de crédito.⁴⁰

³⁹ Ruíz Torres, Humberto, Ob. cit. Pp. 12 y 13

⁴⁰ Banrural, *Manual de Crédito*. México 1999. Pp. 23-38

- ♦ **Servicios:** Los que las instituciones de crédito no captan ni colocan recursos del público sino que sólo prestan un servicio. Señalándose entre éstos, para el caso de Banrural: formulación de proyectos, capacitación, asistencia técnica, comercialización y servicios de mercado, avalúos, servicios fiduciarios, asesoría financiera y comercial, distribución de insumos y bienes de capital y seguros.

De estos servicios que brinda, de relevante importancia es el papel que juega el fideicomiso; y de entre éstos, el relativo a los Programas de Alianza para el Campo (PROCAMPO), en tanto que inciden de manera directa, al objetivo final de la presente investigación.

En él, Banrural participa en dos vertientes: por un lado, se constituye en fiduciario de los FOFAE (Fondo de Fomento Agropecuario Estatal) en donde cumple el mandato de administrar los recursos; y por otra parte, en su papel de banca de desarrollo, otorga créditos complementarios a los proyectos de los programas del Produce-Capitaliza y a los de Fomento a la Producción, de productores beneficiarios de la Alianza para el Campo.

Para este programa se debe subrayar, como objetivos específicos:

- ♦ Incrementar la capacidad de pago, al disminuir el monto de crédito de proyecto
- ♦ Ampliar la cartera de clientes, particularmente en préstamos refaccionarios
- ♦ Aumentar las posibilidades de recuperación
- ♦ Aprovechar los beneficios de Procampo y otros apoyos

De entre los aquí mencionados, se hará referencia solo a las de gran incidencia en la operativa de Banrural. 1) el crédito de avío, con destino específico a la adquisición de materias primas y materiales, el pago de jornales, salarios y gastos de explotación indispensables para los fines de la unidad económica, para apoyar el capital de trabajo para cubrir los costos de la actividad de dicha unidad económica; 2) crédito refaccionario, cuyo destino específico es el apoyo a la capitalización y consolidación productiva de la unidad económica, para financiar la adquisición de activos fijos, construcción o adaptación de inmuebles, instalación de equipos, formulación de proyectos, obras de infraestructura, equipamiento y otros activos o conceptos destinados a la capitalización de las unidades económicas; 3) préstamo quirografario, que es un crédito sin destino específico que se otorga a personas físicas con base en la confianza que la Institución le tenga al solicitante y que es para cubrir necesidades financieras de los clientes; 4) crédito simple, con destino específico que puede utilizarse para cubrir diversas necesidades financieras de la clientela; y 5) crédito prendario, se otorga con base en bienes muebles, dados en garantía, amparados por certificados de depósito y bonos de prenda.

◆ **Compartir inversiones con el Gobierno Estatal y los productores**

Banrural, en su carácter de fiduciario del Programa Alianza para el Campo, han administrado las aportaciones de recursos federales, estatales y de los productores a los Fondos de Fomento Agropecuario Estatal (FOFAE), y de cuyos resultados se analizarán en el próximo capítulo.

MARCO PROGRAMÁTICO.

Dentro de las directrices que la administración pública federal estableció para la operación de la banca de desarrollo, y en particular de Banrural, destaca, como ya se mencionó, el Programa Nacional de Desarrollo 1995-2000 y Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) 1997-2000.

En dichos ordenamientos programáticos se establecieron las siguientes líneas de acción, y de observancia obligatoria para el Banco.

Programa Nacional de Desarrollo 1995-2000⁴¹, capítulo de crecimiento económico:

Sistema Financiero para impulsar el ahorro y la inversión productiva:

- Propiciar una mayor captación de ahorro mediante la oferta de una mayor diversidad de instrumentos en condiciones atractivas de plazo y rendimiento.
- Promover una asignación más eficiente de los recursos hacia las actividades productivas mediante el fomento de una mayor competencia y mediante la reducción de los costos de transacción y operación de los intermediarios.
- Modernizar y fortalecer la regulación del sector financiero y a los organismos supervisores.

⁴¹ Programa Nacional de Desarrollo 1995-2000. Diario Oficial de la Federación 31 de mayo de 1995.

Política agropecuaria:

- Su objetivo fundamental consiste en incrementar el ingreso neto de los productores. Para ello, se deberán establecer medidas para mejorar la infraestructura productiva, la capacitación de los trabajadores agrícolas, los servicios financieros, así como otorgar certidumbre a la tenencia de la tierra. Para compensar el ingreso de los productores, se seguirán otorgando los apoyos directos para promover la capitalización y el desarrollo tecnológico del sector. Por su parte, la política de precios agrícolas y ganaderos será tal que permita la formación de mercados regionales, la reconversión productiva de aquellas regiones que muestren ventajas competitivas, la expansión de cadenas productivas y el abasto adecuado de maíz y frijol.

Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000⁴²

- Apoyar el impulso del sector rural y la capitalización del campo a fin de contribuir en la generación de oportunidades de inversión para los habitantes del campo, que se traduzca en un desarrollo regional más equilibrado y un incremento en el bienestar de esas comunidades.
- Contribuir en el financiamiento de actividades agropecuarias que permitan a los productores aprovechar las oportunidades que ofrece la nueva política de precios así como de fomentar otras actividades productivas en el medio rural.
- Instrumentar mecanismos que permitan ofrecer servicios financieros adecuados a las necesidades de los habitantes de las comunidades rurales que actualmente no son atendidas.
- Para lograr el desarrollo rural, se impulsará el proceso de transformación social y económico que conduzca al mejoramiento sostenido y sustentable de las condiciones de vida de la población rural a través de las actividades agropecuarias, acuícolas y forestales.

⁴² Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo 1997-2000. Diario Oficial de la Federación 7 de noviembre de 1997

- Que los apoyos que se otorguen a los productores rurales, apoyen la productividad y el desarrollo agropecuario, la creación y consolidación de empresas rurales a fin de fortalecer el ingreso de los productores, la generación de empleos y la competitividad del sector de manera sostenida.

VISIÓN, MISIÓN, FUNCIONES Y PRINCIPIOS DE BANRURAL.

Banrural, es una institución nacional de crédito a la que su Ley Orgánica le ha asignado como objeto "el financiamiento a la producción primaria agropecuaria y forestal, las actividades complementarias de beneficio, almacenamiento, transportación, industrialización y comercialización que lleven a cabo los productores acreditados".⁴³

Al objetivo habrá que agregar una consideración adicional ya que se especializa en el financiamiento del sector rural, apoyando preferentemente a los productores de bajos ingresos (PBI)⁴⁴, con potencial productivo que no son sujetos de crédito por parte de la banca comercial.

Dadas las características ambivalentes del Banco en tanto institución del sector financiero mexicano sujeta a estándares de eficiencia y rentabilidad, y por la otra, a entidad de fomento, cuyas acciones están dirigidas al sector agropecuario, y de manera específica a aquellos productores de más bajos ingresos; se destacan tres aspectos esenciales que conllevan a la definición de la visión y misión (ambas determinadas de manera institucional, para el periodo de análisis), que buscan regir las políticas y operación del mismo: el primero, relativo a lograr una operación eficiente; el segundo, la promoción de actividades productivas (entendidas dentro de un enfoque de rentabilidad económica); y como último elemento a señalar, es la conciliación de dicha dualidad.

Bajo dichos supuestos, la visión del Banco es: Conciliar exitosamente la dualidad de ser rentable y de fomentar el desarrollo rural, en un entorno difícil.

⁴³ Ley Orgánica del Sistema Banrural, artículo 3°.

⁴⁴ PBI.- Productor cuyos ingresos netos anuales son de hasta 1,000 veces el salario mínimo diario de la región y cuya solicitud de crédito, por proyecto sea de hasta \$150,000.

Mientras que su misión institucional ha sido definida, como:

- ◆ Contribuir con sus políticas de crédito y sus programas de acción al desarrollo productivo de la sociedad rural, (actividades agrícola, ganadera, forestal, acuícola y de transformación de recursos), y de los procesos de comercialización, teniendo como sujetos prioritarios al sector social a los cuales deberá servir mediante la oportuna asistencia financiera, favoreciendo al incremento de la capitalización de las unidades productivas.
- ◆ Participar con su acción en el cumplimiento de las metas que propone el Plan Nacional de Desarrollo.
- ◆ Promover la definición, diseño y puesta en práctica de políticas y programas de crédito, de acuerdo con el carácter y naturaleza de las demandas de los productores del campo en la perspectiva de sus condiciones de orden regional.
- ◆ Promover entre los productores del campo la realización de proyectos preponderantemente viables en una perspectiva de mediano y largo plazo, de suerte tal que consoliden su solvencia y puedan ser sujetos de atención del sistema financiero nacional.
- ◆ Ser un instrumento en la formación de nuevas generaciones de productores en los que prevalezca una cultura productiva apoyada en su capacidad administrativa y tecnológica que se subordinen a principios de productividad y eficiencia.⁴⁵

De lo anterior se destacan varios aspectos innovadores que buscan romper con la inercia operativa de la banca de desarrollo y en particular de Banrural, en cuanto al otorgamiento de créditos con una perspectiva de subsidio o de fondo perdido. Entre ellos se menciona, que el Banco debe otorgar financiamiento en todos y cada uno de los procesos que forman la cadena productiva del campo, incluida la comercialización; y desde luego, el de promover en los productores una cultura de proyectos productivos a mediano y largo plazos y no al corto, como de manera tradicional se ha realizado.

⁴⁵ Banrural, *Misión y Principios del Sistema BANRURAL*, México, Banrural, 1998. Pág. 9

En cuanto a las facultades y atribuciones que Banrural posee para la consecución de esta misión, se referirán las que para este fin le confiere su Ley Orgánica:

- ◆ Procurar los apoyos y recursos que canalicen y propicien el desarrollo integral de los productores;
- ◆ Promover y realizar proyectos que tiendan a satisfacer necesidades del sector rural en las distintas zonas del país o que propicien el mejor uso de los recursos de la región;
- ◆ Promover el desarrollo tecnológico, la capacitación y el incremento de la producción y de la productividad de las empresas del sector rural.
- ◆ Gestionar y, en su caso, obtener concesiones, permisos y autorizaciones para la prestación de servicios públicos o para el aprovechamiento de recursos naturales, con el fin de aportarlos a empresas cuya creación promueva. En igualdad de circunstancias, gozará del derecho de preferencia frente a los particulares y otras instituciones para obtener dichos permisos, autorizaciones o concesiones, a excepción de los que en ese sentido señalen las disposiciones legales aplicables.
- ◆ Financiar la adquisición de insumos, maquinaria y equipo que requieran los acreditados para sus actividades productivas, con objeto de aprovechar las condiciones del mercado.
- ◆ Actuar con el carácter de corresponsales de los bancos del propio Sistema en las operaciones que conforme a su ley les compete.
- ◆ Contratar créditos cuyos recursos canalicen hacia el sector, conforme a las disposiciones legales aplicables.
- ◆ Llevar a cabo todas aquellas actividades que el Gobierno Federal les encomiende por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para la promoción y desarrollo del sector rural del país, inclusive el financiamiento del programas de vivienda campesina y de agropesca.⁴⁶

⁴⁶ Ob. Cit. Artículos 2, 3, 4, 28 y 53

Las facultades y atribuciones comprendidas en dicho ordenamiento dan sustento jurídico genérico a las acciones que debe realizar la institución para el cumplimiento de su objetivo institucional.

A efecto de enfrentar a las nuevas realidades del país y del mercado internacional, y de manera particular los sectores financiero y rural, enmarcó sus funciones y programas en una serie de principios que pese a que no tienen un sustento jurídico-normativo, sí son importantes de considerar, en tanto que reflejan la mística operativa del Banco en el periodo de cuyos resultados se pretende analizar. Entre dichos principios conviene destacar:

- ◆ Enfrentar las demandas de crédito de los productores, con arreglo a los planes de financiamiento confeccionados sobre la base de los requerimientos del ciclo agrícola. Así, la Institución aplica criterios de orden cualitativo tales como la ponderación de la viabilidad de los proyectos; la prioridad de los cultivos que le concedan las circunstancias; la potencialidad de las áreas cultivables; y, el nivel organizativo del productor o los productores, estos últimos integrados en asociaciones.
- ◆ Fomentar la capitalización de las unidades de producción agropecuario, concediendo prioridad al crédito refaccionario.
- ◆ Desencadenar un proceso de captación del ahorro rural que favorezca el acrecentamiento de la capacidad crediticia del Banco.
- ◆ Fortalecer las nuevas formas de relación entre los productores y la Institución basadas en principios de atención a la clientela, eficiencia en la operación del crédito, transparencia y reciprocidad en el cumplimiento del crédito otorgado. Destacando el fortalecimiento de una sana actitud administrativa del crédito entre los productores y la erradicación de la cultura de no pago.
- ◆ Consolidar una alianza con los productores contribuyendo a la promoción del incremento de la productividad, en concordancia con los grandes objetivos que persigue el Plan Nacional Agropecuario contenido en la Alianza para el Campo.⁴⁷

Así pues, esos principios se constituyen en las grandes políticas y directrices de acción que determinan el rumbo a seguir por la Institución; todos ellos

⁴⁷ Banrural, *Una Política de Crédito al Campo 1994-2000*, México, Banrural, 2000. Pp. 62-63.

enmarcados en los dos grandes principios de esta entidad: la eficiencia en su operación y el fomento a la actividad agropecuaria del país, siempre inmerso en los lineamientos que sobre política económica dicte la administración actual del período que se analiza.

SECTOR RURAL MEXICANO.

Sin duda resulta muy complejo el estudio del sector rural mexicano; sin pretender hacer un análisis exhaustivo del mismo, que requiere un enfoque multidisciplinario y que no es el fin de esta investigación; se buscará el proporcionar algunos elementos que permitan comprender cómo dicho sector ha sufrido una reversión por la que ahora México, antes eminentemente rural, es un país preponderantemente urbano.

El conocimiento del sector primario de la economía, resulta mucho más importante ahora que el campo mexicano se encuentra ante el reto de la competencia internacional y en el cual el financiamiento para su crecimiento se ha limitado tanto por el sector público como por los sectores privado y social; ya que aun cuando, como ya se mencionó nuestro país es mayoritariamente urbano y su economía se sustenta más en los sectores secundario y terciario, según cifras del Consejo Nacional de Población (CONAPO) en el sector rural viven cerca de 26 millones de mexicanos e influye directa o indirectamente sobre la vida 35 millones más; la población rural, ha experimentado una disminución relativa respecto del total nacional al pasar de 32.1% en 1990 a 29.4% en 1995; en cuanto a la participación del producto agropecuario en el producto interno también ha registrado una disminución al pasar de 11.2% en 1970 a 6.1% en 1995; dicha disminución ha quedado de manifiesto de igual forma en relación a la población dedicada a actividades agropecuarias al pasar de 39.4% del total nacional en 1970 al 22.5% en 1995. Según la misma fuente, para 1995 el 70% de la población rural del país se concentra en 11 estados del centro y sur del país: Veracruz, Chiapas, Oaxaca, Puebla, Estado de México, Michoacán, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco y Tabasco, y los estados con mayor número de localidades fueron Veracruz y Chiapas, que conjuntamente concentran la quinta parte de las localidades rurales del país.⁴⁸

⁴⁸ Citado: Banrural, *Una Política de Crédito al Campo 1994-2000*, México, Pp. 23-25

A partir de un índice de marginación construido por la Secretaría de Desarrollo Social (PROGRESA) para 1997, tomando en consideración diversos factores entre los que destacan: analfabetismo, ocupación, tamaño de hogares y equipamiento de viviendas, se analiza el grado de marginación por tamaño de las localidades rurales, de acuerdo con el siguiente cuadro⁴⁹:

CUADRO 3:

Tamaño	Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	Muy Alto
De 1 a 99 habitantes	47.9	39.0	39.0	47.0	63.6
De 100 a 499 habitantes	22.6	30.8	36.8	38.0	30.0
De 500 a 999 habitantes	12.7	15.4	14.4	10.3	4.7
De 1000 a 2499 habitantes	16.8	14.8	9.7	4.7	1.7

Algunas cifras adicionales que aportan una semblanza de la realidad del país son las relativas a los ingresos; según el INEGI,⁵⁰ la remuneración media nacional es de \$2,148 per capita, la del campo es de \$255.75; y comparado con la media por persona ocupada en ramas como electricidad, gas y agua, que es de \$6,010.90, el ingreso del campo, representa una vigésima parte.

