

Construir un Sistema Financiero al Servicio del Desarrollo Rural



Emmanuelle Bouquet
Isabel Cruz
Comisión de Desarrollo Rural

CONSTRUIR UN SISTEMA FINANCIERO AL SERVICIO
DEL DESARROLLO RURAL
EL PAPEL DEL ESTADO VISTO DESDE LA PERSPECTIVA
DE LA SOCIEDAD CIVIL



Comisión Desarrollo Rural

Emmanuelle Bouquet e Isabel Cruz

Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social

Comisión de Desarrollo Rural

2002

AGRADECIMIENTOS

La realización de este trabajo ha sido posible gracias al apoyo de la FUNDACIÓN FORD y de la Comisión de Desarrollo Rural de la H. Cámara de Diputados LVIII Legislatura.

CONTACTOS

AMUCSS, Yosemite 45, Colonia Nápoles, Delegación Bénito Juárez, 03810 México D.F.

Teléfonos : 55 36 20 73 - 56 82 38 11

Correos electrónicos :

emmanuellebouquet@prodigy.net.mx

lsacruz@prodigy.net.mx

amucs@laneta.apc.org

INDICE

Introducción	1
CAPÍTULO UNO Mercados financieros rurales: un marco de análisis	4
I. Características de la población rural	4
II. Implicaciones en términos de demanda	7
A) Demanda diversificada	7
B) Rasgos específicos	8
III. Imperfecciones de los mercados financieros rurales	9
A) Los problemas: escasa cobertura, segmentación, ineficiencias	9
B) Las causas	11
IV. La construcción de un mercado financiero rural como marco de análisis	12
A) Partir de una problemática rural	12
B) Pensar en términos de instituciones de intermediación financiera	13
C) Pensar en términos de sinergias entre varios tipos de instituciones	13
D) Desarrollar nuevas tecnologías de intermediación financiera	16
E) Redefinir el papel del Estado	17
CAPÍTULO DOS El fracaso del sistema de crédito agrícola como asunto de Estado	19
I. Un sistema ineficiente e insostenible	20
A) Insostenibilidad financiera e ineficiencia operativa	20
B) Lógicas institucionales: rentabilidad financiera versus rentabilidad política	23
II. Cuantiosas transferencias, poco desarrollo	25
A) Unas transferencias importantes	25
B) Bajos niveles de desarrollo en el campo	26
C) La problemática del uso de los recursos financieros en el medio rural	28
III. El sistema de Estado y las trabas al desarrollo de los mercados financieros rurales	30
A) Monopolio y distorsión de competencia	30
B) Unos efectos negativos duraderos	32
IV. Conclusión	32

CAPÍTULO TRES Los años 1990 y la búsqueda de nuevas formas de intervención gubernamental en los mercados financieros rurales	34
I. Las reformas a la banca de desarrollo	35
A) El contenido de las reformas	35
B) Los efectos de las reformas	37
C) Conclusión	42
II. Los programas de compensación	43
A) Diversidad de programas	43
B) Compensación parcial en términos de alcance	45
C) Diseño institucional	47
D) Conclusión	49
III. Políticas de fomento de participación de otros actores	49
A) Fomento a la participación de la banca comercial – un énfasis cuestionable	50
B) Otros intermediarios privados	52
C) Las Uniones de Crédito	54
D) Los Fondos de Autoaseguramiento	55
E) Las Cajas Solidarias	56
F) Conclusión	61
IV. Conclusión	62

CAPÍTULO CUATRO ¿Qué perspectivas para la construcción de los mercados financieros rurales?	65
I. Un entorno público en proceso de redefinición	65
A) Un nuevo marco legal	65
B) La transformación de la banca de desarrollo	66
C) Programas de fomento de instituciones financieras	68
D) Programas de provisión directa de servicios financieros	70
II. Evaluación	72
A) Evaluación por programa	72
B) Evaluación transversal	75
III. Conclusiones	89
A) Oportunidades	89
B) Amenazas	90
Conclusión general	92

Bibliografía	95
Sitios internet	98
Anexo 1 : Información estadística	99
Anexo 2 : El caso de los microbancos rurales	109
I. Principios directores de los Microbancos	
A) Modelo de intermediación financiera incluyente	109
B) Organismo local perenne	
II. Los productos financieros: adaptación y accesibilidad	110
A) Prioridad al ahorro	110
B) Crédito	111
C) Otros servicios	111
III. Sostenibilidad	111
A) Los 3 ejes de la viabilidad	112
B) La inversión en capital humano y la integración en red	113
C) La necesidad de apoyos iniciales a mediano plazo	114
IV. Resultados	114
A) Resultados operativos	114
B) Resultados del modelo	115
C) Los retos	117
V. Conclusión	118

RELACIÓN DE CUADROS Y GRÁFICAS

cuadro 1: Participación del público en los mercados rurales de crédito y ahorro formales e informales	10
cuadro 2: Clasificación y forma de atención a los sujetos de crédito, finales de los 80-principios de los 90	35
cuadro 3: Universo de atención de Banrural, 1985-2000	40
cuadro 4: Programas gubernamentales de provisión de servicios financieros, año 2000	46
cuadro 5: Provisión de servicios financieros por entidades financieras no bancarias y no gubernamentales, año 2000	50
cuadro 6: Programas de Estado en relación con las finanzas rurales - 2002	71
cuadro 7: Evaluación cualitativa por programa	72
cuadro 8: Matriz de evaluación de los programas de gobierno 2002	76
gráfica 1: Ejes de posicionamiento de las instituciones de intermediación financiera	

PRÓLOGO

Desde sus inicios, a mediados del año 2001, la elaboración de este documento se ha enfrentado a un dilema en sus objetivos: desarrollar una investigación de fondo, apoyándose en las lecciones del pasado, y proyectarse en el futuro, contribuyendo al análisis y a la construcción de un presente en permanente reconfiguración. Ha pasado por varias fases de actualización, pero en un momento dado se tiene que ponerle fin a la carrera contra el tiempo. El documento se terminó de redactar en agosto del 2002. Desde entonces, varios cambios significativos han ocurrido en materia de políticas públicas relacionadas a finanzas rurales: reglas de operación de programas, avances en la reglamentación secundaria de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, iniciativa de ley para la reforma del Banrural, etc. No se incluyeron estos cambios en el capítulo correspondiente, pero esperamos que en esta etapa de transición y redefinición, el marco de análisis y evaluación que se propone a lo largo del documento pueda contribuir a estructurar y enriquecer las reflexiones y discusiones que seguramente se seguirán dando en torno al tema del papel del Estado como promotor de mercados financieros rurales incluyentes y eficientes.

México, noviembre del 2002.

INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene dos puntos de partida. El primero es el reconocimiento de que la población rural, y en particular los pobres rurales, requieren en forma permanente de servicios financieros integrales (crédito, ahorro, seguros) adaptados y accesibles, que les permitan insertarse mejor dentro de la economía de mercado, generando mayores ingresos y reduciendo su vulnerabilidad económica frente al riesgo. Este reconocimiento tiene que ver con el agotamiento del modelo del éxodo rural como salida de la pobreza y con la aceptación cada vez más fuerte de que el problema de la pobreza rural se tiene que atacar desde una perspectiva de desarrollo rural local.

El segundo punto de partida es la toma de conciencia de que el Estado por sí solo no puede garantizar la provisión de estos servicios financieros en forma eficiente y durable, por una multitud de razones. Ahora bien, el fuerte grado de intervención del Estado que prevaleció en las últimas décadas en la mayoría de los mercados financieros rurales a lo largo del mundo no se debía solamente a posiciones ideológicas sino a la necesidad (siempre vigente) de contrarrestar las múltiples fallas que achacan estos mercados. Con el fracaso de la mayoría de las bancas de desarrollo en las últimas dos décadas, nos encontramos ahora frente al reto de (re)construir mercados financieros rurales, tarea cuanto más difícil tanto que ya no hay recetas que seguir, sino caminos nuevos que inventar, caminos que tienen que repensar y recombinar estos dos elementos que hasta ahora se consideraban en gran medida como antagónicos: el Estado y el mercado. Esta (re)construcción abarca muchas vertientes, desde la redefinición e implementación de políticas públicas favorables hasta experimentos locales concretos de innovaciones en tecnologías de intermediación financiera en el medio rural, pasando por esfuerzos de conceptualización general. En este trabajo, lo que se busca es presentar el panorama actual del sistema financiero rural para el caso de México, sin perder de vista que éste – con sus fracasos, sus logros, sus dinámicas y sus retos – se encuentra inserto dentro de un movimiento más amplio a nivel internacional, del que podemos sacar ejes de análisis y fuentes de inspiración, toda vez que se lleva a cabo el necesario trabajo de adaptación a las condiciones nacionales y locales.