Sobre el desarrollo de dicho sector, vivió un gran auge durante 1920 a 1940 el cual manifestó un cambio significativo en la estructura de la tenencia de la tierra al instrumentarse la Reforma Agraria en las regiones productivas más importantes del país, que aunado a las políticas crediticias y de construcción de infraestructura por parte del Estado, hicieron posible un rápido crecimiento de la producción agrícola. Posteriormente, de 1946 a 1952, la expansión de su infraestructura continuó, así como la introducción de maquinaria y la utilización de semillas mejoradas y fertilizantes, habiéndose considerado que el desempeño del sector coadyuvó de manera importante a la producción de la industrialización del país.

“Durante los veinte años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, México asombró al mundo por sus elevadas tasas de crecimiento agrícola: con una expansión anual de 6.1% entre 1946 y 1965 en términos del producto interno bruto, se le consideró paradigma del desarrollo agrícola entre las naciones

⁴⁹ Katz, Issac M., *La Constitución y el desarrollo económico de México*. Ediciones Cal y Arena, México, 1999. Pág. 218

⁵⁰ Citado: Banrural, *Una Política de Crédito al Campo 1994-2000*, México, Pág. 24

de economía de mercado del tercer mundo... el milagro mexicano significó una pródiga fuente de divisas que financiaron la importación de bienes de capital para el desarrollo industrial."⁵¹

A partir de 1955 comenzaron a modificarse los factores que habían hecho posible el auge del sector, la inversión pública empezó a declinar y el reparto agrario se redujo. Como consecuencia se estableció (1952-1964) una política de control de precios de los principales productos agropecuarios, lo que deterioró los términos de intercambio entre los productos del sector primario y los del resto de la economía, que se tradujo en un desequilibrio del poder adquisitivo de los trabajadores del campo.

A mediados de la década de los años sesenta, la disminución de los recursos canalizados hacia el campo y el agotamiento del reparto agrario provocaron un estancamiento en el crecimiento de la superficie cultivada y una desaceleración en la tasa de crecimiento de la productividad del sector. A partir de 1965, la situación se agravó, a pesar de que el reparto agrario había sido reanudado.

"El milagro mexicano llegó a su fin durante la última fase del desarrollo estabilizador... apareció entonces la dependencia alimentaria, que plasmada en la importación de más de tres millones anuales de granos, fue considerada en los años setenta como amenaza para la soberanía nacional..."⁵²

En 1980, el sector agropecuario se paralizó y la crisis de 1982 y los programas de ajuste que se instrumentaron tuvieron importantes consecuencias en el sector, reflejada en una reducción de los recursos estatales a la actividad primaria.

Algunos analistas han concluido que el sector agropecuario durante los últimos años ha observado una recuperación en las tasas de crecimiento, basado preponderantemente en la combinación de una política de apoyo al sector que ha incluido subsidios directos y programas de transferencias de

⁵¹ Calva, José Luis, *Política agrícola para el desarrollo agropecuario sostenido con equidad*, en *El Sector Agropecuario Mexicano después del colapso económico*. Coordinador Felipe Torres Torres. Plaza y Valdés Editores, México, 1998. Pág. 11.

⁵² *Ibid.* Pág. 11.

tecnología, capacitación y orientación contenidos en la Alianza para el Campo, así como una política de liberalización de precios.

Aún cuando en el próximo apartado se desarrollará más ampliamente, no se puede omitir para el periodo de análisis 1994-2000, la crisis económica del país que afectó de manera importante al sector, principalmente en cuanto a las operaciones crediticias contraídas con las instituciones bancarias, tanto públicas como privadas; que derivó también para Banrural, por una parte, en la instrumentación de políticas y acciones para la atención de sus acreditados (muchas de ellas dictadas a nivel del Gobierno Federal) que fueron severamente afectados por la misma, y por la otra, y de manera interna, en saneamiento y optimización de su operación, principalmente con la instrumentación de medidas de racionalidad y de modernización tecnológica para convertirlo en una entidad más competitiva.

En cuanto al análisis del sector agropecuario, se debe mencionar que México cuenta con un sistema bancario moderno y que la atención que presta y la distribución de sucursales se ha concentrado en las áreas urbanas.

Es en las áreas rurales donde más claramente coexisten dos sectores financieros: el formal, que cuenta con una autorización del Gobierno para prestar sus servicios, a través de instituciones de crédito, ya sea banca desarrollo como es el caso de Banrural, bancos comerciales privados o intermediarios financieros no bancarios como uniones de crédito, sociedades de ahorro y préstamo y cajas populares; y el sector informal, constituido por prestamistas individuales, que en muchas ocasiones son comerciantes o particulares que proporcionan créditos para obtener un interés. Los créditos que proporcionan ambos sectores son diferentes ya que mientras el sector formal proporciona créditos en efectivo, el informal los proporciona tanto en efectivo como un adelanto a cuenta de cosechas, también en especie, ya sea para el consumo o la producción.

Entre los oferentes de servicios financieros se tiene, además de los dos sectores básicos, un tercer grupo que por sus características se identifica con el sector informal constituido por cajas y cooperativas de ahorro y préstamo, empresas parafinancieras⁵³ y fondos comunitarios. Esas organizaciones de

⁵³ Se deberá entender como entidades parafinancieras, a aquellas unidades de tipo empresarial, personas físicas o morales, que realizan actividades que complementan las funciones de que ofrece la banca, sin ser

alcance microregional realizan funciones de intermediación que no son reguladas ni supervisadas por autoridades bancarias, y que por su importancia creciente en el sector rural mexicano, se abordará en el cuarto capítulo del presente trabajo.

Sin embargo, enunciativamente se presenta aquí la oferta de financiamiento agropecuario que prevalece en la actualidad:

- ◆ La banca comercial con recursos provenientes de Fira, Bancomext, Nafin y otros, mediante operaciones de descuento;
- ◆ La banca de desarrollo de primer piso a través de los bancos del Sistema Banrural, tanto con recursos propios como de fuentes de descuento;
- ◆ Organismos financieros no bancarios, como uniones de crédito, sociedades de ahorro y préstamo, cajas de ahorro, arrendadoras financieras, empresas de factoraje, etc. Un sector seminformativo principalmente constituido por empresas parafinancieras cooperativas de ahorro y préstamo de fondos comunitarios; y
- ◆ Un amplio sector informal de prestamistas, comerciantes y usureros.

En el siguiente capítulo, como se ha referido, se dará cuenta de los resultados de la operación de Banrural para el periodo 1994-2000 y del impacto que éstos tuvieron en el sector agropecuario que por Ley le compete atender proporcionando algunos elementos que permitan tener un marco de referencia de su operación con otras instituciones financieras, tanto públicas, como privadas.

sustitutos de ellas, que siendo sujetos de crédito, pueden recibir financiamiento y otorgar servicios para las actividades productivas y distribuirlos a diversos usuarios o beneficiarios finales con los cuales tienen establecidas diferentes relaciones de asociación y/o de tipo mercantil en condiciones de equidad.

III. Impacto del financiamiento en el sector agropecuario 1994-2000

El financiamiento formal a las actividades agropecuarias en el país se ha reservado casi de manera exclusiva al Estado mexicano a través de la banca de desarrollo. Sin embargo, es importante señalar que esto no es limitativo, ya que se debe considerar que: "el financiamiento global del sector está formado por las inversiones directas o indirectas que el gobierno y el capital privado realizan vía créditos, subsidios, construcción de obras, apoyos monetarios a programas productivos y de desarrollo social... siendo las principales fuentes de estos fondos, las públicas <banca de desarrollo, fideicomisos y gasto público>; y las privadas <banca comercial, banca extranjera, aseguradoras, empresas agroindustriales nacionales, empresas transnacionales y corporaciones empresariales>".⁵⁴

Abundando sobre el tema se debe enfatizar que la estructura básica del financiamiento agropecuario mexicano, hasta antes de 1994, ha tenido una estructura dual: por un lado Banrural como encargado de canalizar créditos a los productores pequeños y medianos <fundamentalmente ejidatarios, tanto de áreas de riego y temporal> y por otro, FIRA y la banca comercial atendían a medianos y grandes productores de áreas de riego y de buen temporal. Bajo dicha perspectiva, y siempre bajo la regulación, y en muchas ocasiones, intervención del Estado mediante la definición e instrumentación de sus políticas económica, el crédito representó un medio esencial para la canalización de subsidios al medio rural, a través de: a) tasas de interés fijas y en términos reales frecuentemente negativas; b) subsidio a la operación de Banrural y FIRA (que canaliza la mayoría de los recursos hacia la banca comercial y que también otorgan reembolsos parciales por sus costos de transacción y asistencia técnica); c) Banrural que tenía un subsidio considerable con la recuperación de créditos vía transferencia del seguro agrícola; y, d) otra fuente de subsidio a través de Banrural que eran las condonaciones y reestructuraciones de adeudos por motivos políticos.⁵⁵

⁵⁴ Martínez, Aurora Cristina, *El Crédito al Sector Agropecuario*, en *El Sector Agropecuario Mexicano después del colapso económico*. Coordinador Felipe Torres Torres, Plaza y Valdés Editores, México, 1998. Pág. 121.

⁵⁵ Santoyo Cortés, Horacio, Muñoz Rodríguez, Manrubbio y Altamirano Cárdenas, Reyes, *Apertura Comercial y Reforma del Sistema Financiero Rural Mexicano. Consecuencias y Tendencias*, en *El Sector Agropecuario Mexicano después del colapso económico*. Coordinador Felipe Torres Torres, Plaza y Valdés Editores, México, 1998. Pág. 54.

El proceso de reconversión y reestructuración del sistema financiero agropecuario ha sido paulatino derivado principalmente de la apertura comercial que enfrentó nuestro país a partir de 1988 y que se tratará de explicar en el siguiente inciso de este trabajo, a efecto de entender la realidad que enfrentó Banrural en el período de análisis del mismo, haciendo énfasis en dos elementos esenciales de este proceso, el otorgamiento de créditos y el crecimiento de la cartera vencida dentro del sector.

FINANCIAMIENTO EN EL SECTOR AGROPECUARIO Y POBLACIÓN OBJETO

Según Horacio Santoyo⁵⁶: "El paternalismo y la corrupción asociados al crédito y seguro agrícola provocaron una desmoralización de muchos productores como sujetos de créditos, ineficiencia en el sistema financiero, mala asignación de los recursos de inversión, dependencia permanente de subsidios y finalmente la imposibilidad de permanencia del esquema". Situación que obligó al Estado mexicano a efectuar una transformación del sistema financiero agropecuario, que consistió, entre otros aspectos en:

- Eliminación en 1988 del encaje legal, que obligaba a la banca comercial a otorgar crédito por sectores, sin tomar en cuenta criterios de riesgo y rentabilidad.
- Desaparición de ANAGSA y creación de Agroasemex, con lo que la recuperación de créditos vía seguro desapareció.
- Establecimiento de tasas de interés variables, con lo que las tasas reales de los créditos para el fomento agropecuario, aun cuando siguen siendo las más baratas del mercado, ahora son positivas y crecen con la inflación.
- A Banrural se le determinaron criterios de autosuficiencia y parámetros de rentabilidad y ahora puede financiar cualquier actividad correlacionada con el sector.
- Con la liquidación de Ficart (fondo de fomento que atendía a Banrural casi de manera exclusiva), ahora sus fuentes de financiamiento son: FIRA, Bancomext y Nafin, que son las mismas que la banca comercial.

⁵⁶ Ob. Cit. Pp. 55-56.

- Los créditos de Banrural requieren de garantías adicionales a las naturales.
- La atención de las instituciones del sistema financiero agropecuario se divide, correspondiéndole a Banrural los productores de bajos ingresos (con potencial productivo); y a la banca comercial, los medianos y grandes productores, en coordinación con FIRA, Bancomext y Nafin.

Sin embargo, y pese al proceso de reestructuración del sector financiero rural, una constante de la problemática del mismo han sido los saldos de cartera vencida de los acreditados, situación que ha sumido al sector agropecuario mexicano en la dinámica de un círculo vicioso para el financiamiento, ya que la banca no canaliza recursos debido a la baja rentabilidad de los proyectos de los productores y a la vez los productores por falta de financiamiento no desarrollan proyectos de mayor rentabilidad.

Las causas y responsabilidades del crecimiento de esta cartera ha sido compartida, según expone Santoyo,⁵⁷ por:

- a) Instituciones financieras: por el otorgamiento de créditos de manera irresponsable. Destacando entre otras causas: sobreendeudamiento a los sujetos de crédito; enfatizar más en las garantías que en el proyecto; falta de oportunidad en el otorgamiento de créditos; y, sistemas de pagos basados en tasas de interés nominales, que con inflaciones altas, son prácticamente imposibles de cubrir.
- b) Productores con una actitud pasiva. Caracterizada por: desviación frecuente de los créditos hacia otras actividades; no pago en espera de una condonación o un programa de reestructura más favorable; visión a corto plazo; y, decisiones de endeudamiento no reflexivo.
- c) Política económica aplicada desde 1989. Determinada por: abrupta liberalización comercial; retiro de subsidios; sobrevaluación de la moneda y altas tasa de interés reales.

A partir de la instrumentación de esta política económica y como elemento secundario de la reordenamiento del sistema financiero rural el Estado ha

⁵⁷ Ob. cit. Pág. 62

instrumentado diversos programas de reestructuración de cartera vencida desde 1991. Solo se mencionarán los que para el efecto del análisis de la operación de Banrural en el periodo de análisis deberán ser considerados.

Se debe señalar que el gobierno federal estableció diferentes esquemas para subsanar la problemática: a) Durante 1994 se instauró el Sistema de Reestructuración de Cartera Agropecuaria (SIRECA), con el propósito de sanear la cartera que Banrural acumuló entre 1988 y 1991; b) En 1995 el Acuerdo de Apoyo Inmediato a Deudores (ADE), creado para aliviar la carga financiera de personas físicas y morales, y facilitar la reestructuración de créditos empresariales, agropecuarios, hipotecarios, de consumo y de tarjetas de crédito, y que para el caso de Banrural se estableció una disminución del 25% para los primeros 200 mil pesos del monto de crédito; c) En 1996, el Acuerdo para el Financiamiento del Sector Agropecuario y Pesquero (FINAPE) y el Programa de Apoyo Financiero a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FOPYME), en el cual se establecieron beneficios para los deudores de los créditos de los sectores agropecuario y pesquero y para los pequeños y medianos empresarios (considerando a los micro, medianos y pequeños agroindustriales), y en los que se ofrecieron descuentos en sus pagos de hasta 40% para los créditos agropecuarios y hasta de 30% para los empresariales (agroindustriales), así como la reestructuración de sus adeudos; y, d) El Programa Punto Final, en vigor del 1° de enero de 1999 al 30 de junio del año 2000, donde se establecieron nuevos beneficios de descuento de hasta un 60%.

En cuanto a la población objeto de Banrural, como se ha mencionado, se orienta hacia los Productores de Bajos Ingresos (PBI) con potencial productivo y dedicados tanto a actividades agrícolas como pecuarias. En este estrato se concentran 2.5 millones de productores, que representa el 55% del total del país, integrado por ejidatarios y comuneros en posesión legal de sus tierras, así como por colonos y pequeños propietarios que obtienen ingresos netos anuales de hasta 1000 veces el salario mínimo de la zona económica, obtenida de explotación agropecuaria, de riego o temporal, variables técnica y financieramente. Los PBI y las Unidades de Producción que son susceptibles de atención por parte del Banco, tienen una superficie de entre 2 y 20 hectáreas que representan el 57% del total de las unidades de producción, concentran el 44% de la superficie total de labor y general el 40% del valor total de la producción agropecuaria nacional.

Las actividades de los PBI, se circunscriben a: 1) los ciclos agrícolas en relación con los avíos demandados; 2) contribuir a la capitalización de las Unidades de Producción Agropecuaria con apoyos a equipamiento e infraestructura (créditos refaccionarios); 3) asistencia financiera para aprovechamiento de otros recursos; y 4) generación de empleo y comercialización de productos.

LA APERTURA COMERCIAL Y SU IMPACTO EN EL SECTOR AGROPECUARIO

Dentro de los principales factores que el sector agrícola mexicano resintió con la instrumentación de la política de liberalización de la economía, iniciada a partir del 1988, se debe destacar el relativo a los precios de sus productos debido al impacto directo que éstos representan y haciendo énfasis en los productores de más bajos ingresos, en tanto objetos directos de las políticas y acciones instrumentadas por Banrural.

En tal sentido, el análisis de los precios de los productos se referirá de manera exclusiva a tres productos: el maíz, el frijol y el trigo, debiéndose señalar que este proceso de liberación de precios, dio inicio en 1990 y que para 1995, los últimos dos productos sujetos al régimen de precios de garantía (maíz y frijol) fueron liberalizados, y fue establecido un nuevo régimen, el precio de concertación, que comprende un precio base o piso, que consiste en fijarlos en un nivel similar al prevaleciente en el mercado internacional.

Aunado a la instrumentación del nuevo régimen se indujo la comercialización por la vía de canales privados y se limitó la intervención de Conasupo, al conferirle la función de "comprador de última instancia" en zonas donde no se presentaran las condiciones o el mercado no operara favorablemente para los canales privados.

Así, por ejemplo, derivado de dicha política, y al sustituirse el precio de garantía del maíz, su precio de concertación se ubicó en 815 pesos para el ciclo otoño-invierno 1994/1995 y en 1,100 para el de primavera-verano 1995, precios que representaron incrementos nominales de 25 y 69%, respecto a los precios de garantía de los ciclos homólogos anteriores.⁵⁸

⁵⁸ Banrural 1994-2000, *Una política de Crédito al Campo*, México, Banrural, 2000. Pág. 53

Respecto al frijol, el precio base para los ciclos otoño-invierno 1994/1995 y primavera-verano 1995 se fijó en 1,600 pesos, que significó para el ciclo otoño-invierno una reducción nominal del 11.1% y para primavera-verano, el mantenerse sin cambio nominal.⁵⁹

El trigo, en los mismos ciclos, su precio de concertación en el ciclo otoño-invierno 1994/1995 representó un crecimiento real de 11.9%, mientras que para primavera-verano 1995 decreció 9.4% en términos reales.⁶⁰

La evolución desfavorable de los precios, aunada a la devaluación del peso permitió acelerar la política de liberación los precios de los productos agropecuarios, ya que el valor en pesos de los precios internacionales de los principales productos agrícolas aumentó a un nivel superior o igual de los precios internos y amplió el margen en el que se pueden ubicar los precios del mercado.

Profundizando sobre este tema, José Luis Calva,⁶¹ nos expone que: "a finales de 1995 y sobre todo en 1996, los precios reales de mercado de los granos se incrementaron significativamente, pero no como producto de una política interna de precios remuneradores, sino como resultado del alza extraordinaria de los precios internacionales... asociada a la drástica reducción de las reservas graneras mundiales provocadas, en gran parte por las adversidades climáticas que afectaron al planeta... pero una vez que se alejen estas adversidades y se recupere el nivel de la producción mundial, los precios internacionales descenderán, al recuperarse la producción y las reservas, arrastrando a la baja los precios internos del mercado".

Dentro de las políticas instrumentadas por el gobierno federal en materia de los cambios estructurales del financiamiento del campo mexicano, y con el propósito de compensar la pérdida de los precios de los productos, se encuentran los apoyos directos a los productores (PROCAMPO) cuyas características esenciales son: el no establecer diferencias por región, rendimiento por hectárea o tipo de producto de los incluidos en la canasta de Procampo, fijándose el pago directo en 400 pesos para el ciclo otoño-invierno 1994/1995 y 440 pesos, para primavera-verano 1995. Como

⁵⁹ Ob. Cit. Pág. 54.

⁶⁰ Ibid. 54

⁶¹ Calva, José Luis, Ob. cit. Pág. 13

consecuencia, los apoyos del Programa, para los ciclos otoño-invierno 1994/1995 y primavera-verano 1995, se deterioraron en términos reales: 4.2% y 19.6%, respectivamente.

Sobre la operación de este programa José Luis Calva⁶², nos dice que: "hacia finales de 1993 apareció el Procampo, supuestamente diseñado para aliviar la agobiante situación del campo. Sin embargo, los subsidios por hectárea recibidos por los productores de granos, desde la cosecha de otoño-invierno de 1993-1994, no alcanzaron a compensar la pérdida registrada en los precios reales de garantía o concertación de los granos..."

Otro programa establecido por el gobierno federal para apoyar al sector agropecuario mexicano, y aun cuando Banrural no intervino de manera directa en su instrumentación, sí es importante mencionar, y son los Fondos de Solidaridad de Apoyo a la Producción "*créditos a la palabra*", para apoyar a los campesinos de temporal con baja productividad y sin acceso al crédito formal. Mediante este crédito, que era de 400 pesos por hectárea por un máximo de 3 hectárea por productor que deben ser reembolsados con la cosecha. Sobre este programa se debe señalar que por sus características, los recursos otorgados son insuficientes para apoyar e inducir mejoras tecnológicas tendentes al fomento del desarrollo del sector.

FORTALECIMIENTO Y SANEAMIENTO FINANCIERO

Una acción que impactó de manera importante la operación del Banco en el periodo de análisis a que se refiere el presente trabajo, fue el proceso de fortalecimiento de la operación del mismo a través de la cesión de cartera al Fideicomiso Liquidador de Instituciones de Crédito FIDELIQ. En ese sentido, a finales de diciembre de 1998 el Gobierno Federal a través de la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento formalizó a mediante el FIDELIQ una operación con el Banrural para la cesión de cartera a título oneroso por \$10,900 millones (a su valor contable a plazo de 10 años), correspondiendo a la entrega de 142,241 expedientes a ese Fideicomiso.

Consecuente a esta cesión, la propia Comisión de Intersecretarial Gasto-Financiamiento, en diciembre de 1998, determinó una serie de acciones para

⁶² Ibid. Pág. 13

el saneamiento y fortalecimiento financiero de la Institución, que fueron formalizados, el 3 de abril del año 2000, a través de un Convenio entre el Gobierno Federal y el propio Banco. En este Convenio, se definieron compromisos para la optimización de la operación del Banco, y entre los que destacan: 1) reducción de personal; 2) revisión del proceso crediticio, incluyendo la creación de la Mesa de Control que audite el crédito y una instancia de Seguimiento y Recuperación de Cartera; 3) constitución de un Área de Administración Integral de Riesgo y de Normatividad de Crédito independiente; 4) incremento en la captación en ventanilla; 5) abatimiento de cartera vencida; 6) mayor índice de capitalización; y 7) incremento del margen financiero.

Una vez que se ha dado a conocer el contexto, tanto de las funciones y atribuciones del propio Banrural, de las acciones que de manera corresponsable se instauraron dentro del sistema financiero rural y de la magnitud de su problemática más arraigada, que es sin duda el crecimiento de la cartera vencida y de las acciones emprendidas por el Gobierno Federal para su alivio, así como de otros programas y políticas establecidas para enfrentar y atenuar la problemática que el sector rural mexicano enfrentó con la apertura comercial, se procederá a dar cuenta de los resultados que el propio Banco ha difundido, para el periodo de análisis 1994-2000, que se caracterizó, no solo en la implantación de la política económica neoliberal, sino también, por una sensible crisis económica que afecta a todos los sectores de la economía mexicana, y de manera muy señalada al sector rural.

RESULTADOS DEL FINANCIAMIENTO DE BANRURAL PARA EL PERIODO 1994-2000.⁶³

Las acciones emprendidas por Banrural para la atención al campo, se encontraron enmarcados en un *proceso de calidad y mejora continua*, que aún cuando no reflejan un impacto de manera directa a la operación y los resultados del mismo, sí son indispensables tomar en cuenta para conceptualizar la tendencia de un *nuevo banco* para enfrentar la realidad

⁶³ Antes de iniciar el análisis de los resultados, se debe de tomar en cuenta una consideración metodológica, en el sentido de que las cifras aquí presentadas para el año 2000, se refieren al mes de agosto de ese año. La información aquí presentada fue obtenida de: Banrural 1994-2000, Una política de Crédito al Campo.

económica y los retos de hacer más eficiente el otorgamiento de créditos al sector rural.

En este sentido se debe mencionar que las modificaciones estructurales y funcionales realizadas por Banrural para mejorar sus niveles de atención, fueron: la modernización y fortalecimiento institucional mediante las siguientes acciones: a) la implantación de una nueva plataforma informática diseñada para incrementar su eficiencia y mayor oportunidad en sus resultados; b) un programa de capacitación continua de los cuadros administrativos, técnicos y profesionales; c) la promoción de una cultura de calidad en el servicio; y d) la racionalización de la estructura orgánica y ocupacional.

Paralelamente se instauró un programa de modificación y actualización de normas y procedimientos crediticios con base en los siguientes principios: a) selección de proyectos y clientela crediticia; b) creación de Centros de Análisis Financiero, Mesas de Control y Unidades de Seguimiento y Recuperación de Carteras en los Bancos Regionales; c) creación de la Unidad de Administración Integral del Riesgo en el Banco Nacional; d) diversificación de los esquemas de fondeo; y, e) la implantación de un programa de capacitación continua.

Los resultados reportados por la Institución, por tipo de programa fueron los siguientes:

1. Programa Financiero

- **Derrama Crediticia:** Creció 58% en términos nominales. (anexo 1).

Por tipo de crédito, los de avíos de 1995 al 2000 acumularon \$ 34,049 millones, que representan el 56% de la totalidad de recursos otorgados en el periodo. Los refaccionarios presentaron un crecimiento del 26%, al pasar de 892 millones en 1994 a 1,126 millones en 2000. (anexo 2).

- **SalDOS de Cartera:** El saldo de cartera al año 2000 ascendió a \$ 29,164 millones con un índice de cartera vencida del 13%, significando una reducción de 13.3 puntos porcentuales respecto del índice de 1994. El saldo de \$ 29,164 millones en el año 2000, representó más de dos veces el saldo de 1994. (anexos 3 y 4).

Del saldo a agosto del año 2000, el 87% correspondió a cartera vigente y el 13% a cartera vencida, en tanto que, en 1994, el 73% de la cartera correspondió a vigente y 27% a vencida. (anexos 3 y 4).

El índice de la cartera vencida en 2000 fue de 13.2%, inferior en 32 puntos porcentuales al de 1997 y en 13 puntos porcentuales a diciembre de 1994.

Es importante señalar que, el efecto de transferir cartera, en su mayor parte vencida, al FIDELIQ a finales del ejercicio fiscal 1998 provocó una disminución considerable, siendo en agosto del 2000 de \$ 3,854 millones.

- **Calificación de Riesgo de Cartera:** En el periodo se reflejó un mejoramiento a los niveles de mínimo y bajo riesgo, al pasar del 66% en 1994 al 90% en junio del 2000. Se debe señalar que este mejoramiento, se debe principalmente a la mencionada cesión de cartera al FIDELIQ. (anexo 5)
- **Recuperación de Cartera:** En 1994 las recuperaciones permitieron absorber el 91% del plan de operaciones y, en el 2000, el indicador se ubicó en 110%; ésta recuperaciones, para el mismo periodo, se incrementaron en 91%. (anexo 6)

Las recuperaciones de capital crecieron en \$ 3,967 millones, al pasar a 8,011 millones de pesos al 2000. (anexo 6)

Las recuperaciones obtenidas a su vencimiento participaron con el 85%, cifra superior en 7 puntos porcentuales a la obtenida en 1994. (anexo 6)

Durante los últimos cinco años los índices de recuperación de créditos de avío del ciclo primavera-verano muestran una mejora en 12 puntos porcentuales respecto a 1994. (anexo 6)

Con relación a los índices de recuperación de créditos de avío del ciclo otoño- invierno, de ha mantenido casi en los mismos niveles, al ubicarse en promedio en 90%. (anexo 6)

Del total de recuperaciones, en 1998 el 65% provino de indemnizaciones del seguro agropecuario, en tanto que en el 2000 fue a través de vía directa. (anexo 6)

2. Metas Físicas y Alcance de Metas

Con las modificaciones de criterios y otorgamientos de créditos el Banco reportó en el periodo del informe "la selección de proyectos que tengan potencial productivo y que sean social y económicamente variables y financieramente rentables, constituyen la clientela de Banrural".⁶⁴

- En el periodo de análisis la clientela atendida observa una tendencia de crecimiento anual del 10%, atendiendo a agosto del año 2000, 248 mil clientes más que en 1994. (anexo 7). Considerando que, para el 2000, el 94% correspondería a Productores de Bajos Ingresos.
- Entre sus acreditados destacan, durante el periodo, 13 uniones de productores, con financiamiento con lo que se apoyó a 22 mil socios.
- Dicha derrama crediticia a sus acreditados representó la atención de dos millones de hectáreas a agosto del 2000, superando en 82% el nivel de superficie atendida de 1994. (Anexo 8).

3. Intermediación Financiera

a) Captación de Recursos

Es importante señalar la prioridad determinada por la institución para promover y fomentar el ahorro en el medio rural. Destacando entre otras acciones: la incorporación de fideicomisos y entidades del sector públicos a los servicios y la introducción al mercado nuevos instrumentos (Cuenta Activa, Gana Cuenta, Cuenta Optima, Creci Cuenta Escolar y Agro Cuenta Familiar). Mediante éstas, se debe reportar lo siguiente:

- El saldo total se ubicó en \$19,138 millones, con un incremento en término reales de 303%. (anexo9).
- En cuanto a la composición del saldo, los depósitos a plazo elevan su participación en 39 puntos porcentuales, representando el 82% del total. (anexo 10).