En el primer capítulo, se presentan los principales rasgos de los mercados financieros rurales, identificando la especificidad de la demanda y las grandes fallas que aquejan este tipo de mercados (en particular el muy bajo nivel de penetración). Esto sirve de base para introducir los principios que sustentan nuestra lectura de las políticas públicas y nuestras propuestas para la

construcción de unos mercados financieros rurales más eficientes. Estas propuestas, inspiradas en el nuevo paradigma internacional en la materia, buscan identificar una variedad de actores claves, así como fomentar sinergias entre sus lógicas, sus niveles y sus capacidades de acción. Entre los actores se encuentra por supuesto el Estado, pero con un replanteamiento más claro de su papel y ámbito de acción. Está también la banca comercial, pero con un reconocimiento explícito de los límites de sus tecnologías de intermediación frente a los retos del financiamiento rural, particularmente en las zonas marginadas. Por fin, el documento pone énfasis en una tercera categoría de actores, todavía poco conocidos y poco experimentados en el México rural, que son las entidades financieras no bancarias. Con las ventajas que les puede brindar su proximidad geográfica y social con la población rural, estas entidades aparecen como las más promisorias en el nuevo contexto, si lo que se trata es acercar los servicios financieros a la mayoría de la población rural, incluyendo los pobres. Sin embargo, su éxito depende en gran medida de un entorno favorable.

En los capítulos dos y tres, se aplica este marco de análisis para evaluar el papel del Estado en materia de intervención en los mercados financieros rurales en las últimas dos décadas. ¿En qué medida estas intervenciones contribuyeron (o no) a la construcción de dichos mercados? Se procede a una reseña del fracaso del antiguo sistema de crédito agrícola manejado por el Estado, fracaso financiero pero también fracaso en cuanto a desarrollo rural durable se refiere. Para el tema que nos ocupa, una de las principales implicaciones de este sistema de crédito agrícola manejado por el Estado fue impedir la emergencia de otros intermediarios financieros rurales, lo cual quedó de manifiesto con el vacío institucional que dejó la banca de desarrollo al colapsarse a partir de 1989. El capítulo tres propone una descripción y una evaluación de las reformas del sistema financiero rural implementadas por el Estado a partir de 1989, y, en forma más general, de la búsqueda por parte del Estado de nuevas formas de intervención en los mercados financieros rurales. Estas nuevas formas de intervención incluyen (por lo menos en teoría) la participación de otros tipos de actores, en particular iniciativas de la sociedad civil.

El último capítulo se nutre de las lecciones sacadas de las partes anteriores, en términos de errores y aciertos del gobierno, para analizar las últimas líneas de reflexión y de acción seguidas por la nueva administración del presidente Fox. Los tiempos actuales abren una serie de oportunidades para las entidades financieras no bancarias, con el posicionamiento más claro

(del Estado como promotor, y con la nueva ley de ahorro y crédito popular que les permite tener una existencia formal. Sin embargo, persisten muchos retos para lograr una verdadera política adecuada y coordinada de fomento de los mercados financieros rurales.

CAPÍTULO UNO

MERCADOS FINANCIEROS RURALES: UN MARCO DE ANÁLISIS

I. CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN RURAL

A lo largo de este documento, tendremos la oportunidad de recordar el carácter pluridimensional de la demanda de servicios financieros en las zonas rurales. Este tema se ha desarrollado ampliamente en otro documento de AMUCSS (AMUCSS 2000), por lo que aquí solamente retomaremos los principales elementos.

Una primera característica de la población rural es su diversidad, lo cual llama evidentemente una diversidad de necesidades de servicios financieros, y por ende, una diversidad de productos e instituciones que los brinden. Dentro de esta diversidad, inciden fuertemente los desequilibrios económicos regionales que caracterizan el país, con el Norte más desarrollado y el Sur más marginado.

Otra característica de la población rural es su dispersión en el territorio nacional. De acuerdo con la definición de CONAPO (CONAPO 1998), las localidades rurales (es decir, de menos de 15,000 habitantes, y que no pertenezcan a ninguna zona conurbana) representan el 93% del total de localidades, con el 36% de la población (32 millones de habitantes, aproximadamente 6 millones de familias). De estos 32 millones, casi la mitad reside en localidades de menos de 1,000 habitantes. Esto tiene implicaciones en el costo de brindar servicios financieros, comparado con centros urbanos de mucha concentración poblacional.

Por otro lado, existe una relación directa entre el aislamiento geográfico y la disponibilidad en infraestructura básica (carreteras, comunicaciones, etc.). De esto se desprende una relación también directa entre nivel de aislamiento y grado de marginación. En consecuencia, la mayoría de la población rural en México padece altos niveles de pobreza, y los servicios financieros tienen que adecuarse a esta realidad.

Dentro del sector rural, la actividad productiva más emblemática es la agropecuaria. De nuevo, es de enfatizar la diversidad de la agricultura mexicana, y la brecha existente entre un sector empresarial muy moderno e inserto en las redes de comercialización y transformación, y un sector

campesino poco rentable y muy fragilizado por décadas de políticas adversas (AMUCSS 2000). Sin embargo, la dinámica más relevante actualmente es la pluriactividad, o sea que en el campo, los ingresos de los productores son cada vez más predominantemente de origen no agropecuario. Varios estudios recientes consideran que el porcentaje de ingresos no agrícolas en las familias campesinas supera el 60% (de Janvry et al. 1997 – ver anexo 1, Tabla 1-, Yúnez y al. 2000, citado en Muñoz 2001, World Bank 2000). Este porcentaje aumenta en las familias que tienen menos acceso a los activos agropecuarios, y en particular a la tierra. Ahora bien, dada la rigidez estructural de la distribución agraria, estas familias representan cada vez un porcentaje más importante de la población rural. Dentro de las demás actividades generadoras de ingreso, prevalece el autoempleo sobre el trabajo asalariado, por lo que permanece para fines prácticos la relación muy estrecha entre unidad productiva (compleja) y unidad familiar.

En forma general, la población rural tiende a ser expuesta a más fuentes de riesgo que la población urbana. Además del riesgo idiosincrásico, como puede ser el riesgo familiar (enfermedades, accidentes, defunción etc.), el campo padece riesgos covariantes, que afectan a regiones enteras, como desastres naturales (plagas fito- o zoonositarias, sequías, inundaciones), desplomes de precios para ciertos productos agropecuarios etc. Estos riesgos afectan en primer grado a la actividad agropecuaria, pero pueden llegar a afectar directamente la economía local en su conjunto, por ejemplo cuando inundaciones dejan a zonas aisladas incomunicadas por varios días. El factor riesgo incide también en las estrategias productivas de muchas familias, en particular las más pobres y vulnerables. Estas suelen preferir actividades poco rentables pero relativamente seguras, en lugar de actividades más rentables pero que impliquen mayor toma de riesgo.

Otro tema relacionado con el acceso al crédito es la disponibilidad en garantías materiales. Los altos niveles de pobreza imperantes en el medio rural inciden de dos maneras: (1) pocas pertenencias y por ende pocas garantías, y (2) altos niveles de aversión al riesgo que llevan las familias a no empeñar sus pocas pertenencias. Por otro lado, en zonas agrícolas, la garantía por excelencia suele ser la tierra. Sin embargo, su efectividad depende mucho de las características de los sistemas de derechos de propiedad (existencia de títulos de propiedad, posibilidad de embargar y existencia de un mercado de tierras). En México, la mitad de la tierra agrícola es de tenencia ejidal, a raíz de la reforma agraria del siglo 20. Hasta 1992, la tierra ejidal era inembargable e inalienable por ley. Las reformas ejidales

de 1992 incluyen la titularización de las parcelas ejidales y la posibilidad de usar el título como garantía crediticia. Sin embargo, en caso de no pago, la institución crediticia solo tiene un derecho de usufructo sobre la parcela empeñada, no un derecho de venta. También es de destacar que dentro del sistema de propiedad privada, muchas parcelas no cuentan con un título válido que podría servir de garantía. En resumen, en muchos casos, el acceso al crédito en zonas rurales se ve restringido por la inadecuación de las garantías.

Por fin, un elemento fundamental en muchas zonas rurales de México es la dinámica migratoria, que tiene consecuencias tanto a nivel de las unidades de producción locales (fuga de mano de obra, desequilibrio de género etc.), como a nivel de flujos de ingresos (remesas). En el año 2000, se estima que ingresaron a México 6,000 millones de pesos en remesas, por medio de 2.5 millones de transferencias por un monto promedio de 2400 pesos (Banco de México 2001). Estos envíos tienen obviamente un fuerte impacto sobre la economía local¹. En términos de servicios financieros, la dinámica de las remesas implica una demanda específica en relación con transferencias de dinero, la cual se puede vincular con productos de ahorro y/o crédito. En zonas rurales además, las transferencias de remesas plantean problemas específicos en relación con la dificultad de las comunicaciones.

¹ Se considera a veces que el impacto podría ser multiplicado de usarse más en proyectos productivos locales y menos en consumo. Actualmente, se estima que el 80% de los montos recibidos por concepto de remesas se ocupa para rubros como alimentación, salud, escolarización, mejoramiento de vivienda, etc. (García 2001, Yúnez 2001). Sin embargo, cabe recordar que estos gastos sí implican una activación de la economía local (pequeño comercio, construcción etc.), y suelen remitir además a una lógica nada irracional de inversión en el factor humano familiar.

II. IMPLICACIONES EN TÉRMINOS DE DEMANDA

A. DEMANDA DIVERSIFICADA

1. Diversidad de clientes

En primer lugar, la diversidad de la población rural trae como consecuencia la necesidad de pensar en términos de diversidad de necesidades, para atender a cada uno de los segmentos :

- individuos (agricultores, pero también artesanos, comerciantes, asalariados etc., así como los grupos tradicionalmente discriminados – mujeres, jóvenes, indígenas);
- actores colectivos (empresas rurales, organizaciones de productores – agropecuarios o no -, comunidades, grupos beneficiados por un proyecto de desarrollo), que tengan o no figura jurídica.

2. Diversidad de productos financieros

Pensar en términos de diversidad nos lleva también a enfatizar la importancia de salir de una visión estrecha de crédito agrícola. Por un lado, una parte cada vez más importante de la población rural no tiene acceso a tierra para producir, y por otro lado, hasta los productores agrícolas dependen en forma cada vez más importante de otras fuentes de ingreso que pueden requerir también servicios de financiamiento. En la medida en que la unidad de producción familiar se vuelve más compleja al incluir otros tipos de actividades, se tiene que pensar en esquemas de financiamiento más flexibles, que reconozcan la fungibilidad del dinero prestado y la multiplicidad de usos que se le puede dar dentro de la unidad productiva-familiar (Zeller y Sharma 1998).

Por otro lado, la demanda de servicios financieros abarca muchos más ámbitos que el solo crédito. En primer lugar, existe en el campo mexicano, y en particular en zonas marginadas, una fuerte demanda desatendida por productos de ahorro. Esta demanda se articula alrededor de tres factores, que se presentan aquí por orden de importancia : seguridad, liquidez, y rendimiento (World Bank 2000).

Además, se tiene que considerar una demanda en términos de formas de pago, cambio de cheques (los programas de apoyo gubernamental más importantes en el campo – Procampo y Progreso, ahora Oportunidades – se manejan mediante cheques que hay que ir a cobrar), seguros (no solamente

agrícolas, sino también para riesgos familiares, como salud o seguro de vida), y por fin transferencias de fondos, particularmente de remesas. Por fin, las organizaciones colectivas requieren de productos financieros adaptados, como crédito por mayores montos y plazos, créditos a la comercialización, manejo de fondos y tesorería, etc. (AMUCSS 2000).

B. RASGOS ESPECÍFICOS

Dentro de los términos globales de la demanda de servicios financieros en las zonas rurales, prevalecen algunos rasgos específicos que vale la pena volver a enfatizar.

1. Aislamiento geográfico

Muchas localidades rurales se encuentran a varias horas de camino del primer banco. Un estudio del Banco Mundial realizado en zonas rurales marginadas indicaba que la distancia media separando a los prestamistas de un banco formal era de 31 km (World Bank 1995), a lo cual se tiene que agregar el tipo de caminos (31 km en camino de terracería representan aproximadamente 3 horas de viaje). Entre más aisladas las comunidades, más costos y problemas para tener acceso a servicios financieros, colocar su ahorro en productos seguros y líquidos, cobrar de manera eficiente y barata los cheques de los programas de gobierno, las remesas que se mandan desde el extranjero, etc.

2. Pobreza

Una primera implicación de la pobreza en cuanto a demanda de servicios financieros es que se van a requerir transacciones financieras por montos pequeños (sea de crédito, ahorro, remesas etc.). Una segunda implicación es que muchas veces los demandantes de crédito van a carecer de garantías materiales: esto aplica especialmente para los más pobres del campo, que ni siquiera tienen acceso a activos como tierra. En última instancia, a mayor pobreza, mayor vulnerabilidad frente al riesgo (además de que los factores de riesgo son en general más numerosos e importantes en el medio rural), lo cual implica una orientación de la demanda en función de estrategias de manejo del riesgo.

III. IMPERFECCIONES DE LOS MERCADOS FINANCIEROS RURALES

A. LOS PROBLEMAS: ESCASA COBERTURA, SEGMENTACIÓN, INEFICIENCIAS

Como se volverá a mencionar a lo largo de este documento, el principal problema de los mercados financieros rurales es el sumamente escaso nivel de cobertura de la demanda. En 1995, se consideraba que menos de la tercera parte de los municipios del país (incluyendo a los municipios urbanos) contaba con una institución financiera, privada o pública (World Bank 2000). Otro dato de 1995 indica que para este año el 95% de las sucursales de la banca comercial estaban ubicadas en poblaciones mayores de 20,000 habitantes (Garrido y Peñaloza 1996, citado en Muñoz 2001). Con la crisis financiera de 1995 y el retiro masivo de la banca comercial de las zonas rurales (ver capítulo tres), se puede considerar que las cifras para el año 2000 son todavía más alarmantes.

En el sector de las entidades de intermediación financiera no bancaria, un estudio reciente llegó a identificar 322 intermediarios operando en localidades de menos de 25,000 habitantes, y atendiendo a 586 mil socios o clientes (Pahnal 2001). La población total de estas localidades es de aproximadamente 40 millones de personas. Si hacemos la hipótesis de un número promedio de 5 integrantes por familia, esto nos habla de una tasa de penetración por familia de apenas el 7%.

Tan sólo en el sector agropecuario, que se supone es el mejor atendido por la permanencia de cierto nivel de operación de la banca de desarrollo, la superficie financiada por FIRA en el año 2000 (la cual incluye a Banrural y en su mayor parte a los bancos comerciales) representa 4.6 millones de hectáreas, menos de la cuarta parte de la superficie agrícola útil del país². La superficie asegurada es más baja todavía, al representar tan sólo el 10% de la superficie agrícola total (ver anexo 1, Tabla 22 y 23). Si a esto agregamos la demanda por otros tipos de servicios financieros, el nivel de desatención crece todavía más.

La escasa cobertura se manifiesta por la ausencia de instituciones financieras en muchas zonas aisladas del país, pero también por fenómenos de exclusión de ciertos segmentos de la población, ocasionados por las características de

² Además, este dato se traslapa en parte con el esquema de cesión de derechos de Procampo, el cual cubre 4 millones de hectáreas en el 2000 (ver capítulo tres).

los productos financieros que se ofrecen (montos mínimos demasiado elevados para el ahorro, tipos de garantías, trámites engorrosos y tardados, discriminación social³ etc.).

El resultado es, en primer lugar, que una parte importante de la demanda queda desatendida, y, en segundo lugar, una alta segmentación de estos mercados, con un fuerte componente informal (cuadro 1).

cuadro 1: participación del público en los mercados rurales de crédito y ahorro formales e informales

	sólo formal	sólo informal	formal e informal	sin participación
Crédito				
UP agrícolas (1995)	7%	25%	6%	62%
UP no agrícolas (1995)	3%	46%	3%	48%
total UP (1999)	2%	30%	1%	68%
Ahorro				
total UP (1999)	2%	50%	4%	44%

Fuente: World Bank 2000 - estudios en zonas rurales marginadas de México, realizados en 1995 y 1999.