Para 1994 la captación provenía de instrumentos tradicionales de bajo rendimiento, en tanto que a partir de 1995 se empezaron a atraer

⁶⁴ Banrural, *Una política de crédito al campo*. Ob. Cit. Pág. 92

recursos de tipo corporativo con mayor costo. Así, al mes de agosto del 2000, la captación corporativa significó el 43% de la captación total y el 52% de la captación en el instrumento del plazo. (anexo10).

- Igualmente, se promovieron nuevos productos de captación de menor rendimiento, adecuación a la política de tasas e impulsos a la reciprocidad de la clientela.
- Los saldos de captación en moneda extranjera reflejaron un crecimiento de 11 veces, al pasar de 3 millones de dólares en 1995 a 34 millones de dólares al mes de agosto del 2000.
- A través del Programa de Seguridad Pública Nacional se captaron recursos por \$6,442 millones y por el Programa de Alianza para el Campo \$1,930 millones.

b) Descuento de Cartera

En este rubro, bajo las premisas de: fortalecer las relaciones con las fuentes de fondeo, incrementar los descuentos, impulsar su diversificación y aumentar los beneficios en la intermediación financiera se informa:

- Los descuentos a agosto del 2000 ascendieron a \$ 6,141 millones, 85% más al obtenido en 1994 por \$3,321 millones. (anexo 11).
- FIRA como principal fuente de fondeo, representó el 49%, disminuyendo su participación, para 1994 al 23%. (anexo 12).
- La relación entre descuentos de cartera y planes de operación fue de 78%, es decir, 14 puntos porcentuales más que en 1994. (anexo 11).

c) Otros Servicios Bancarios

- Se participó en el esquema de Recaudación de Impuestos y Derechos Federales, a partir del mes de marzo de 1996 (solo en 141 sucursales), captando \$83.4 millones, de 55,851 declaraciones.
- Por la infraestructura de Banrural, se realizan los pagos de subsidio del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) y el pago de cheques PROCAMPO.

- EL PROGRESA inició operaciones de 1999 en el Estado de Veracruz, donde se entregaron recursos a 255 mil familias, y en el 2000 en el Estado de Tabasco, a 66 mil.
- El PROCAMPO, que inició operaciones en el segundo semestre del 2000 en diez estados, a través del servicio de pagos de cheques que ascendieron a 850,000, por un monto de \$ 2,050 millones.

d) Programas de Apoyo al Sector.

- Respecto al Sistema para la Reestructuración de la Cartera Vencida Agropecuaria (SIRECA), comentado en incisos anteriores, durante 1995 se reestructuraron 8,798 casos con un monto de \$417 millones, que sumados a los de 1994 ascendieron a 84,088 casos atendidos por \$2,614 millones.
- El Acuerdo de Apoyo Inmediato a Deudores (ADE) benefició con la tasa de 25% a 98,737 clientes, equivalente a 136 mil créditos, representando un monto adeudado de \$4,738 millones. (anexo 13).
- Con el Acuerdo para el Fortalecimiento del Sector Agropecuario y Pesquero (FINAPE) se benefició a 309 mil productores con descuentos por \$1,794 millones, 36% de las recuperaciones totales; mientras que los descuentos a través del Programa de Apoyo Financiero a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FOPYME) ascendieron a \$110 millones (27% de las recuperaciones totales), beneficiando a 12 mil productores. (anexo 14).
- Mediante el programa PUNTO FINAL, se obtuvieron 1,389 recuperaciones. (anexo 15).
- En el marco del Programa de Alianza para el Campo, que dio inicio en 1996, se suscribieron 32 contratos de fideicomiso con los Gobiernos de los Estados y el Distrito Federal. En estos, al patrimonio de los fideicomisos correspondió un total de \$4,468 millones, acumulando un total de \$10,499 millones. (anexo 16)

El 74% de las aportaciones fueron de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR, actualmente SAGARPA) y los Gobiernos Estatales, y los recursos ejercidos se destinaron

principalmente a los programas: Kilo por Kilo , Equipamiento Rural, Mecanización , Café, Ferti-irrigación, Transferencia de Tecnología, PEAT y Capacitación.

Complementariamente, Banrural, como banca de desarrollo otorgó créditos a proyectos productivos, la mayor parte de estos recursos fue a Programa de Mecanización, beneficiando a más de 21 mil productores.

- Dentro del Programa de Seguridad Pública de 1998 que dio inicio en el mes de agosto del 2000, fueron aportados \$14,455 millones.
- Institucionalmente, se continuaron realizando tratamientos de cartera a productores que enfrentaron problemas para cubrir sus obligaciones, a través de prórrogas, renovaciones y los diferentes programas de reestructuración.

En este sentido, los tratamientos contabilizados a la cartera fueron por \$10,626 millones, en beneficio de 111,010 acreditados; correspondiendo el 53% del monto total a reestructuraciones (anexo 17).

- Para apoyar a los productores de café de los ciclos agrícolas 1995/1996 al 2000/2001, se canalizaron recursos por 75.5 millones de dólares y \$679 millones, en atención a 8,032 productores, habilitando 260 mil hectáreas. (anexo 18)

En este mismo contexto, y a través del Programa de Acopio, Beneficio y Comercialización de Café, se otorgaron recursos por \$92 millones y 100 millones de dólares para la comercialización de 3,760 miles de quintales, beneficiando a 585 sujetos de crédito. (anexo 19)

- Mediante el programa de Apoyo al Cultivo de Algodón, de enero a agosto del 2000, se otorgaron recursos por \$163 millones, para la atención de 20 mil hectáreas del cultivo. (anexo 20)

Se estableció el programa de Financiamiento para la Compra de Tierra en Chiapas, como una medida para solucionar la problemática de invasión de tierras y el rezago agrario en el campo. Así, se otorgaron créditos por un monto acumulado de \$940 millones. Dichos recursos

se aplicaron en 2,770 predios que abarcan una superficie de 225 mil hectáreas, en beneficio de 68 mil productores. (anexo 21).

4. Encomienda Fiduciaria.

- En 1994 la actividad fiduciaria se enfocaba fundamentalmente a fideicomisos públicos. Al finalizar el periodo de análisis la situación había cambiado, ejecutando acciones que permiten atender mandatos privados.
- Fundamentalmente por la constitución del fideicomiso en relación con el Programa de Dotación de Tierras en el Estado de Chiapas se administraron 703% más que en 1994, que para el 2000, ascendieron a 1,694 encargos. (anexo 22).
- Los patrimonios fideicomitidos ascendieron a \$12,756 millones, 5 veces más que 1994 en términos reales y los patrimonios líquidos alcanzaron un monto de \$10,301 millones de pesos. (anexo 23).
- Por concepto de honorarios fiduciarios se obtuvieron ingresos por \$12 millones y por servicio de avalúos \$18 millones, significando en términos reales un 15% y 90% más que en 1994, respectivamente.

Los resultados aquí presentados permiten dar cuenta de que a pesar de la constante problemática que tanto el sector como la propia Institución han enfrentado, ésta continuó atendiendo su objetivo que es el de apoyar a los productores de más bajos recursos, sin con esto asegurar que ha representado un paliativo real a las insuficiencias de recursos que enfrenta el propio sector, y que derivan, como se ha mencionado en reiteradas ocasiones, en circunstancias coyunturales de índole macroeconómicas y que requieren para su atención de políticas de impacto y de modificaciones estructurales, no solo en el ámbito del sector sino en la política económica que se ha establecido en nuestro país.

Enseguida se pretende presentar un análisis de orden cualitativo de los esfuerzos realizados por Banrural, que permitan conocer el impacto e injerencia que ha tenido en el sector agropecuario mexicano.

IMPACTO E INDICADORES DEL FINANCIAMIENTO DE BANRURAL.

Banrural ha sido una institución que ha operado, al igual que un gran número de instituciones de fomento, como elementos de injerencia política (y no siempre como motor de desarrollo) y con grandes rezagos de índole operativo y administrativo. Sin embargo, el tratar de enfrentar una nueva realidad financiera y administrativa que permitiera continuar funcionando para la consecución de su fin último, hubo que buscar subsanar severos problemas, de entre los que destacan: a) insuficiente colocación crediticia; b) prioridad secundaria a la función de captación del ahorro rural, no aprovechando la ventaja competitiva de su cobertura en ese sector; c) estructura y plantilla sobredimensionada y disfuncional; d) tondeo concentrado y continuos apoyos de recursos federales para su operación crediticia; e) financiamiento poco diversificado; reestructuración recurrente de pasivos y apoyos coyunturales; e) mínimo desarrollo informático; y, f) excesiva cartera vencida.

Ante las enormes debilidades de la Institución se deben enunciar las fortalezas con las que cuenta y que han permitido su permanencia, y que son: a) es una banca de desarrollo con un nicho de mercado exclusivo, que es la atención del sector rural, lo que deriva en constituirse en una institución financiera con alto nivel de especialización; b) Personal profesional y con larga experiencia; y c) su red de sucursales ubicadas en zonas de mediano y alto potencial productivo, que se pueden calificar de cobertura nacional.

Así pues, la consecución de los resultados presentados en el inciso anterior fueron llevados a cabo de manera paralela a serie de programas y acciones tendientes a subsanar las debilidades aquí enunciadas y adicionalmente al logro de los siguiente grandes resultados:

- Incremento de la derrama crediticia y de los niveles de recuperación (anexos 1 y 6).
- Disminución de los niveles de riesgo de cartera. (anexo 5).
- Abatimiento de la cartera vencida.
- Atención preponderante a los Productores de Bajos Ingresos.

- Incremento sustancial de la captación de recursos del público y descuentos. (anexo 10).
- Índice de capitalización acorde con la normatividad bancaria.
- Cero endeudamiento neto, no recurriendo a apoyos fiscales.
- En cuanto a la calidad de cartera de los acreditados⁶⁵, se menciona que: 1) se ha depurado significativamente; 2) está centrada en productores de alimentos básicos de escasos recursos con potencial productivo y capacidad de pago; y 3) 50% de los acreditados han obtenido ganancias y cerca del 90% de las unidades productivas son atendidas.
- Respecto a la calidad de la operación⁶⁶, se enuncia que: 1) el 85% de los acreditados indicó que la sucursal que los atiende se encuentra localizada adecuadamente; 2) a ninguno de los acreditados con cartera vencida se le han otorgado nuevos préstamos, destacando el control de la calidad de la cartera; 3) oportunidad en el otorgamiento de créditos; 4) 78% de los acreditados ofrecieron garantías; y 4) el 80% de los productores confirmaron su interés en solicitar nuevos créditos.
- Estas acciones y resultados de su operación reflejan una mejora en los indicadores de productividad (anexos 24, 25 y 26):

Indicador	1994	1999	Agosto 2000	Variación 1994-agosto 2000	
Crédito					
a) MS/sucursal	43.9	129.8	140.9	↑	221
b) MS/empleado	1.8	8.5	9.5	↑	428
Captación					
c) MS/Sucursal	6.7	80.0	92.5	↑	1,281
d) MS/empleado	0.2	5.2	6.2	↑	3,000
Captación por cuenta					
e) MS (plazo)	15.3	112.2	124.0	↑	710
MS (Vista C/R)	33.8	33.1	30.0	↓	11
MS (Vista S/R)	7.7	19.0	23.0	↑	199
MS (Ahorro)	0.9	1.3	1.3		44

⁶⁵ Conclusiones del estudio encomendado en 1997 por la SHCP al Fideicomiso par el Desarrollo de los Mercados Financieros en Regiones Rurales, órgano financiado con recursos del Banco Mundial.

⁶⁶ Ibid.

- En materia de captación de recursos, de 1994 a agosto de 2000, ésta creció casi en 13 veces.
- En cuanto a las recuperaciones, en el mismo periodo incluyendo capital e intereses, se incrementaron en 187%.
- Con relación a la superficie atendida, ésta pasó de 1.1 millones a 2 millones en el periodo de análisis.
- En cuanto a la clientela ésta creció, en el periodo que se analiza, en un 54% al pasar de 455 mil a 703 mil, mientras que los acreditados tuvieron un incremento de 71%, al haberse atendido 284 mil durante 1994 y 487 mil para el 2000, manteniendo en este último aspecto la constante de que los acreditados de PBI, representaron el 97%.

Respecto a sus resultados operativos y financieros, se señala que para agosto de 2000:

- La cartera de crédito es el de mayor relevancia en el total de los activos, participando con el 78%. (Anexo 27)
- La mayor participación del pasivo y capital fue el rubro de captación de recursos, que significó el 57%, con un monto de \$19,230 millones. (Anexo 27)
- El índice de capitalización del banco fue de 11.3% (arriba de lo establecido para las instituciones de banca de desarrollo por la SHCP).
- Su margen financiero ascendió a \$1,551 millones. (Anexo 28)
- Durante el periodo que se analiza, la pérdida neta del banco se reduce, al pasar de \$509 millones en 1994 a \$75 millones en agosto de 2000, esto es, 85% menos. (Anexo 29)

En lo que respecta a los costos de operación de la institución, durante el periodo de análisis, se menciona que:

- En 1994 el Banrural contaba con una plantilla de personal de 8,504 plazas, mientras que para agosto de 2000 esta ascendía a 5,056 plazas, lo que significó una reducción del 41%. (Anexo 30)

- Los beneficios en la operación de la reducción del personal, aunados con la adopción de nuevas tecnologías, se tradujeron de manera directa en la disminución de los costos de operación, que en el periodo de análisis, registró una baja a precios constantes de 1999, del 43%. (Anexo 31)

Con base en estos resultados, pudiera concluirse que Banrural cumplió durante el periodo de análisis, con su misión de continuar atendiendo y financiando a los productores de bajos ingresos, sin embargo sería muy simplista presumir que éstas acciones han sido un *motor de desarrollo* para el sector, que debería ser su objetivo como institución de fomento.

En este sentido, en el próximo capítulo se propone hacer un análisis de las expectativas que el Banco tiene para fortalecer su posición de banca de desarrollo y consolidarlo como una institución que privilegie su operación, considerando las fortalezas que tiene.

IV. El nuevo papel de la banca de desarrollo agropecuario

Aun cuando, el contexto que dio origen a la creación de la banca de desarrollo en nuestro país ha cambiado, es innegable que la atención concreta y contundente, su razón de ser, la razón por la que fue constituida aún está latente. Y esto es una constante en los ámbitos de influencia de las instituciones de fomento, ya que cada una de ellas aun enfrenta la problemática del insuficiente desarrollo de cada uno de los sectores a los que va dirigida su operación. Maritza Izaguirre⁶⁷, expone que: "los objetivos básicos de la antigua banca de fomento siguen vigentes; tenemos la oportunidad de incorporar las lecciones aprendidas, originadas de los éxitos y fracasos acumulados por estas instituciones en su ya largo recorrido".

La necesidad de permanencia como banca de desarrollo, que esencialmente ha distinguido a los países de América Latina, ha consignado no solo su continuidad, sino incluso su fortalecimiento. Conforme a un estudio realizado en los países de la región⁶⁸, de 53 instituciones financieras de desarrollo situadas en 18 países, 33 de éstas se conservaban como instituciones de carácter público, 15 eran mixtas y solo 5 se definían como privadas. Y, para el caso de los países europeos, donde en muchos casos estas instituciones habían desaparecido han vuelto a aparecer con objetivos muy concretos de coadyuvancia en el desarrollo de sus economías.

Hoy por hoy la realidad del campo mexicano es otra a la que prevalecía en los años de origen de Banrural, pero no es ni con su desaparición, ni con estrictos criterios de rentabilidad económica donde se dará el impulso que el sector agropecuario mexicano necesita para su reactivación. La apertura comercial a la que de manera abrupta fue sometida la economía de nuestro país debe ser aminorada con políticas públicas que "fomenten el desarrollo de los sectores productivos".