UP: Unidad productiva

Si bien el mercado informal cumple una función importante como sustituto de la ausencia de oferta formal, se trata muchas veces de un sustituto imperfecto. Por ejemplo, las altas tasas de interés y el alto nivel de garantías⁴ exigidas por los prestamistas rurales reflejan abusos fruto de relaciones monopólicas, en lugar de los costos de operación y niveles de riesgo que son los que deberían de fijar estos parámetros (World Bank 1995). Los mecanismos informales de ahorro (tandas, inversión en animales, etc.) muchas veces presentan ineficiencias en términos de seguridad, y/o nivel de liquidez, y/o rendimiento, según los criterios relevantes para la población rural (World Bank 2000). Finalmente, los mecanismos informales de transferencia de remesas por lo regular resultan mucho más baratos que las transferencias bancarias y sobre todo comerciales, pero también conllevan muchos riesgos por fraudes, robos o pérdidas.

³ Una encuesta del Banco Mundial (World Bank 1995) estima que más de un cuarto de la población entrevistada se auto-descarta para solicitar un préstamo, por el proceso que esta solicitud implica. Se calculó que el plazo promedio entre la solicitud y el desembolso del préstamo en un banco comercial era de 98 días, comparado con 10 días para un prestamista.

⁴ En el estudio del Banco Mundial (ibid.) se estimó que los agiotistas pedían garantías que amparaban 26 veces el valor del préstamo, contra un factor 6 para los bancos comerciales.

B. LAS CAUSAS

1. Costos de transacción

La principal causa de la imperfección de los mercados financieros rurales son los altos costos de transacción que implica operar en el medio rural, con una población dispersa, achacada por altos niveles de pobreza y sujeta a riesgos importantes y covariantes. Para poder llegar a una población dispersa en muchas comunidades, brindándoles servicios de proximidad (por ejemplo mediante unidades de servicio móviles), la institución financiera que atienda este mercado va a tener que incurrir en altos costos de transporte (tanto en dinero como en tiempo), además del riesgo que implican los traslados de fondos. Por otro lado, la intermediación de montos pequeños (tanto en ahorro como en crédito) representa costos de transacción más elevados que si se tratara de montos importantes, por la importancia de los costos fijos en la operación de la institución.

2. Inadecuación de la oferta de productos financieros

Independientemente de los costos de transacción, otra causa de las deficiencias de los mercados financieros rurales es la inadecuación de la oferta de productos financieros, muchas veces derivada de una falta de comprensión de la especificidad de la población rural y de sus necesidades. En lo que respecta al crédito, se requiere de productos diversificados en sus montos y plazos, etiquetados y no etiquetados, y que respondan a análisis de capacidad de pago y manejo del riesgo adaptados a las condiciones peculiares del sector rural. Por ejemplo, el análisis de la capacidad de pago tiene que tomar en cuenta el carácter cíclico de los ingresos y egresos a lo largo del año. Por otro lado, el carácter ágil y oportuno del crédito cobra una importancia particular cuando se va a ocupar para actividades agropecuarias estacionales, o cuando cubre una función de emergencia en relación con algún shock económico o familiar (fallecimiento, enfermedad, o robo). En otro orden de ideas, la cuestión de las garantías, si bien es indispensable con el enfoque actual de recuperación total del crédito, tiene que abrirse a formas innovadoras que incluyan por ejemplo garantías grupales solidarias para la población rural muy pobre que no cuenta con garantías materiales. La inadecuación también se puede expresar en términos de días y horarios de atención al público, por ejemplo, cuando una institución financiera

permanece cerrada un domingo, aunque es día de plaza y acude la población de todas las comunidades circundantes.

3. Inadecuación de las intervenciones del Estado

La principal justificación de las intervenciones del Estado en los mercados financieros rurales radica en tratar de corregir sus fallas. Desgraciadamente, muchas veces el resultado es la sustitución de fallas de mercado por fallas de Estado que pueden resultar todavía más dañinas en el largo plazo. Tendremos muchos ejemplos de ello para el caso de México a lo largo de este documento. Una lección generalizada a nivel internacional es que el Estado no puede limitarse a derramar recursos crediticios subsidiados, sino que se requiere de una visión mucho más integral. La problemática central, en relación con la construcción de un mercado financiero rural, se puede expresar en términos de lograr coherencia entre (1) los diversos programas de provisión directa de servicios financieros en zonas rurales, y (2) entre los distintos dispositivos de intervención indirecta, en particular el fomento de iniciativas no gubernamentales.

IV. LA CONSTRUCCIÓN DE UN MERCADO FINANCIERO RURAL COMO MARCO DE ANÁLISIS

A. PARTIR DE UNA PROBLEMÁTICA RURAL

Una vez más queremos enfatizar la importancia de salir del enfoque del crédito agrícola para pensar en términos de construcción de un mercado financiero al servicio del desarrollo rural. Por lo menos a nivel del discurso, esta dinámica ya se está dando. Por ejemplo, la secretaría de agricultura (SAGARPA) cuenta con una subsecretaría del desarrollo rural y organizó en marzo del 2001 una conferencia titulada "El desarrollo rural integral: una oportunidad para México". En julio del 2002, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público convocó a un seminario sobre "Banca de desarrollo y financiamiento rural". Esta visión prevalece también dentro de los organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo, donde se considera que "será cada vez más difícil conceptualizar la problemática del sector [rural] en términos de sus componentes aislados, tomando cada instrumento o servicio por separado" (Etcheverría 2002). El cambio semántico nos parece muy acertado. Sin embargo, queda mucho por escharbar conceptualmente, porque si bien el tema agropecuario está

bastante bien acotado, los estudios de la forma como se inserta en una economía ya no agrícola sino rural están todavía en ciernes.

Sobre todo, a nivel de los hechos, y tomando el caso de la banca de desarrollo mexicana, este enfoque rural todavía queda a niveles muy incipientes. Por ejemplo, en el año 2000, FIRA dedicó solamente el 4% de los fondos descontados para créditos rurales no agropecuarios (911 millones de pesos, 68,000 prestatarios) (FIRA 2001). Banrural presenta un porcentaje bastante elevado (20% en el año 2000) en el renglón "otros créditos" (que no sean de avío o refaccionarios). Sin embargo, este renglón también incluye el tratamiento de cartera, por lo que no se sabe qué fracción realmente corresponde a créditos rurales.

En el entorno actual, la problemática de las finanzas rurales tiende a ser absorbida también dentro del marco más amplio de las regulaciones y programas en torno a las finanzas populares (ver capítulo cuatro). Sin embargo, consideramos que sigue relevante tomar en cuentas sus especificidades. En efecto, estas especificidades inciden fuertemente sobre los tiempos y la capacidad (financiera e institucional) de las entidades de ahorro y crédito rurales para adecuarse a los nuevos requerimientos legales y regulatorios.

B. PENSAR EN TÉRMINOS DE INSTITUCIONES DE INTERMEDIACIÓN FINANCIERA

Pensar en términos de mercados financieros implica salir de la visión unilateral del crédito, y abarcar los demás componentes de servicios financieros, empezando por el ahorro, e incluyendo también servicios anexos, como formas de pago, transferencias de dinero, seguros etc. En otras palabras, estamos hablando de una función de intermediación financiera, asumida por instituciones especializadas. El enfoque de instituciones (en oposición al enfoque de proyectos) es central dentro de nuestra reflexión para la construcción de mercados financieros eficientes, porque nos habla de permanencia (para atender una demanda permanente), y porque nos habla de especialización, de profesionalización.

C. PENSAR EN TÉRMINOS DE SINERGIAS ENTRE VARIOS TIPOS DE INSTITUCIONES

La multiplicidad de la demanda de servicios financieros rurales hace prácticamente imposible que un sólo tipo de institución pueda atender todos

sus segmentos. Por ejemplo, el seguro agrícola es un oficio en sí, que implica una capacidad técnica muy especializada así como una gran escala de operación para diluir los riesgos. La provisión de servicios financieros a los pobres en zonas remotas plantea otros desafíos e implica otro tipo de organización. Brindar servicios de proximidad en este tipo de zonas conlleva muchos problemas logísticos y de costos. Para esto se requiere de instituciones locales de pequeña escala que se apoyen en dinámicas organizacionales comunitarias, y que funjan como relevo dentro del sistema financiero más amplio. Por su parte, el crédito agropecuario tiene sus especificidades en materia de montos y plazos (en particular para los créditos refaccionarios, o los créditos a la comercialización), lo cual requiere capacidades de acceso a capital y de manejo de riesgo específicas, etc.