⁶⁷ Izaguirre Porras, Maritza, Presencia de la banca de fomento en el nuevo milenio, en *El Futuro de La Banca de Desarrollo: Reto del Fomento Económico*. Revista Federalismo y Desarrollo No. 69, trimestre julio-septiembre del 2000. Pág. 37.

⁶⁸ Estudio realizado por la división de Estudios Economicos de la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Banca de Desarrollo (Alide), citado por Izaguirre, Maritza, Ob. cit, pag. 36

Especialistas en la materia nos exponen que⁶⁹: “El debate sobre el futuro de la banca de desarrollo gravita alrededor de la definición del papel del Estado en una economía moderna de mercado... tienen que ver con las funciones que deben corresponder al Estado para impulsar y sostener el desarrollo económico y las herramientas idóneas para desempeñar esas funciones”.

Entorno al debate sobre el futuro de la banca de desarrollo y del propio Estado de bienestar que subsane los excesos del estado protagonista, Ricardo Uvalle plantea que “... es necesario que asuma una función de regulador, promotor y coordinador de los esfuerzos y capacidades tanto individuales como sociales... que su actividad se oriente por los valores de la vida pública, dando cauce a la energía ciudadana con fines de organización y participación. La revitalización de la vida pública implica la existencia de un Estado Socialmente necesario, esto es, un estado que no suplante la iniciativa social ni individual...el estado debe reconocer que su propio bien sólo depende de lo que haga a favor de la sociedad...la vida pública del estado se fortalece cuando los ciudadanos son tomados en cuenta en relación a los asuntos comunes. El vigor del estado... depende de cómo respeta las libertades públicas; de cómo garantiza la democracia política; de cómo auspicia la participación de las organizaciones ciudadanas en el engranaje de la convivencia social; de cómo produce los bienes y servicios que satisfacen las demandas sociales; de como gobierna hasta conseguir la existencia de una sociedad integrada por ciudadanos...”⁷⁰

Es en este contexto en que la banca de desarrollo y de manera muy particular la destinada a fomentar las actividades del sector agropecuario, requiere una revisión conceptual que permita cumplir con su misión institucional y que la convierta en motor que coadyuve en la mejora del sector agropecuario. René Villareal⁷¹, nos dice que: “La banca de desarrollo, en un novedoso marco de banca especializada, debe retomar su papel fundamental de banca de inversión de desarrollo en proyectos y sectores estratégicos”.

⁶⁹ Noriega Curtis, Carlos y Karam Toumei, Alejandro, *Reflexiones sobre la banca de desarrollo en la reforma estructural de la economía*, en *El Futuro de La Banca de Desarrollo: Reto del Fomento Económico*, Revista Federalismo y Desarrollo No. 69, trimestre julio-septiembre del 2000, Pág. 7.

⁷⁰ Uvalle Berones, Ricardo, *La teoría de la Razon del Estado y la Administración Pública*, Dp. 88-89.

⁷¹ Villareal René, *La banca de desarrollo: palanca del financiamiento para el crecimiento*, en *El Futuro de la Banca de Desarrollo: Reto del Fomento Económico*, Revista Federalismo y Desarrollo No. 69, trimestre julio-septiembre del 2000, Pág. 181.

Bajo dicha perspectiva, habrá que considerar que las acciones emprendidas por el Estado para subsanar la baja productividad del sector mediante esquemas de apoyo a la producción agrícola, destacando la política de crédito subsidiado, tanto de avío como refaccionario; han demostrado su ineficacia, básicamente por dos razones, la primera derivada de la política de reparto agrario que al atomizar la propiedad de la tierra introdujo un sesgo en contra de la adopción de técnicas modernas de producción, por lo que los campesinos utilizaban el crédito de avío o hasta el refaccionario, para adquirir bienes de consumo y no de producción; y la segunda es que el financiamiento agropecuario se utilizó con fines políticos dentro del sistema corporativista del sistema político mexicano.⁷²

Sobre este tema de la propiedad de la tierra se debe comentar que en 1992, ante la crítica situación de pobreza y atraso en la agricultura mexicana, y toda vez que había sido ya agotada la tierra para ser repartida, se reforma el artículo 27 constitucional, con dos fines esenciales: el primero eliminar los problemas derivados de la falta de una precisa definición de los derechos privados de propiedad, y, segundo, revertir la muy baja inversión privada en el sector agropecuario.

Se deben destacar de entre las reformas hechas al mencionado artículo, las siguientes:

- Modificación a la fracción IV, que permite a las sociedades mercantiles ser poseedoras de fincas rústicas, buscando que la agricultura deje de ser una actividad económicamente organizada como una sociedad de carácter tradicional y se inserte en una economía de mercado.
- Reforma a la fracción VII, permitiendo a las comunidades y ejidos decidir por sí mismos las condiciones que más les convenga para el aprovechamiento de los recursos productivos. Además, para buscar el aprovechamiento de economías de escala en la producción, se permite a los comuneros y ejidatarios "asociarse entre sí, con el gobierno o con terceros y otorgar el uso de sus tierras", es decir, se permite que la tierra sea rentada.

⁷² Katz, Isaac M., *La Constitución y el desarrollo económico de México*, Ediciones Cal y Arena, México, 1999. Pág. 215.

- Derogación de la fracción XIV, que permitía la expropiación arbitraria de tierras y aumentaba el riesgo de invertir en la agricultura.
- Modificación a la fracción XV, que redefinió las extensiones consideradas como pequeña propiedad, lo que permite, al ampliar la extensión máxima de tierra que se puede poseer individualmente, la introducción de técnicas modernas de producción en la agricultura.

Ahora bien, el impacto de dichas reformas en el desarrollo económico y social de la mayor parte de los habitantes rurales han sido insuficientes, se requiere de manera complementaria de otras medidas de desarrollo, principalmente aquellas enfocadas a incrementar el nivel y la calidad de vida del capital humano de los productores agrícolas. En el siguiente inciso, se abordará un elemento esencial que debe ser incorporado y asimilado, en las acciones para el financiamiento del sector, y es el que tiene que ver con la participación tan importante que han tenido los particulares, y no necesariamente las instituciones financieras en el apoyo a la productividad del campo mexicano.

EL TERCER SECTOR EN LA BANCA DE DESARROLLO AGROPECUARIO

En este sentido, es necesario señalar que nuestro país cuenta con un sistema bancario moderno, su atención y la distribución de sucursales se concentra en las áreas urbanas. Se estima que 95% de esas oficinas se localizan en ciudades. En contrapartida, alrededor de un 30% de la población del país vive en municipios principalmente rurales, que no cuentan con servicios bancarios.

Ante esas limitantes o desinterés del sistema financiero mexicano para cubrir a las áreas rurales, es donde precisamente se ha presentado un fenómeno de coexistencia de dos sectores financieros: el formal, ya sea a través de instituciones de crédito, o bien intermediarios financieros no bancarios como uniones de crédito, sociedades de ahorro y préstamo y cajas populares y que proporciona créditos en efectivo; y, el informal, constituido por prestamistas individuales, que proporcionan créditos para obtener un interés, a través, tanto por efectivo como un adelanto a cuenta de cosechas, o en especie, ya sea para el consumo o la producción.

Un elemento adicional al sector informal, es el constituido por cajas y cooperativas de ahorro y préstamo, empresas parafinancieras, fondos comunitarios, etc., mismos que casi siempre tienen un alcance microregional y que realizan funciones de intermediación que no son reguladas ni supervisadas por autoridades bancarias.

Sobre la fuente de financiamiento formal, y particularmente el caso de Banrural, se ha abundado en el capítulo anterior de este trabajo, por lo que en este inciso, se pretende profundizar en la creciente participación del llamado tercer sector⁷³, en el financiamiento de las actividades productivas del campo mexicano. En este sentido, y para dimensionar la operación del mercado financiero rural, "debe considerarse que, de acuerdo con cálculos realizados para 1998, el número de transacciones del sector informal supera las del sector formal por un margen de 7 a 1...< y que> los bancos son los que proveen los créditos más grandes, con un promedio de operación de 36 mil pesos, mientras que los créditos proporcionados por el sector informal son, en promedio de 3,100 pesos."⁷⁴

Con lo anterior, se puede concluir que las instituciones bancarias tienen preferencia por las operaciones de mayor monto (más de dos terceras partes de sus transacciones son de 10 mil pesos o más); y, que los intermediarios encuentran su nicho de mercado en clientes de tamaño medio (con créditos con montos de entre 2 mil y 10 mil pesos); mientras que los prestamistas aun cuando en su mayoría proveen créditos pequeños, hay algunos que llegan a otorgar montos elevados (sobre todo quienes compran cosechas por adelantado).

Sobre el surgimiento con fuerza de este sector, se ha expresado que se ha debido, entre otras causas, a lo siguiente⁷⁵:

- El atraso general de la sociedad rural respecto de los sectores urbanos, que se traduce en una menor cultura financiera.

⁷³ El artículo 25 constitucional, considera la concurrencia del sector social en el desarrollo económico del país, el surgimiento conceptual del tercer sector, debería implicar una revisión al texto constitucional.

⁷⁴ Romero Gudiño, Alejandro, *La demanda de servicios financieros y la bancarización de la pequeña agricultura: Nuevos esquemas modalidades y productos*, Revista de los Tribunales Agrarios, número 18, mayo-agosto, México 1998, Pp. 133- 148

⁷⁵ *Ibid.*

- La dispersión misma de la población rural, se recrea en una situación de aislamiento, en la cual los bancos y otras instituciones financieras encuentran obstáculo para hacerles llegar los servicios.
- La ausencia del sistema bancario, ha sido suplida por los prestamistas, con quienes los pequeños productores han mantenido tradicionalmente relación; ya que realizan sus operaciones basadas en el conocimiento personal de su clientela, se sustentan en una relación de confianza y no el requerimiento de garantías, situación que facilita aún más la transacción, ya que la clientela, aunque las posea, no está acostumbrada a proporcionarlas.
- El esquema de requisitos y papeleo que exige el sector formal desalienta al pequeño productor.
- El conocimiento directo de los agentes del sector informal es una ventaja adicional, ya que conoce los antecedentes de su clientela potencial, por lo que no tiene que registrar contratos ni realizar avalúos de garantías, trámites que además le significan al cliente costos que encarecen la transacción y agregan tiempo para disponer el crédito.

Este factor del "tiempo de respuesta", se torna de vital importancia para créditos a actividades agrícolas, cuya viabilidad depende del cumplimiento de las labores dentro de plazos imposterizables.

El sector formal en el medio rural, se ha orientado a proporcionar financiamiento a la producción; predominando el crédito de avío en forma de capital de trabajo para cubrir los costos de los cultivos; siguiendo en importancia los créditos refaccionarios para acrecentar la capacidad productiva y elevar los niveles de capitalización de las explotaciones y, en tercer lugar, se ubican los financiamientos para servicios, básicamente la comercialización. Sobre este aspecto, se debe destacar que, salvo excepciones, no se otorgan créditos para el consumo, manifestándose un dominio del sector informal en el otorgamiento de estos créditos.

Con base en lo aquí expuesto, se confirma que ante la demanda insatisfecha de servicios financieros el medio rural mexicano, proveniente esencialmente

de los estratos de pequeños productores agrícolas y ganaderos, así como de comerciantes, artesanos, mineros, pescadores y pequeños empresarios que desarrollan actividades conexas a las propiamente agropecuarias; ésta es atendida por el sector informal constituido por prestamistas en condiciones de usura, y que adicionalmente cuenta con ventajas competitivas, derivadas de su propia naturaleza, ya que por tradición se ha sabido adaptar a las necesidades de una demanda atomizada, basada en transacciones de pequeños montos, rapidez de respuesta y con exigencias mínimas en cuanto a garantías, contratos y trámites en general.

De manera adicional y aunque el tema de las recuperaciones es el menos tratado en los estudios sobre las formas en que opera el sector informal de financiamiento en el medio rural; se deduce que por tratarse de una relación basada en la confianza y el conocimiento personal entre el prestamista y el prestatario, los niveles de recuperación son más altos que en el sector formal.

Una consideración adicional es el hecho de que si bien existen en el medio rural productores que en los últimos años dejaron de ser atendidos por la banca comercial y en menor medida por la de desarrollo; se trata en todo caso de un grupo minoritario, ya que la demanda mayormente significativa, es la que proviene de los productores de escasos recursos.

Aquí está pues, un reto más a considerar para la nueva banca de desarrollo agropecuario. En este sentido se considera que Banrural, aprovechando las ventajas que tiene el propio sector formal financiero, esencialmente con su presencia en el campo mexicano, y con el establecimiento de programas específicos, podría incorporar a esta población - objetivo, y que entre otros aspectos considere⁷⁶:

- Diseñar instrumentos de captación que permitan el microahorro de las familias campesinas, con énfasis entre las amas de casa y los niños.
- Adecuar sus políticas para llegar a diferentes nichos de mercado, rediseñando sus instrumentos para que correspondan a las características regionales.

⁷⁶ Ibid.

- Para las regiones donde coexisten actividades productivas orientadas al mercado, junto con patrones de pequeña producción de autosubsistencia, se debe pensar en un sistema de microcrédito, que atienda tanto al aspecto productivo como al consumo de la familia.
- Impulsar esquemas crediticios a través de empresas parafinancieras⁷⁷ como una forma de compartir riesgo y lograr que un pequeño crédito al productor individual tenga, para las instituciones otorgantes, características similares a las prácticas de sindicación.

La operación, a través de éstas empresas, es con el fin de apoyar a pequeños productores por medio de sujetos de crédito con carácter empresarial, asegurando que el beneficio del financiamiento llegue a los pequeños productores y superando los riesgos que representa el que éstos no cuenten con garantías suficientes, así como que en el momento de la comercialización entreguen su producción a los intermediarios.

La empresa parafinanciera es una forma de respuesta a las dificultades que los pequeños productores enfrentan para acceder directamente al crédito, y que por necesidades de su estrategia operativa empezaron a contratar directamente los créditos requeridos, y distribuirlos y administrarlos entre los productores agrícolas que les proveen en materia prima.

- Una opción adicional para otorgar crédito en casos en que los solicitantes carecen de garantías gravables, o bien en situaciones de elevado riesgo por factores climáticos, se debe fomentar la creación de fondos de garantía y de contingencia entre los productores rurales organizados.

Ya sea a partir de aportaciones de los propios productores o bien de una aportación inicial del gobierno federal y los gobiernos estatales participantes, los fondos constituidos deberán funcionar otorgando garantías complementarias a sus socios o, en el caso de fondos de contingencia, se dedican a reasegurar los cultivos obteniendo

⁷⁷Se deberá entender por empresa parafinanciera, a un intermediario financiero no bancario informal, en el sentido de que no está sujeto a la supervisión y control de las autoridades financieras, ni tienen que valuar su cartera, crear reservas, ni mantener determinados índices de capitalización; por lo que sus operaciones no están reguladas por leyes financieras, sino fundamentalmente por los ordenamientos mercantiles.

mejores condiciones con empresas aseguradoras de cobertura nacional.

- Una opción más para el otorgamiento de créditos, a través de organizaciones, es la que se puede realizar a través uniones de créditos. Aquí, se debe mencionar que Banrural inició en el periodo de análisis, la canalización de créditos por medio de estas Uniones de Crédito, habiéndose mostrado una tendencia creciente que para 1996 representaron el 8.6% del ejercicio total.