Los mercados financieros rurales tienen por lo tanto que ser mercados pluri-institucionales, para que cada segmento sea atendido por la forma institucional más adaptada. En la medida en que estas diversas formas institucionales logren generar conexiones y sinergias entre ellas mismas podremos empezar a hablar de mercados más integrados y funcionales.

Partiendo del entendimiento de la complejidad de la demanda rural, lo que se requiere es reconocer la necesaria diversidad de la oferta y promover la coexistencia de varios tipos de instituciones. El objetivo sería entonces contar con un entorno que permita llenar el espacio representado en la gráfica 1, la cual ubica a las instituciones de intermediación financiera en un espacio estructurado por dos ejes:

- un primer eje corresponde al nivel de autonomía frente al Estado, desde organismo público hasta organismo privado, pasando por organismos semi-públicos, paraestatales u organismos privados pero que dependen en gran medida de los fondos y por ende de los lineamientos del Estado para operar;
- un segundo eje corresponde a la lógica fundamental de las instituciones, y vincula el extremo de las normas de desarrollo (misión social) con el extremo de las normas bancarias (rentabilidad financiera).

En México, como en muchos otros países, el Estado fue durante décadas prácticamente el único proveedor de servicios financieros (más específicamente de crédito) en el medio rural, y por ende el único actor en la cancha. Los límites de este esquema quedaron patentes con los programas

de ajustes estructurales y el retiro masivo del Estado, lo cual generó enormes vacíos en la provisión de servicios financieros. La gráfica 1 permite visualizar una perspectiva más amplia, al dejar de ver al Estado como el único proveedor de financiamiento rural y ubicarlo más bien dentro de una problemática de construcción de unos mercados financieros rurales en la que sólo participe como uno de varios actores. La idea en efecto es que cada eje y cada extremo tienen su relevancia e importancia dentro de un conjunto más amplio. De particular relevancia resultan ser las iniciativas de la sociedad civil, como las Uniones de crédito o más recientemente las instituciones de microfinanzas rurales. Frente a las tendencias centralizadoras y verticales de la banca de desarrollo, estas formas institucionales gozan de las ventajas comparativas que les brinda su trabajo local de base (flexibilidad, proximidad, información, etc.).

Dentro de este marco conceptual caben también las sinergias que se pueden dar entre varios tipos de instituciones de intermediación financiera. Un ejemplo de sinergias deseables se podría dar entre las instituciones de microfinanzas rurales, que operan en el cuadrante centro-inferior (con normas dominantes de desarrollo y con bastante autonomía para con el Estado), y los bancos de desarrollo, que operan en los cuadrantes derecho-superior, para respaldar sus actividades financieras, y tener acceso a productos financieros o asistencia técnica que les permitan brindar más servicios, reducir sus costos de transacción y mejorar su eficiencia (enfoque de subsidiaridad). Otro tipo de sinergias se podría dar con los bancos y/o las aseguradoras comerciales (cuadrante derecho inferior), los cuales podrían incursionar en nuevos segmentos de mercado, aprovechando la infraestructura y el profundo conocimiento local de las IMF's rurales, así como beneficiarse de una imagen corporativa más social.

Para que se den estas sinergias, es preciso contar con un entorno estable y sobre todo con reglas del juego claras y compatibles con la coexistencia de estos diversos actores. Regresaremos sobre este tema en el capítulo cuatro.

Gráfica 1: ejes de posicionamiento de las instituciones de intermediación financiera



Fuente: Adaptado a partir de IRAM

D. DESARROLLAR NUEVAS TECNOLOGÍAS DE INTERMEDIACIÓN FINANCIERA

El alto nivel de los costos de transacción permite explicar el dilema permanente que permea el tema de los mercados financieros rurales: este dilema se expresa entre metas sociales (lograr alcance) y metas financieras (lograr sostenibilidad). Si se atiende solo al primer aspecto, el resultado es la falta de viabilidad, tal y como lo demostró la experiencia del Estado en los años 80 - con todos los efectos colaterales de distorsión, manipulación política, corrupción y demás (ver capítulo dos). Si se atiende solamente al segundo aspecto, el resultado es la ausencia de oferta, como sucede con los bancos comerciales que no muestran casi ningún interés en incursionar en los mercados rurales. Ahora bien, el grado de sostenibilidad financiera es una función de las tecnologías de intermediación financiera que se usan. En términos generales, los problemas actuales de los mercados financieros rurales (y en particular los altos costos de transacción) derivan en gran medida de

la inadecuación de las tecnologías de intermediación financiera (TIF) tradicionales. Las TIFs abarcan al diseño de los productos financieros por un lado, pero también a los métodos de provisión de estos servicios. Es innegable que con las tecnologías de intermediación financiera tradicionales (las de los bancos comerciales como las de la banca de desarrollo hasta cierto punto), la mayoría de las operaciones de intermediación financiera no pueden ser rentables.

Por lo tanto, esto nos lleva al reto de repensar las TIFs mismas, para adaptarlas a las estructuras de costos y operaciones correspondiendo a las zonas rurales. Lo que se requiere es un esfuerzo para desarrollar TIFs innovadoras que permitan atender la demanda rural (aumentar la cobertura, la accesibilidad), y que permitan al mismo tiempo lograr la sostenibilidad de la institución en condiciones adversas (bajar los costos de la intermediación financiera). Al respecto, podemos inspirarnos en los últimos desarrollos de la corriente microfinanciera, pero también en las antiguas experiencias cooperativistas. La vía cooperativista se encuentra muy poco explorada y desarrollada en el México rural hasta ahora, en buena parte a causa del legado histórico del intervencionismo estatal. Sin embargo, nos parece particularmente relevante porque busca involucrar a los propios beneficiarios para convertirlos en actores de su propio desarrollo. En la medida en que se logra esto, también se resuelve el dilema entre metas sociales y financieras, al integrar la vertiente de la participación social como dimensión de la viabilidad institucional.

E. REDEFINIR EL PAPEL DEL ESTADO

Dentro de la nueva perspectiva de construcción de mercados financieros rurales, el Estado ya no es el único, y a lo mejor ni siquiera el principal actor. No tiene que hacerlo todo, pero sí tiene que proveer condiciones favorables, y actuar como facilitador. Por supuesto, su capacidad de incidir (para bien y/o para mal) sobre las orientaciones y los resultados de los procesos de construcción sigue siendo enorme. Por lo tanto, la redefinición de sus modalidades de intervención tiene que ser muy cuidadosa, y tomar en cuenta las lecciones arrojadas por los errores y aciertos del pasado. A lo largo de este documento, vamos a realizar un trabajo de evaluación de las acciones del Estado, a la luz de una serie de criterios derivados de nuestro marco de análisis:

- enfoque rural
- enfoque de intermediación financiera

- enfoque en términos de amplitud y profundidad del alcance de los servicios financieros (número de personas atendidas y capacidad para llegar a los más desfavorecidos : pobres, mujeres, indígenas etc.)
- enfoque de construcción institucional vs. derrama de recursos crediticios
- enfoque de diversidad de instituciones y mecanismos de provisión de servicios financieros (respetar autonomía operativa, no distorsionar, no competir deslealmente)
- enfoque participativo y de subsidiaridad
- enfoque de desarrollo de bienes públicos : marco legal y regulatorio, información, generación y difusión de tecnologías, capacitación, etc.

CAPÍTULO DOS

EL FRACASO DEL SISTEMA DE CRÉDITO AGRICOLA COMO ASUNTO DE ESTADO

Al igual que en muchos países en desarrollo, el modelo de financiamiento rural en México hasta los años 1990 presentaba las siguientes características :

- una intervención determinante del Estado, que fijaba las reglas del juego, y operaba directamente a través de bancos de desarrollo y organismos públicos de apoyo ;
- un enfoque casi exclusivo hacia el crédito, combinado con el seguro (ausencia de ahorro) ;
- un sistema de crédito etiquetado hacia las actividades agropecuarias y, dentro de éstas, hacia ciertos rubros considerados como prioritarios dentro de la planeación del desarrollo nacional (cambio tecnológico, cultivos estratégicos, etc.).

Al igual que en la mayoría de los países en desarrollo, los límites de este modelo se han hecho patentes a partir de la segunda mitad de los años 1980, y el contexto de ajuste estructural ha obligado al gobierno mexicano a proceder a una serie de reformas, aunque hasta ahora no se puede hablar de una verdadera sustitución de un modelo por otro, sino más bien de una década de experimentos y ensayos para tratar de encontrar un nuevo rumbo. En esta primera parte, hacemos una reseña de los principales problemas del modelo de crédito agrícola como asunto de Estado. En primer lugar, se trataba de un sistema insostenible e ineficiente. En segundo lugar, no dio los resultados esperados en términos de desarrollo agrícola o rural. Un tercer defecto tiene que relacionarse con nuestra problemática de construcción de un mercado financiero rural, que involucre una variedad de actores (no solamente el Estado), alrededor de una variedad de productos financieros (no solamente el crédito, y menos el crédito agrícola). Desde esta perspectiva, un efecto negativo del sistema de crédito agrícola como asunto de Estado fue impedir, en forma duradera, que se dieran las condiciones para el desarrollo de tal mercado.

¹ La banca de desarrollo incluye también a varios organismos públicos más, que intervienen en el financiamiento rural aunque a mucho menor escala : Nacional Financiera (NAFIN), un banco de segundo piso especializado en la pequeña y mediana empresa, Bancomext, cuya misión es el fomento de las exportaciones, y FINA, dedicado al sector azucarero.

I. UN SISTEMA INEFICIENTE E INSOSTENIBLE

En este trabajo nos limitaremos a presentar los grandes rasgos del andamiaje financiero rural en los años 1980 (para una descripción más detallada de su historia y funcionamiento, el lector puede consultar las siguientes referencias : FAO 1994, OCDE 1997, Myhre 1997, Santoyo et al. 1998, Muñoz 2001) :

- un banco agrícola público (BANRURAL), con una agencia central, 12 centros regionales y un gran número de sucursales rurales (650 en 1988), financiado con recursos fiscales así como con líneas de crédito provistas por un fondo especial (FICART). Durante los años 80, Banrural tenía como misión proveer crédito agrícola a los productores de bajos ingresos y en particular los del sector ejidal que carecían de garantía para un crédito bancario clásico, siendo la tierra ejidal inembargable.

- un conjunto de fideicomisos públicos (Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura, FIRA), bajo el control del Banco de México, que operaban en el segundo piso con una serie de instrumentos financieros e incentivos para promover la participación de los bancos comerciales (nacionalizados en 1982) en la provisión de crédito agrícola. La clientela objetivo de FIRA comprendía productores de bajos ingresos pero con garantías, así como productores medianos y grandes pertenecientes en gran medida al sector de la propiedad privada.

- una empresa pública de seguros agrícolas (ANAGSA), que aseguraba los créditos canalizados por BANRURAL y FIRA⁵.

En esta parte, presentamos las principales limitaciones del sistema tal y como estuvo operando en los años 80, relacionándolas con el tipo de lógicas institucionales que prevalecían en aquella época.

A. INSOSTENIBILIDAD FINANCIERA E INEFICIENCIA OPERATIVA

La insostenibilidad financiera del sistema antes de 1989 resultaba de la combinación de tres factores :

- subsidios a las tasas de interés
- altos costos de operación
- baja tasa de recuperación de los créditos

1. Tasas de interés subsidiadas

Las tasas de interés no se fijaban en relación con el costo o el riesgo de prestar, sino con el objetivo de configurar una serie de incentivos en función de prioridades políticas nacionales (cambio tecnológico, fomento de la producción de granos básicos para la autosuficiencia alimentaria nacional, apoyo a los pequeños productores y a los ejidatarios, etc.). De esta forma, se manejaban tasas diferenciadas por tipo de crédito (de avío o refaccionario), por tipo de productor (de bajos ingresos u otro), y por tipo de cultivo. Por otro lado, las tasas siempre tuvieron un componente de subsidio comparadas con las tasas del mercado financiero nacional, especialmente en los años de alta inflación, hasta el grado de que entre 1982 y 1988 resultaron negativas en términos reales : en 1988, la tasa de interés promedio real para el sector agropecuario alcanzó un nivel record de menos 58.4% (FAO 1994). Un estudio del Banco Mundial pone de relieve la importancia de los subsidios a las tasas de interés en el esquema general : se estima que el 81% del costo para el gobierno del sistema financiero rural entre 1983 y 1992 deriva de este concepto (World Bank 2000).

2. Altos costos de operación

Los altos costos operativos derivaban de la complejidad de los productos crediticios (cuyos montos y tasas variaban según el tipo de plazo, el tipo de productor, y el tipo de cultivos), pero también de una plantilla de personal pletórica y poco productiva, sobre todo en Banrural. En 1988, Banrural contaba con un ejército de 27,000 empleados, lo cual arroja los siguientes índices de productividad por empleado : 63 acreditados, 268 hectáreas habilitadas, 340,000 pesos de 1993 de cartera (Muñoz 2001, FAO 1994)⁶. El Banco Mundial estima que el costo operativo de Banrural antes de 1989 se elevaba a 40 centavos por dólar prestado, cifra que se tiene que cotejar con los 8-10 centavos por dólar prestado en los que incurrieron los bancos comerciales para el mismo tipo de préstamos (World Bank 1994). La cuestión de los costos de operación está estrechamente vinculada con la eficiencia (o ineficiencia en este caso) operativa. La ineficiencia operativa tenía que ver con un manejo poco racionalizado del personal y de los

⁵ ver capítulo tres, parte I.B.1 para la evolución de estos indicadores en la década de los 90.

recursos (centralización y burocratización excesivas), a lo que se puede agregar una visión centralista que vinculaba al crédito con objetivos y prioridades nacionales en términos de producción agropecuaria y de cambios tecnológicos. Para garantizar que el crédito, la mayoría de las veces condicionado a un paquete tecnológico específico, fuera ocupado para los objetivos que se habían fijado desde las oficinas regionales o centrales, se recurría a menudo al crédito en especie (semillas, fertilizantes, etc.). Esto implicaba una infraestructura de acopio y una capacidad logística considerables, lo que contribuía a disparar los costos operativos, además de que en los hechos resultaban muy poco efectivas. Abundan los ejemplos de agricultores teniendo que posponer la siembra por falta de disponibilidad de las semillas o del fertilizante parte de su paquete crediticio, mientras estos factores de producción indispensables se estaban echando a perder en bodegas ubicadas en otras regiones del país.

3. Baja tasa de recuperación de los créditos

Por sí mismos, los índices de cartera vencida agropecuaria de la banca de desarrollo para el periodo 1983-1988 no parecen exageradamente altos : 9.9% en promedio para Banrural (Muñoz 2001). Sin embargo, la comparación con el crédito agropecuario manejado por la banca comercial arroja fuertes diferencias : en 1988 por ejemplo, el índice de cartera vencida agropecuaria para la banca de desarrollo fue de 7.5%, mientras para la banca comercial fue solamente de 2.1% (Poder Ejecutivo Federal 1994). Sobre todo, es de destacar el altísimo (y por supuesto más que sospechoso) nivel de siniestralidad de las superficies aseguradas por Anagsa. Entre 1983 y 1988, el 88% de la superficie acreditada por Banrural contaba con el seguro de Anagsa, y los niveles de siniestralidad rebasaron en promedio los 60% (Muñoz 2001). En 1988, las solicitudes de indemnización alcanzaron el 75% de la superficie asegurada (World Bank 1994), y el 65% de las recuperaciones de Banrural se hicieron mediante indemnizaciones de Anagsa (Banrural 2000).

Las bajas tasas de recuperación directa de los créditos tienen varias explicaciones. Desde una perspectiva « técnica », se puede mencionar que, al igual que las tasas de interés, las atribuciones de crédito se manejaban por cuotas establecidas en base a consideraciones burocráticas de prioridades nacionales, y no en base a estudios de capacidad de pago y de niveles de riesgo de los beneficiarios. En particular, el compromiso de Banrural con los

productores de temporal – 77% de la superficie habilitada entre 1983 y 1987 – los cuales se dedican principalmente al cultivo de granos básicos poco rentables, se traducía en altos niveles de riesgo (Muñoz 2001). Pero también es importante recalcar la dimensión política del manejo de los créditos, con programas periódicos de condonación de la deuda al aproximarse las elecciones (Cruz y al. 1996, Santoyo y al. 1998), y con el uso generalizado de la aseguradora pública como medio de pago de créditos supuestamente afectados por algún siniestro (ver parte B).