Sobre dichos considerandos, y respecto a la importancia que estas organizaciones tienen en el campo mexicano, se ha expuesto que: "los agentes financieros no bancarios, que resulten del proceso organizativo del campo, serán indudablemente mecanismos que contribuirán, en gran parte, a imprimir una mayor agilidad, certidumbre, oportunidad y participación de los productores y sus requerimientos de crédito... en el futuro, el contar con una adecuada asistencia técnica, capacitación y apoyo -siempre que se originen en el seno de las organizaciones comunitarias- serán seguramente estructuras invaluable para la ampliación del área de influencia de la institución de fomento del desarrollo"⁷⁸.

Expuesto aquí el modo de operación de los agentes informales del financiamiento rural, queda de manifiesto que un elemento importante para que este mantenga y aún incremente su presencia en las zonas agropecuarias mexicanas, es sin duda la simplicidad para el otorgamiento de créditos por parte del sector informal. Ante esto, la banca de desarrollo enfrenta un reto mayúsculo, que es el penetrar a sus sujetos de crédito de una forma mucho más sencilla y que lo haga compatible con las directrices que dicta en este sentido las dependencias y entidades reguladoras del sistema financiero mexicano y de las propias entidades controladoras de la Administración Pública Federal. En este sentido, en el siguiente apartado se tratará de explicar la problemática que dicha operación enfrenta para lograr que sea más asequible a sus acreditados.

⁷⁸ Terroba Garza, Oscar, *La banca de desarrollo, un asunto de Estado. La experiencia del financiamiento al campo*, Pp. 90-98, Federalismo y Desarrollo, número 69, julio-agosto-septiembre del 2000. México, 2000. Pág. 110.

FLEXIBILIZACIÓN DE LA OPERACIÓN DE LA BANCA DE DESARROLLO

Sobre el sistema financiero rural, Horacio Santoyo⁷⁹, dice que: "es fundamental para que los agricultores puedan movilizar su ahorro, obtener financiamiento y dirigir sus inversiones hacia usos más eficientes. En el caso de la agricultura mexicana, la ausencia de un sistema financiero rural con estas características es un lastre que impide desarrollar la competitividad del sector..."

Como se ha expuesto, en nuestro país el financiamiento a la producción agropecuaria encierra operaciones financieras complicadas, que es vital romper esas barreras funcionales para acercar el crédito tan necesario al campo mexicano. De entre otros, tres son los factores que concurren en esta complejidad, y que de una u otra forma se han reseñado en el presente trabajo, y que a manera de síntesis se pueden señalar como:⁸⁰

1. Para el estrato de productores pequeños, son operaciones pequeñas a productores con baja cultura financiera, lo cual implica diseño de sistemas más particularizados y explícitos en sus términos.
2. Para otorgar cualquier crédito se requiere un análisis preciso de recuperabilidad que no se hace de acuerdo con la factibilidad real de mantener una economía de la producción sana, en el contexto crítico de nuestros mercados nacionales y extranjeros.
3. En ese marco, los sistemas para obtener y controlar las garantías que respaldaron los créditos otorgados fueron inadecuados a las condiciones reales de nuestra economía.

Considerando la importancia que el crédito representa para impulsar la producción, especialmente en el sector agropecuario, se deben replantear fórmulas para que el sistema financiero rural mexicano funcione adecuadamente y se puedan revertir las tendencias que hasta ahora han prevalecido en ese sector de la economía, a continuación, se presenta una propuesta hecha por Horacio Santoyo⁸¹ para la reactivación del crédito,

⁷⁹ Santoyo Cortés, Horacio. Ob. Cit. Pág. 53.

⁸⁰ Martínez, Aurora Cristina, Ob. Cit. Pág. 127

⁸¹ Santoyo, Cortés, Horacio, Ob. Cit. Pp. 71-72.

donde se determina que se requieren cumplir varias condiciones, y que para la operación y reorganización de Banrural representan mayor impacto:

- a) A nivel macroeconómico, generar las condiciones para que las actividades agropecuarias sean rentables, mediante las siguientes acciones:
 - Mantener una sublevación moderada del peso a fin de ser competitivos en el mercado nacional e internacional y mediante la operación productiva de las unidades de producción lograr su capitalización paulatina.
 - Estabilizar las tasas de interés reales para la economía a niveles inferiores al 10% a fin de evitar la especulación financiera y promover la canalización de recursos hacia las actividades productivas.
 - Un programa de fomento para la actividad que permita revertir los rezagos tecnológicos, organizativos y comerciales del campo bajo criterios de corresponsabilidad y eficiencia.
- b) Apoyar directamente a través de los fondos de tomento, y sin intermediación bancaria, a empresas, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de agricultores que cuenten con grupos de productores que se distingan por su capacidad tecnológica y su solvencia moral. Estos agentes deberán ser capaces de involucrar en el riesgo del crédito a los proveedores, productores y clientes, además de contar con personal técnico capacitado para inducir cambios tecnológicos y organizativos.
- c) Que el programa de apoyo de más alta cobertura, el Procampo, pueda emplearse para la capitalización de las empresas permitiendo que los recursos de los 13 años que le restan de vida al programa puedan ser otorgados todos juntos cuando se destinan a proyectos de impacto productivo o comercial o bien a la compra de cartera crediticia con descuentos superiores a lo que ya se otorga el FINAPE.
- d) Fomentar en el medio rural esquemas de ahorro individual como los fondos o cajas de ahorro, a fin de empezar a crear ese hábito y al mismo tiempo usarlos con fines de capacitación y selección de

sujetos de crédito. Igualmente, promover esquemas de ahorro colectivo a través de fondos de garantía para crédito o precios, fondos de aseguramiento.

Banrural deberá transformarse incrementando su eficiencia en términos de prestación de servicios financieros para el medio rural, disminuyendo costos operativos..., deberá desarrollar un esquema de financiamiento oportuno a fin de que pueda diferenciarse y desarrollar ventajas competitivas...

Esto es, la permanencia de la banca de desarrollo, y en particular de Banrural, deberá ir acompañada no solo de la voluntad del Estado por su permanencia sino, de una definición del mismo sobre la política económica que se instaurará, para que el propio Estado continúe con su función esencial de promotor del desarrollo económico de los diferentes sectores productivos del país.

Un elemento complementario, y que como se ha mencionado representa un problema constante y creciente del sector agropecuario mexicano, es el relativo a la cartera vencida. En este sentido y, dentro precisamente de propuestas que requieren de la flexibilización del sistema financiero mexicano y en particular de Banrural, para superar este problema, Jorge Calderón presenta la siguiente propuesta⁸²:

1. Suspender los juicios mercantiles, renegociar los adeudos, cancelar la capitalización de intereses y anular los intereses moratorios
2. Que las bancas oficial y privada otorguen créditos refaccionarios y de avío a los agricultores, ganaderos, campesinos y a las diversas figuras asociativas con cartera vencida para apoyar la recuperación de su potencial productivo y generar recursos para abonar a los créditos reestructurados a mediano y largo plazo
3. Inyección de recursos financieros para el crecimiento de la economía
4. Aumento sustancial de la inversión pública en el desarrollo rural

⁸² Calderón Salazar, Jorge, *Reflexiones sobre política macroeconómica y desarrollo rural en México*, en El Sector Agropecuario Mexicano después del colapso económico. Coordinador Felipe Torres Torres, Plaza y Valdés Editores, México, 1998. Pág. 41

5. Ampliación del crédito disponible con tasas de interés que vayan de acuerdo con la productividad y financiar en forma ágil, oportuna y suficiente a los productores en base a los costos reales en los cultivos
6. Amnistía fiscal para los productores agropecuarios
7. Aumento de los precios a los productos agropecuarios para adecuarlos a sus costos reales de producción
8. Suspender las importaciones subsidiarias de granos y productos agropecuarios con fines especulativos y bajos o nulos aranceles...

Aunque la propuesta aquí presentada pareciera tajante y excesiva, sí es importante considerarla ya que presenta la necesidad de que en casos extremos, y no solo para la atención de la cartera vencida, se establezcan mecanismos flexibles para apalear problemáticas ya críticas, sobre todo en sectores tan sensibles como es el sector agropecuario mexicano.

En contrapartida, existe la postura de considerar al crédito que otorga la banca de desarrollo en general, y la agropecuaria en particular, como "... una política de fomento, <que> no debe centrarse en proveer crédito fácil, sino en crear los incentivos adecuados para que las instituciones se integren debidamente a una economía moderna de mercado y contribuyan a su desarrollo equilibrado".⁸³

En este contexto, se considera de vital relevancia considerar una opción si no intermedia, sí que considere los dos rasgos más importantes de ambas: por una parte la flexibilización de la normatividad para los casos extremos y por la otra, el convertirse en incentivos que permitan que los pequeños productores agropecuarios se integren de manera competitiva a la economía moderna de mercado. En el siguiente inciso se presenta esta opción, identificada con el término de bancarización, que tiene como fin último de acercar el crédito a sus clientes últimos, los productores del campo mexicano.

⁸³ Noriega Curtis y Karam, Alejandro. Ob. Cit. Pág. 8.

BANCARIZACIÓN DE SERVICIOS Y BANCA SOCIAL EN LA SOCIEDAD RURAL

Se debe entender por bancarización de servicios y banca social en la sociedad rural a las oportunidades de acceso a los servicios formales de intermediación financiera, para que su cobertura y extensión propicien el cumplimiento de sus tres funciones básicas, a saber:

- a) Movilización del ahorro rural;
- b) Financiamiento del sector; y
- c) Asignación eficiente de recursos.

En este sentido, se debe mencionar que la actividad de Banrural se circunscribe a:

- a) Los ciclos agrícolas en relación con los avíos preñarios
- b) Contribuir a la capitalización de las unidades de producción agropecuarias con apoyos a equipamiento e infraestructura (créditos refaccionarios)
- c) Asistencia financiera para el aprovechamiento de otros recursos
- d) Generación de empleo y comercialización de productos.

A la complejidad operativa de Banrural se le suma su caracterización normativa:

- Para la SHCP y el BANXICO es un intermediario financiero bancario
- Para la SECODAM una entidad de la administración pública federal paraestatal
- Para la SAGARPA y la SRA una Institución de fomento que debe atender a una población objetivo, no captada por la banca múltiple y con programa se instituciones de apoyo y concertación (Procampo, Alianza para el Campo y Compra de Tierras).

Con los antecedentes enunciados en capítulos anteriores más profundamente, se configurará un contexto operativo de Bannrural, basada en sus fortalezas, debilidades y retos, para finalmente presentar una propuesta de reestructura del mismo en el sentido de que como se lo han expresado especialistas en la materia: "la Banca de fomento deberá desarrollar la habilidad necesaria para incorporar, el uso de las líneas, criterios que no solo aseguren la racionalidad económica y financiera de la decisión, sino que contemplen objetivos sociales y ambientales propios de la banca de fomento... su permanencia va estrechamente vinculada a la correcta conducción financiera, austera y eficiente, la cual asegure su viabilidad y permanencia, sin recurrir como en el pasado a la obligada contribución oficial, negada en el entorno del mercado. La eficiencia y eficacia institucional son requisitos para permanecer y competir."⁸⁴

FORTALEZAS

- Cobertura nacional con 207 sucursales bancarias (ubicadas en zonas de mediano y alto potencial productivo); 12 Centros de Análisis Financiero Regionales y 36 Centros de Análisis Financiero Zonales. (cuadro 2, pág. 20)
- Los acreditados para el año 2000, fueron 487 mil, de los cuales el 94% corresponden a Productores de Bajos Ingresos.
- La derrama crediticia creció el 58% en términos nominales.
- Las inversiones en valores por

DEBILIDADES

- Costo de operación incrementado básicamente por 3 factores:
 - √ Existencia de 13 sociedades nacionales de crédito, cuya estructura de mando es del orden de 25.7% en el nacional y de 13.3% en regionales. Del total de su personal (5,327) casi el 50% es sindicalizado.
 - √ Condiciones generales de trabajo preexistentes que establecen jubilación temprana y pensiones al retiro con indexación mínimo al 10% o en menor proporción con indexación de acuerdo al índice inflacionario.
 - √ Interlocución con 13

⁸⁴ Izaguirre, Maritza. Ob. Cit. Pág. 38

los pagarés bancarios recibidos por el pago de Fideliq y la cartera de crédito, son los saldos de mayor relevancia en el total de los activos, participando con el 37% y 33% (total de activos \$32,805 millones).

sindicatos pertenecientes a la FENASIB

- Del total de la cartera vencida, la cartera judicial nunca rebasó el 3%, debido a: una política crediticia eficiente y depuración de la cartera; una amplia demanda y respuesta a los programas de apoyo a deudores; y, el fomento y apoyo a la cultura del pago, por parte de las organizaciones sociales.
- La captación de recursos significa el 57% de pasivo y capital.
- Unica institución bancaria que puede garantizar al 100% sus
- Margen financiero reducido, principalmente por 4 factores:
 - √ Política crediticia sujeta a los ciclos productivos del campo
 - √ Alto riesgo debido al nicho de mercado atendido (factores climáticos y de mercado).
 - √ Elevados costos de transacción por tamaño de los productores
 - √ Proceso de intermediación financiera poco eficiente (inadecuada mezcla de recursos).
- Índice de capitalización (10% de los activos en riesgo) inestable, debido fundamentalmente a:
 - √ Elevada cartera vencida (40% acumulado en el periodo)
 - √ Elevados costos de operación
 - √ Margen financiero reducido
- Insuficiente creación de reservas preventivas por cartera crediticia

operaciones pasivas (no le aplica la Ley de Protección al Ahorro Bancario y como banca de desarrollo, el Gobierno Federal responde por sus operaciones).

vencida y calificada.

- Firma de un Convenio de Desempeño, con acciones de fortalecimiento financiero con 3 indicadores básicos: 1) cartera vencida no superior al 13%; 2) índice de capitalización superior al 10%; y, 3) endeudamiento neto cero.

Ante estas características institucionales Banrural debe enfrentar los siguientes retos, para la optimización de su funcionamiento:

- Para solventar la dualidad de ser rentable, enfocándose exclusivamente a los Productores de Bajos Ingresos, Banrural también debe atender a agricultores comerciales e incrementar su participación en agroindustria y ganadería, créditos a la comercialización y créditos refaccionarios.
- Mejorar su proceso de intermediación financiera con mayor captación de ventanilla, corporativa e incremento del fondeo con la banca de desarrollo (actualmente con FIRA 50%, mientras que con Nafin 23% y con Bancomext 25%).
- Fortalecer y depurar su proceso crediticio, particularmente el abatimiento de la cartera vencida.
- Reducir sus costos de operación, estabilizar su índice de capitalización y aumentar su margen financiero.
- Implantar los indicadores de riesgo crediticio, financiero y operativo, propios y diseñados para la banca agropecuaria.
- Fortalecimiento y especialización de sucursales y microsucursales en localidades pequeñas.

- Convertirse en el catalizador para el desarrollo de las instituciones financieras no bancarias (entidades parafinancieras y concepto de *banca social*).
- Sostener la función social y de fomento del Banco

Ahora bien, para enfrentar los retos aquí presentados, se considera que existen fundamentalmente 2 opciones para el rediseño de Banrural:

1. Continuar operando como banca de desarrollo de primer piso, que constituye su característica distintiva en la banca de fomento y su fortaleza en la cobertura de la población objetivo misión del Banco.
2. Fusionarse con otros intermediarios financieros para constituir una nueva entidad de desarrollo agropecuario.

En seguida, se procederá a presentar cada una de ellas:

Primera opción.