4. Conclusión : un sistema muy costoso en recursos fiscales

A final de cuentas, la sobrevivencia del sistema dependía estrechamente de las transferencias fiscales, para compensar las tasas reales negativas y el bajo nivel de recuperaciones (combinado con el alto nivel de « siniestralidad »), y para sufragar los altos costos operativos. En un estudio del Banco Mundial, se estima que el costo para el gobierno mexicano del sistema financiero rural para el periodo 1983-1988 se elevó a unos 15.2 mil millones de dólares de 1992. Las transferencias representaron 83 centavos por cada dólar prestado al sector en 1983, 67 centavos por dólar prestado en 1988 (ver anexo 1, Tabla 3). En relación al producto interno bruto agropecuario, el monto anual de las transferencias representó un porcentaje oscilando alrededor de los 13-14% durante este periodo (World Bank 1994).

B. LÓGICAS INSTITUCIONALES: RENTABILIDAD FINANCIERA VERSUS RENTABILIDAD POLÍTICA

Si se analiza el edificio financiero rural que estuvo operando en México en los años 80 desde una perspectiva institucional, lo menos que se puede decir es que se trataba de un diseño institucional que generaba un sistema perverso de incentivos en cuanto a sostenibilidad financiera se refiere. Dicho de otra manera, el énfasis no era que se pagaran los créditos y que el sistema fuera autosuficiente, ni mucho menos rentable. Las instituciones financieras tenían la seguridad del acceso a los recursos fiscales del Estado para disponer de líneas de crédito renovadas a pesar de las bajas recuperaciones, y para financiar sus altos costos operativos, resultado de una estructura muy centralizada y poco eficiente. Como compañía de seguro, Anagsa estaba plagada hasta la caricatura por los dos escollos típicos de la

actividad aseguradora - la selección adversa y el riesgo moral⁷ - agravados por altos niveles de corrupción interna.

Por su lado, los sujetos de crédito no tenían verdaderos incentivos para pagar sus créditos: el personal de Anagsa se prestaba con bastante facilidad a falsas declaraciones de siniestro, y las carteras vencidas venían siendo condonadas con regularidad, sin que esto inhabilitara a los malos pagadores para seguir consiguiendo nuevos préstamos. La casi-ausencia de captación del ahorro rural, resultado de una visión del financiamiento rural enfocada exclusivamente hacia la derrama crediticia, contribuía también al sentimiento general de irresponsabilidad. Por un lado, eximia a las instituciones de la obligación de responder por los depósitos de sus clientes. Por otro lado, impedía que los sujetos de crédito consideraran la viabilidad del sistema a largo plazo como algo más importante que la posibilidad de aprovechar a corto plazo sus debilidades.

Ahora bien, este sistema no se hubiera sostenido por tanto tiempo de no haber seguido una lógica propia distinta de la rentabilidad financiera. Esta lógica - de índole político y social - tiene que ver con el pacto corporativista que el Estado mexicano venía sosteniendo con el campesinado desde la Revolución. Resulta así más pertinente concebir al sistema de financiamiento agrícola como una forma más de canalizar subsidios al sector (Myrhe 1997), a cambio de estabilidad social y fidelidad política. Desde este punto de vista, se puede considerar que el sistema cumplió en gran medida con sus objetivos, pero a costa de una cantidad considerable de recursos fiscales que acabaron agotándose con el nuevo contexto de ajuste estructural, y con resultados en términos de desarrollo rural bastante cuestionables, como lo vamos a ver en la parte siguiente.

⁷ La selección adversa ocurre cuando los más propensos a cierto tipo de riesgo son los mismos que contratan el seguro correspondiente, lo cual aumenta la probabilidad de siniestro para la aseguradora. El riesgo moral cubre dos tipos de comportamiento por parte del asegurado: en primer lugar, el hecho de contar con un seguro puede ocasionar por parte del asegurado un cierto descuido que contribuye a aumentar la probabilidad de siniestro; en segundo lugar, el asegurado puede tener la tentación de realizar un falso reporte de siniestro a fin de cobrar indebidamente la indemnización. Cuando prevalece un objetivo de rentabilidad, la política de cualquier aseguradora (selección de los clientes, definición de los montos de las primas y de las condiciones de indemnización) se tiene que establecer de manera a reducir al máximo estos dos problemas.

II. CUANTIOSAS TRANSFERENCIAS. POCO DESARROLLO

A. UNAS TRANSFERENCIAS IMPORTANTES

A pesar (o a raíz misma) de su insostenibilidad, el sistema presentaba ventajas obvias en términos de transferencias al sector agropecuario y niveles de penetración:

- una derrama crediticia hacia el sector agropecuario importante en volumen, sobre todo al principio de la década de los 80⁸. En 1980, el crédito agropecuario llegó a representar el 48% del PIB agropecuario (la cifra para el total del crédito sobre el PIB total fue este año de 26%). Entre 1970 y 1988, esta relación para el sector agropecuario se mantuvo por arriba del conjunto de la economía todos los años, excepto en 1986 y 1987 (ver anexo 1, Tabla 2).
- buenos niveles de penetración, tanto en número de productores atendidos como en profundidad de alcance hacia los productores de menores ingresos. En 1985, Banrural atendía a 1,6 millones de ejidatarios sin garantías materiales y por la mayor parte minifundistas (Muñoz 2001). Otro indicador de alcance lo conforma el hecho de que en la década de los 80, entre el 75 y el 80% de la superficie habilitada por Banrural era de temporal (FAO 1994). Dicho de otra manera, Banrural no excluía a los productores con potencial productivo reducido para atender preferentemente a los productores con riego. Por su parte, FIRA atendía en 1985 a 994,000 productores, esencialmente privados, de los cuales el 68% era considerado de bajos ingresos - ingreso anual inferior a 1,000 salarios mínimos - aunque también es de subrayar que el 32% restante - los llamados - otros productores - concentraba el 53% de los montos prestados (FAO 1994).
- los subsidios a las tasas de interés y el alto nivel de tolerancia frente a comportamientos oportunistas (no pago o falsas declaraciones de siniestro) representaron otra fuente de recursos para los sujetos de crédito. Cálculos del Banco Mundial (World Bank 1994) estiman que las ganancias por concepto de subsidio a las tasas para los sujetos de

⁸ Esto corresponde al periodo de implementación del proyecto SAM - sistema alimentario mexicano - antes de la crisis de la deuda externa de 1982.

crédito entre 1983 y 1988 se sumaron a 12.3 mil millones de dólares de 1992 (ver también anexo 1, Tabla 4).

En suma, estamos hablando de una cantidad considerable de transferencia de recursos hacia el sector agropecuario, a la cual se tienen que sumar todas las demás herramientas de acompañamiento y subsidio que conformaban el paquete de intervención del Estado (infraestructura de acopio y comercialización, subsidios y garantías a los precios de los insumos y de la producción, apoyo técnico, etc.).

Sin embargo y desafortunadamente, los efectos de estas transferencias no han sido muy claros en términos de desarrollo agropecuario, y menos aun en términos de desarrollo rural.

B. BAJOS NIVELES DE DESARROLLO EN EL CAMPO

Si nos atenemos a los grandes agregados macroeconómicos, la comparación entre la participación del sector agropecuario al total de la cartera crediticia y su participación al total del PIB muestra un desfase a lo largo de las décadas de los 70 y 80 (ver anexo 1, Tabla 2). Este desfase llegó a un máximo a finales de los años 70 y principios de los 80. Por ejemplo, en 1980, el sector agropecuario recibió el 15.2% de la cartera crediticia privada total y solamente contribuyó al 8.2% del PIB nacional. En 1988, el desfase era mucho menor, pero permanecía con el 10.3% de la cartera privada y el 8.1% del PIB. En otras palabras, las transferencias de crédito al sector agropecuario nunca fueron compensadas por su nivel de participación en la economía nacional y en su crecimiento.

Por otro lado, el campo mexicano atraviesa desde principios de los 1980 por una situación de crisis, la cual tiene muchas explicaciones y manifestaciones, más allá del sólo tema del crédito. Sin embargo, se pueden subrayar los índices preocupantes de descapitalización en el campo a partir de este periodo (reducción o obsolescencia del parque de maquinaria agrícola, deterioro de la infraestructura de riego, etc.), proceso que la derrama crediticia por lo visto no alcanzó a revertir. Lo mismo se puede decir con la pérdida de la autosuficiencia alimentaria en granos básicos, patente a partir de finales de los 60 (Calva 1988).