- Resectorizarse en la SAGARPA, que representaría beneficios inmediatos, esencialmente en:
 - a) Mayor flexibilidad operativa, acorde a la voz del cliente
 - b) Posibilidad para ejercer líneas propias de crédito
 - c) Diversificación de las fuentes de fondeo y de garantía
 - d) Eliminación de límites superiores para el financiamiento
 - e) Participación integral en el ciclo económico del campo (desde la producción hasta la comercialización, incluyendo las garantías jurídicas de propiedad).
- Fusión por incorporación de los 13 bancos integrantes del Sistema Banrural, en una sola sociedad nacional de crédito, y con ello:

- a) Fortalecer su operación regional, a través de delegaciones regionales (transformación de los bancos regionales), Centros de Análisis Financieros (Regiones y Zonales ya existentes), y sucursales (ya existentes) y microsucursales (de nueva creación).
- b) Se requeriría decreto de fusión por incorporación y convenio de sustitución patronal con los 13 sindicatos del Sistema Banrural.
- c) Reestructuración orgánico-funcional para operar como un Banco Nacional con delegaciones regionales, sucursales y microsucursales.

Segunda opción.

- Creación de una nueva entidad de intermediación financiera agropecuaria, en la cual el Sistema Banrural dejaría de operar en primer piso y se fusionaría con la entidad de nueva creación.
- Esta nueva entidad de intermediación financiera, podría constituirse como unan Financiera Agropecuaria, producto de los activos de Banrural, fusionado por incorporación y cuyos pasivos se cederían onerosamente (venta a valor contable) al Fideliq. Funcionaría como banca de segundo piso.
- Su papel de intermediario de fomento agropecuario estaría enfocado a sustentar financieramente a otras entidades financieras de ventanilla, tales como uniones de crédito agropecuarios, cajas de ahorro rural y agentes parafinancieros que operan en la sociedad rural. Estos intermediarios de primer piso podrían apoyar su formalización y operación con la infraestructura que actualmente tienen los 12 bancos regionales y 207 sucursales de Banrural.

Cabe señalar que en el contexto del presente trabajo no se podría dimensionar correctamente el proceso jurídico-administrativo que implica cada una de las dos opciones planteadas, y más aún, podría constituir un análisis específico y por separado.

Sin embargo, el acceder a este planeamiento de redimensionamiento de Banrural tiene el propósito primigenio de rescatar su participación como institución financiera de fomento y de devolverle su asignación original:

constituye una Razón de Estado y dentro de un "Estado moderno que protege la vida privada, alienta el mercado y despolitiza el intercambio económico al institucionalarlo...⁸⁵". Esto es, la participación del Estado moderno, en esta actividad específica de banca de fomento, y particularmente para el sector económico objetivo de Banrural, es no solo pertinente sino indispensable a través de su reestructura, para que de manera eficiente cumpla con su objetivo final, que es el de promover el desarrollo en el campo mexicano. Premisa, que como se ha venido planteando, deberá de venir acompañada de una definición específica, por parte del Estado, de políticas económicas y sociales, que de manera específica tengan injerencia en este sector productivo del país.

De las propuestas de rediseño de Banrural, en lo particular hay una inclinación de preferencia personal por la primera opción; esto es, la relativa a la reestructuración, ya que respetaría su carácter de institución de fomento y permitiría su vinculación más estrecha, coordinada, financiera y sectorialmente con el conjunto de medidas que se pueden instrumentar para el desarrollo rural, y que permitan convertir en realidad tangible los dos propósitos básicos de la reforma al artículo 27 constitucional, que son: eliminar los problemas derivados de la falta de una precisa definición de los derechos privados de propiedad y revertir la muy baja inversión privada en el sector agropecuario.

Un elemento adicional a considerar para la preferencia de esta opción es la concerniente a utilizar su principal fortaleza: que es su presencia indiscutible en el campo mexicano como una institución financiera de primer piso a través de sucursales en zonas rurales y que, como se ha mencionado, le da un valor agregado a esta banca, que es su especialización en esta materia y confianza del campesino.

Una consideración más, es que al conservar su caracterización jurídica como intermediario financiero y entidad paraestatal, no elimina la participación de las autoridades competentes en la regulación y supervisión financiera, así como de control y desarrollo administrativo, más aún concentraría sus esfuerzos en especializar sus funciones y no en la pretensión de diseñar políticas sociales, dentro de un contexto financiero administrativo, políticas

⁸⁵ Uvalle Berrones, Ricardo. Ob. Cit. Pág. 78.

que de manera paralela deberán de propiciar la participación de la banca privada en el financiamiento de proyectos agropecuarios en el país.

Para la instrumentación de esta propuesta se considera que además del órgano de gobierno propio de la entidad como pública paraestatal, debe existir un colegiado de política y coordinación, presidido por el Presidente de la República, o quien el designe y que cuente con la participación multisectorial de las siguientes dependencias y entidades:

- ✓ Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
- ✓ Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- ✓ Secretaría de Economía
- ✓ Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- ✓ Secretaría de la Reforma Agraria
- ✓ Secretaría de Desarrollo Social
- ✓ Banco de México
- ✓ Comisión Nacional del Agua
- ✓ AGROSEMEX
- ✓ Fideicomiso Liquidador de Instituciones de Crédito (FIDELIQ), y
- ✓ Fideicomisos Relacionados con la Agricultura (FIRA)

Su objetivo central consistiría en articular una política pública a favor del desarrollo agropecuario y del medio rural, desde las garantías jurídicas de propiedad e incluyendo todo el ciclo productivo que concluya con el transporte y comercialización de los productos.

A lo largo del presente trabajo, la constante ha sido el análisis de la efectividad de la banca de desarrollo para el sector agropecuario -Barrural-. Concluyéndose que pese a la problemática que ha enfrentado y que de manera contundente no ha cumplido con la razón de ser de su creación; sí es importante que ésta se revitalice para que se convierta en un verdadero motor de desarrollo en el campo mexicano, ya que como se ha presentado de manera detallada en el capítulo tres del presente documento, esta institución aun con la problemática que se enfrentó en el periodo de análisis y que se caracterizó por una profunda crisis económica que afectó a todo el país, y de manera muy particular a la población objetivo de este banco, se continuó con su operación y con resultados que fueron comentados representaron

incrementos reales, pero que al haberse instrumentado de manera aislado, y muchas veces como paliativos para las consecuentes crisis económicas, no podrían reflejar un impacto relevante en el desarrollo del sector.

En este sentido, y una vez más citando a René Villareal⁸⁶, que nos dice que: "...El campo requiere de nuevos esquemas de financiamiento que le permita modernizarse y competir internacionalmente, no tanto en la exportación que ha estado estancada en los últimos años (entre 4 y 5 millones de dólares anuales), sino en el propio mercado interno ante la competencia extranjera por las importaciones. Los criterios de operación y funcionamiento de la banca rural deben partir de la realidad de la competencia internacional, en donde los países avanzados reciben apoyos y créditos preferenciales que les permiten un desarrollo productivo y competitivo. Por otra parte, el campo sigue siendo uno de los sectores más rezagados, es de mayor objeto de riesgo -a diferencia de otros sectores que son más rentables y con menor riesgo-. Asimismo, los campesinos, en su mayoría, no son sujetos de crédito y no tienen garantías. Dada la apertura en el sector rural y los apoyos que otros países reciben en el financiamiento al campo, México requiere actualizar nuevos esquemas de canalización del crédito que sean eficaces, transparentes y eficientes para evitar el rezago del sector campesino."

El financiamiento al sector primario de la economía no solamente ha abarcado la producción agropecuaria, sino que su impacto económico y social ha hecho presencia en el medio rural y su principal aportación ha sido la paz social, como un producto tangible en la sociedad rural, y en esos indicadores que todavía la economía no sintetiza pero que en el concepto de Estado y en sus políticas de desarrollo están presentes y que no pueden ni podrán ausentarse.

⁸⁶ Villareal René, Ob. Cit. Pág. 190

Anexo 1: Derrama crediticia

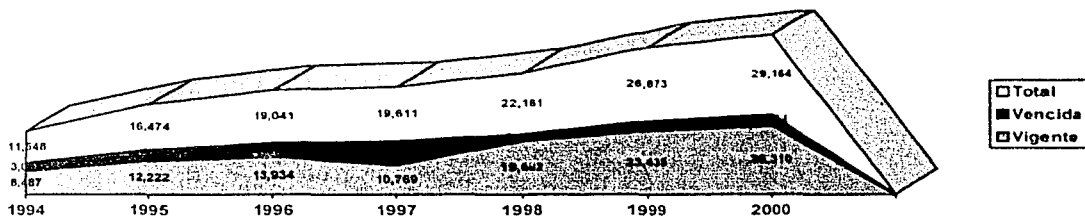
1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
5,153	6,338	10,946	11,776	10,643	12,699	8,164

Anexo 2: Estructura del crédito

1994 5,153		
Avio	Refaccio- nario	Otro tipo de crédito
54%	17%	29%

Agosto 2000 8,164			
Avio	Retaccio- nario	Trata- mientos	FAGDR
57%	14%	22%	7%

Anexo 3: Estructura del crédito



Indice Cartera Vencida	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	26.5	25.8	26.8	45.1	11.2	12.8	13.2

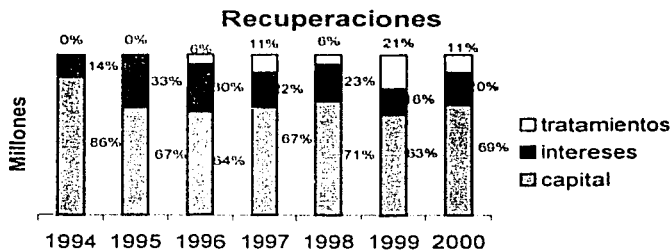
Anexo 4: Saldos de cartera

1994 11,548				Agosto 2000 29,164					
Avto	Refaccio- nario	Otro tipo de crédito	Consol.	Avto	Fideliq	Refaccio- nario	Otro tipo de crédito	Redesc.	Consol.
27%	42%	5%	26%	9%	53%	22%	5%	22%	8%

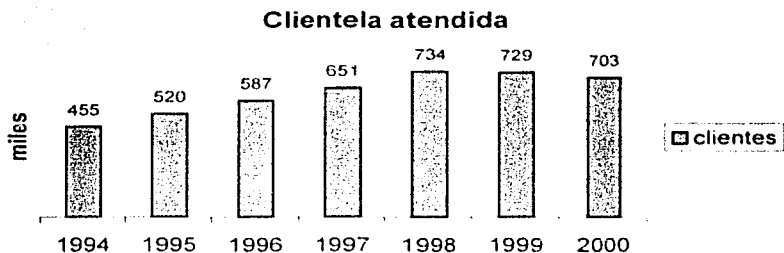
Anexo 5: Estructura del Riesgo de la Cartera 1994 - Junio 2000

Estructura del Riesgo de la Cartera 1994-junio 2000					
1994 12,146 m\$	A = mínimo 35%	D = alto 15%	B = bajo 31%	C = medio 16%	E = irrecuperable 3%
Junio 2000 33,213 m\$	A = mínimo 81%	D = alto 5%	B = bajo 9%	C = medio 4%	E = irrecuperable 1%

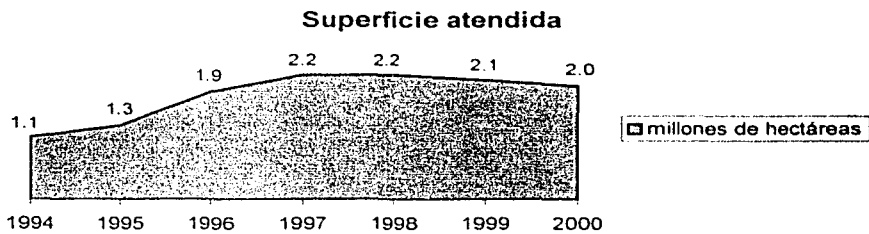
Anexo 6: Recuperaciones



Anexo 7: Clientela atendida

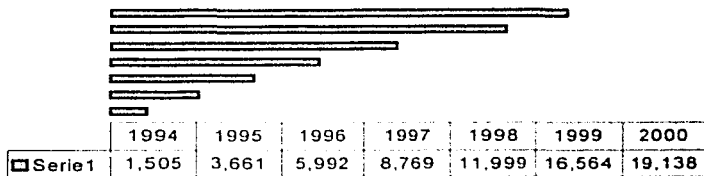


Anexo 8: Hectáreas habilitadas



Anexo 9: Evolución de los saldos de captación

Evolución de saldos de captación



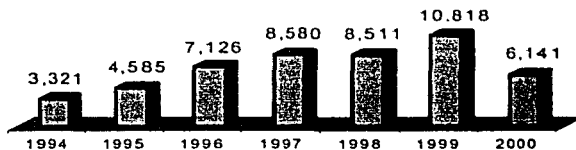
Anexo 10: Saldos de captación por instrumento

1,505 M\$ 1994			
Vista con rendimiento	Plazo	Vista sin rendimiento	Ahorro
26%	43%	22%	9%

19,138 M\$ Agosto 2000			
Vista con rendimiento	Plazo	Vista sin rendimiento	Ahorro
9%	82%	7%	2%

Anexo 11: Descuento de cartera

Descuentos de cartera (flujo)



Descuento en planes de operación (%) 64 91 81 84 89 95 78

Anexo 12: Participación de las fuentes

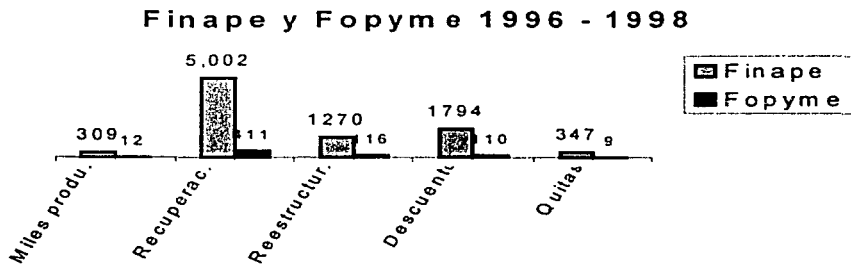
1994		
FIRA	NAFIN	BANCOMEXT
54%	32%	14%

Agosto 2000			
FIRA	NAFIN	BANCOMEXT	OTROS
49%	23%	25%	3%

Anexo 13: Acuerdo de Apoyo Inmediato a Deudores.

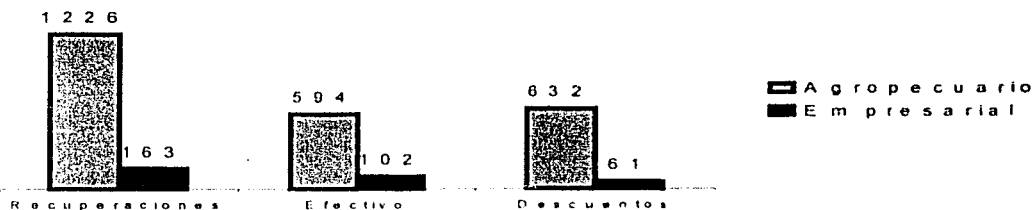
Acuerdo de apoyo Inmediato a Deudores De 1995 - Febrero 1997			
Concepto	Beneficiados tasa 25%	Con avance normal de vencimiento	Total
Clientes	99 mil	63 mil	162 mil
Créditos	136 mil	66 mil	202 mil
M\$	4,783	3,018	7,801

Anexo 14: FINAPE y FOPIME

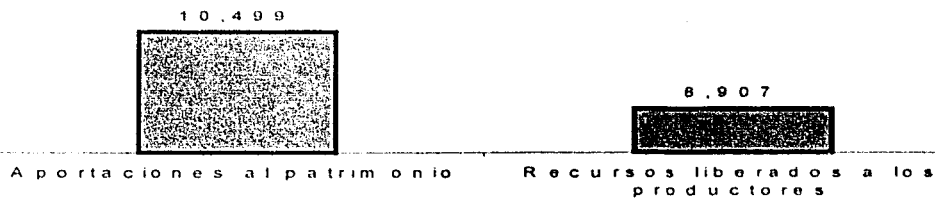


ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

Anexo 15: Programa Punto Final



Anexo 16: Alianza para el Campo



Anexo 17: Tratamiento de Cartera

Tratamiento de Cartera
Período 1995 - Agosto 2000

Monto = \$10,629 millones		
Prórrogas	Renovaciones	Reestructuras
43%	4%	53%

Clientes = 111,010		
Prórrogas	Renovaciones	Reestructuras
30%	4%	66%

Anexo 18: Programa de Café

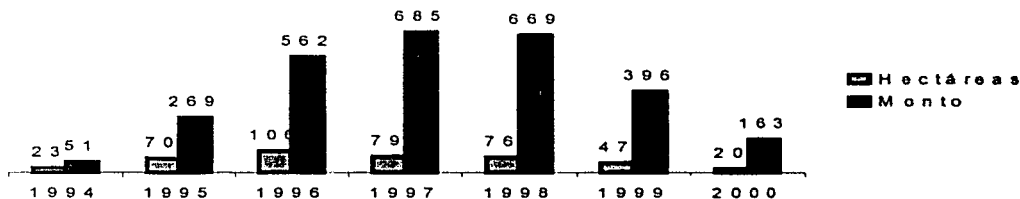
Avance del Programa de Café
Avíos Agrícolas 1995/1996 - 2000/2001

Ciclos	Mdd	Millones	Sujetos de crédito	Ha (miles)
95/96	59	315	1,682	3
96/97	5	51	1,832	7
97/98	1	98	1,209	65
98/99	5	100	1,164	66
00/01	0.5	53	1,682	17
Periodo	75.5	679	8,032	260

Anexo 19: Acopio, Beneficio y Comercialización de Café

Ciclos	Mdd	Millones	Sujetos de crédito	Ht (miles)
95/96	12	17	105	942
96/97	19	12	101	993
97/98	18	23	151	718
98/99	19	21	157	370
00/01	12	8	16	246
Periodo	100	92	585	3,760

Anexo 20: Apoyo al cultivo de algodón

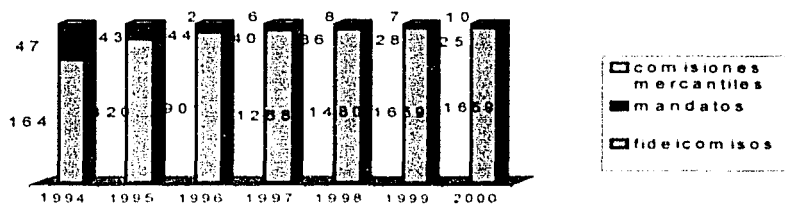


Anexo 21: Programa para la compra de tierras de Chiapas.

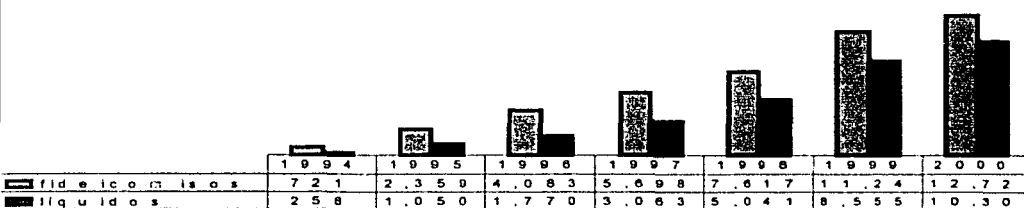
Financiamiento para la compra de Tierra en Chiapas
Ejercicio acumulado a Agosto del 2000

Conceptos	Financiamiento Aprobado (M\$)	Número de expedientes	Número de predios	Superficie (miles de ha.)	Beneficiarios (miles)
Autorizados	940	1,387	2,770	225	68
En notario	908	1,3425	2,713	214	60
Ministrados	895	1,308	2,622	210	58

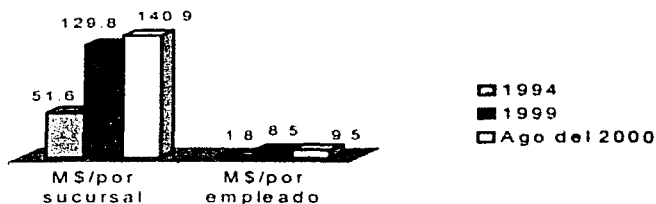
Anexo 22: Encargos fiduciaris



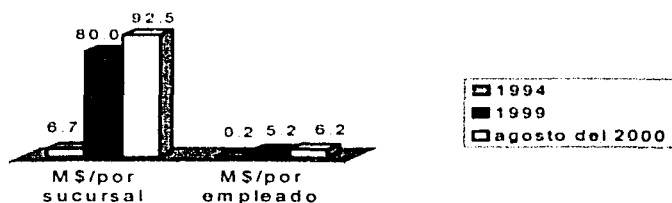
Anexo 23: Patrimonio fideicomitado y liquidos.



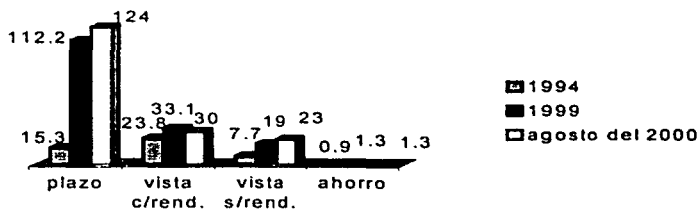
Anexo 24: Productividad del crédito.



Anexo 25: Productividad de la captación.



Anexo 26: Productividad de la captación por cuenta.

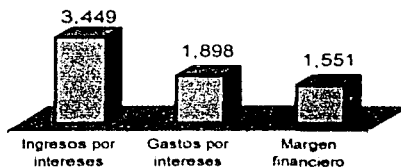


Anexo 27: Balance General

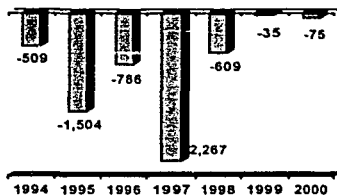
Activo Total = 34,073 M\$					Pasivo y Capital Total = 34,073 M\$			
Cartera de crédito	Activo fijo	Deuda externa	Otras cuentas por cobrar	Otros activos	Captación	Descuentos	Capital	Otras cuentas por pagar
78%	6%	4%	5%	7%	57%	29%	5%	9%

Anexo 28: Margen financiero.

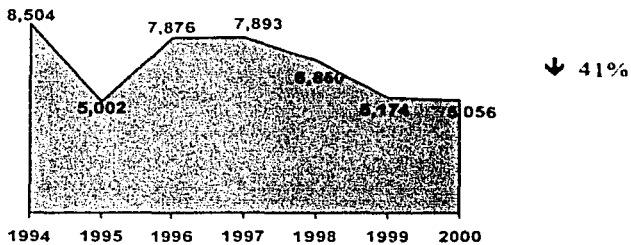
Margen financiero



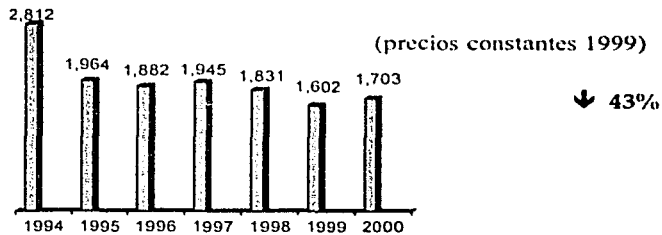
Anexo 29: Utilidad o pérdida neta.



Anexo 30: Plantilla de personal.



Anexo 31: Costo de operación.



BIBLIOGRAFÍA

Arnaiz Amigo, Aurora, *Estructura del Estado*, Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1979.

Ayala Espino José, *Mercado, Elección pública e Instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1996.

_____, *Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)*, Fondo de Cultura Económica y Secretaria de Energía, Minas e Industria Paraestatal, México, 1988.

Borja Martínez, Francisco, *El Nuevo Sistema Financiero Mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México 1992.

Calderón Salazar, Jorge, *Reflexiones sobre política macroeconómica y desarrollo rural en México*, en *El Sector Agropecuario Mexicano después del colapso económico*. Coordinador Felipe Torres Torres, Plaza y Valdés Editores, México, 1998.

Calva, José Luis, *Política agrícola para el desarrollo agropecuario sostenido con equidad*, en *El Sector Agropecuario Mexicano después del colapso económico*. Coordinador Felipe Torres Torres, Plaza y Valdés Editores, México, 1998.

Galeana de Valadés, Patricia, *Los siglos de México*, Editorial Nueva Imagen, México, 1991.

García-Pelayo Manuel, *Las transformaciones del Estado Contemporáneo*, Alianza Editorial Madrid, 1997.

García Ramírez, Sergio, *Derecho social económico y empresa pública en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, México 1982.

Guerrero Orozco, Omar, *Teoría Administrativa del Estado*, Oxford, University Press, México, 2000.

_____, *Introducción a la administración pública*, Harla S.A. de C.V. México, México, 1985.

_____, *El Estado en la era de la modernización*, Editorial Plaza y Valdés, México, 1992.

Hegewisch Díaz Infante, Fernando, *Derecho Financiero Mexicano. Instituciones del Sistema Financiero Mexicano*. Editorial Porrúa, México 1977

Kliksberg, Bernardo, *¿Cómo transformar al Estado?*. Fondo de Cultura Económica, México, 1993

Martínez, Aurora Cristina, *El Crédito al Sector Agropecuario*, en *El Sector Agropecuario Mexicano después del colapso económico*. Coordinador Felipe Torres Torres, Plaza y Valdés Editores, México, 1998.

Potash, Robert, *La fundación del Banco de Avío*, en *La Economía Mexicana: siglos XIX y XX*, Lecturas de Historia Mexicana, 4. Colegio de México, 1992.

Ruiz Torres, Humberto, *Elementos de Derecho Bancario*, Mc Graw Hill, México 1997.

Santoyo Cortés, Horacio, Mñoz Rodríguez, Manrribio y Altamirano Cárdenas, Reyes, *Apertura Comercial y Reforma del Sistema Financiero Rural Mexicano. Consecuencias y Tendencias*, en *El Sector Agropecuario Mexicano después del colapso económico*. Coordinador Felipe Torres Torres, Plaza y Valdés Editores, México, 1998.

Schwentenius Rindermann, Rita, Gómez Cruz, Manuel Angel y Calva, José Luis, *La cartera vencida del Sector Agropecuario*, en *El Sector Agropecuario Mexicano, después del colapso económico*. Cordinador Felipe Torres Torres, Plaza y Valdés Editores, México 1998.

Uvalle Berrones, Ricardo, *La teoría de la Razón del Estado y la Administración Pública*, Editorial Plaza y Valdés, México, 1993.

_____, *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. México, 1994.

_____, *La actividad económica del Estado Mexicano. Relevancia del Sector Paraestatal*, Plaza y Valdés Editores, México 1998.

Villareal, René. *Liberalismo social y reforma del Estado. México en la era del capitalismo posmoderno*, FCE, México, 1993.

Hemerografía

Bueno M., Gerardo, *Consideraciones sobre la banca de desarrollo en México*, Pp. 12-20, *Federalismo y Desarrollo*, número 69, julio-agosto-septiembre del 2000. México, 2000.

Cordera Campos Rolando y Lomelí Venegas, Leonel, *Sobre el presidencialismo económico y su crepúsculo*, Pp. 944-950, *Comercio Exterior*, Vol. 50, núm. 11, noviembre de 2000.

Doger Guerrero, Enrique, *Actualidad y retos de la banca de desarrollo*, Pp. 90-98, *Federalismo y Desarrollo*, número 69, julio-agosto-septiembre del 2000. México, 2000.

Escalante Semerena, Roberto y Rello Espinosa Fernando, *El sector agropecuario mexicano: los desafíos del futuro*, Pp. 984-987, *Comercio Exterior*, Vol. 50, núm. 11, noviembre de 2000.

Esteva, Gustavo, *La agricultura en México de 1950 a 1975: el fracaso de una falta analogía*. Pp-108-120, *Comercio Exterior*, Especial de Aniversario II, volumen 50, septiembre de 2000

Izaguirre Porras, Maritza, *Presencia de la banca de fomento en el nuevo milenio*, en *El Futuro de la Banca de Desarrollo: Reto del Fomento Económico*. *Revista Federalismo y Desarrollo* No. 69, trimestre julio-septiembre del 2000.

Noriega Curtis, Carlos y Karam Toumeh, Alejandro, *Reflexiones sobre la banca de desarrollo en la reforma estructural de la economía*, Pp. 6-11, *Federalismo y Desarrollo*, número 69, julio-agosto-septiembre del 2000. México, 2000.

Ramírez Grajeda, Mauricio, *La banca de desarrollo en los mercados de crédito agropecuario: el caso de Banrural de 1989 a 1998*, Pp. 135-144, Federalismo y Desarrollo, número 69, julio-agosto-septiembre del 2000. México, 2000.

Revista Claridades Agropecuarias, núm. 85, *Procampo 1995-1998*, septiembre 2000. México, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, publicación mensual.

Romero Gudiño, Alejandro, *La demanda de servicios financieros y la bancarización de la pequeña agricultura: Nuevos esquemas modalidades y productos*, Pp. 133- 148, Revista de los Tribunales Agrarios, número 18, mayo-agosto. México 1998.

Terroba Garza, Oscar, *La banca de desarrollo, un asuntos de Estado. La experiencia del financiamiento al campo*, Pp. 90-98, Federalismo y Desarrollo, número 69, julio-agosto-septiembre del 2000. México, 2000.

Villareal, René, *La banca de desarrollo: palanca del financiamiento para el crecimiento*, Pp. 180-190, Federalismo y Desarrollo, número 69, julio-agosto-septiembre del 2000. México, 2000.

Documentos Institucionales.

Banrural, *Misión y Principios del Sistema BANRURAL*, México, Banrural, 1998.

Banrural, *Una Política de Crédito al Campo 1994-2000*, México, Banrural, 2000.

Consejo Nacional de Población, *La situación demográfica de México*, México, 1977.

Manual de Crédito de Banrural

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo 1995.

Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000 (PRONAFIDE), Diario Oficial de la Federación, 7 de noviembre 1997.

Legislación

Ley de Instituciones de Crédito, Diario Oficial de la Federación del 14 de julio de 1990.

Ley Federal de Entidades Paraestatales, Diario Oficial de la Federación del 14 de mayo de 1986.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976.

Ley Orgánica del Sistema Banrural, Diario Oficial de la Federación del 13 de enero de 1986.

Reglamento Orgánico del Banco de Crédito Rural, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, Diario Oficial de la Federación del 3 de abril de 1991.

Reglamento Orgánico del Banco Nacional de Crédito Rural, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, Diario Oficial de la Federación del 3 de abril de 1991.

Decreto de creación del Banco Nacional de Crédito Rural, Diario Oficial de la Federación del 7 de julio de 1975.