Por otra parte, para finales de los años 1980, el nivel general de desarrollo local en el sector rural dejaba mucho que desear, como lo señalan los siguientes indicadores. La infraestructura básica (camino, luz, agua potable, teléfono) seguía caracterizada por altos niveles de rezago en comparación con zonas urbanas. Por ejemplo, a principios de los 90, 7.4 millones de

mexicanos vivían en 83500 localidades rurales aisladas, ubicadas a más de 3 kilómetros de una carretera pavimentada. Esta carencia en carreteras se acompañaba de otras carencias en servicios básicos, lo cual se ve reflejado en el hecho de que el 88% de estas localidades presentaba un índice de marginación alto o muy alto (CONAPO 2001, www.conapo.gob.mx). Según estimaciones de la CEPAL, en 1989, un alto porcentaje de la población rural mexicana - el 49% - vivía en condiciones de pobreza, porcentaje que venía siendo el mismo que en 1970 : o sea que no solamente el índice de pobreza en el campo no había bajado en 19 años sino que además correspondía a un mayor número absoluto de pobres en el campo, por el crecimiento demográfico (de Janvry y Sadoulet 2001).

En la década de los 70 y los 80 también se disparó el fenómeno de la migración, provocado por los altos niveles de marginación y la falta de oportunidades económicas en el campo. En 1970, se estimaba a 0.8 millones el número de mexicanos nacidos en México y residentes en los Estados Unidos. Las cifras para 1980 y 1990 se elevan a 2.2 y 4.5 millones respectivamente (INEGI 2001). A esta migración internacional - que se origina en su mayoría en las zonas rurales - se tiene que agregar la migración nacional desde zonas rurales hacia zonas urbanas (CONAPO 1998), la cual, en la mayoría de los casos, no se traduce en ninguna mejora del nivel de vida por la falta de preparación escolar y profesional de los migrantes, por lo que simplemente se opera una sustitución de una pobreza rural por una pobreza urbana (de Janvry y Sadoulet 2001).

Por otro lado, los niveles de inequidad en la distribución de la riqueza han seguido siendo muy altos en el campo mexicano, a pesar de la redistribución efectiva del factor tierra por medio de la reforma agraria (de Janvry y Sadoulet 2001). Parece ser entonces que las políticas de crédito no han contribuido suficientemente a una distribución más equitativa de los activos económicos. Ahora bien, estudios recientes a nivel internacional han establecido una relación negativa entre el nivel inicial de desigualdad y la capacidad de crecimiento económico (Binswanger y Deininger 1997). Por lo anterior se puede hablar de una - trampa de la pobreza - en el medio rural (que también tiene que ver con las lógicas económicas de las unidades de producción rurales, ver capítulo uno), para la cual el sistema de crédito subsidiado del Estado no ha podido aportar soluciones de largo plazo.

En suma, todos estos elementos apuntan hacia la limitada efectividad de la derrama crediticia agropecuaria, tal y como se dio en México en los años 80, para fomentar procesos de desarrollo rural, e incluso de desarrollo

agropecuario sostenido. Este resultado nos lleva a plantear que la problemática del financiamiento rural no es solamente una cuestión de montos, sino, y sobre todo, una cuestión de uso.

C. LA PROBLEMÁTICA DEL USO DE LOS RECURSOS FINANCIEROS EN EL MEDIO RURAL

Siendo que todo el sistema estaba orientado hacia la provisión de crédito agropecuario, podemos empezar cuestionando las orientaciones de la derrama crediticia dentro de este primer rubro. En efecto, la metodología usada para otorgar crédito conllevaba muchas fuentes de ineficiencia para el sector agropecuario.

En primer lugar, es de destacar el desequilibrio entre el crédito de corto plazo y el crédito de largo plazo, siendo el segundo el más adecuado para garantizar un proceso sostenido de capitalización en el campo. Si se considera a FIRA y Banrural juntos, en 1980, el porcentaje de crédito refaccionario alcanzaba el 35% de los montos; en 1986 había bajado al 20% (ver anexo I, Tabla 6)*. Esta situación es cuanto más lamentable que una de las ventajas comparativas del Estado como proveedor de líneas de crédito es precisamente su capacidad para conseguir capital de largo plazo. Este desequilibrio no permitió mantener niveles suficientes de inversión o de mantenimiento de la infraestructura existente en el campo.

En segundo lugar, el carácter etiquetado y fuertemente controlado del crédito, manejado en base a lineamientos establecidos desde los niveles centrales con pocos márgenes de flexibilidad, terminó generando lastres productivos que se revelaron desastrosos al momento de colapsarse el sistema. Por un lado, impedía que los productores gozaran de autonomía e iniciativas en cuanto a decisiones productivas, organizativas, técnicas, de inversiones, de diversificación productiva, de comercialización, etc., cuando ellos eran los que más conocimiento tenían de la situación local, de sus limitantes y sus oportunidades. Se frustraron por lo tanto muchas innovaciones y adaptaciones locales. Por otro lado, el crédito etiquetado y subsidiado – junto con todos los demás subsidios al sector agropecuario – falseaba las señales económicas y no permitía que los productores seleccionaran las actividades realmente productivas dentro de la lógica de mercado.

* Este porcentaje estaba más bajo en Banrural que en FIRA, o sea que la falta de acceso al crédito refaccionario afectó más a los ejidatarios que a los productores privados.

Por fin, el énfasis en la organización colectiva, la mayoría de las veces impuesta desde arriba sin una verdadera iniciativa ni compromiso desde la base, generó muchos problemas de acción colectiva y una desresponsabilización masiva que aceleró los procesos de deterioro del parque de la maquinaria agrícola y de las infraestructuras (riego, por ejemplo). Más allá del crédito agropecuario, una crítica cada vez más generalizada hacia los antiguos sistemas de financiamiento gubernamentales concierne precisamente este enfoque agropecuario que cierra casi toda oportunidad de acceso al crédito :

- a los actores del medio rural que no tienen derechos de propiedad sobre la tierra, independientemente de su forma de tenencia (ejidal o propiedad privada);
- a los actores del medio rural que se dedican a otras actividades productivas aparte de la agricultura.

En efecto, si bien hemos notado el relativamente buen nivel de profundidad de alcance del sistema de crédito gubernamental dentro del grupo de los productores agrícolas con acceso a la tierra (parte A), es de reconocer que se acompañaba de un alto nivel de exclusión para los demás actores económicos en el medio rural : campesinos sin tierra, jóvenes, mujeres, etc. Esto plantea primero un problema de equidad de trato y de falta de oportunidad para un amplio sector de la población rural, sobre todo si se considera que el proceso de redistribución de la tierra se agotó para fines prácticos a partir de la segunda mitad de los años 1970 (MacKinlay 1991), y que por lo tanto el grupo de los que no tienen acceso directo a la tierra tiene que ir cobrando cada vez más importancia numérica. Segundo, pone de manifiesto una falta de visión por parte de los responsables políticos y económicos : ya desde los años 80 se podía vislumbrar que la crisis de productividad y rentabilidad de la agricultura mexicana en general presentaba rasgos estructurales que iban a requerir enfatizar cada vez más en actividades económicas alternativas en el medio rural. Aun así, el crédito se siguió canalizando en forma casi exclusiva hacia actividades agropecuarias cuya rentabilidad muchas veces se sostenía solamente de manera artificial. Esto no sólo no volvió rentables a estas actividades, sino que, al retrasar el ineluctable proceso de adaptación productiva, posiblemente lo volvió más complicado todavía en el momento en que el ajuste estructural dejó a la mayoría de los productores agropecuarios en un gran desamparo productivo y económico.

En forma general, el problema central deriva, por parte del Estado, de un manejo de los recursos financieros fuera de los criterios del mercado, que puede obedecer a lógicas económicas demasiado centralizadas y por lo tanto fuentes de ineficiencia, pero también a lógicas corporatistas excluyentes para los actores económicos que no pertenezcan a las grandes organizaciones gremiales del sector agrario y/o agropecuario, o de plano a lógicas de control político completamente ajenas a la racionalidad económica. De hecho, esta relativa desvinculación entre crédito agropecuario y producción permite explicar porqué la reducción relativa de la derrama creditada a lo largo de la década de los 80 no se repercutió de manera proporcional en las tasas de crecimiento del PIB agropecuario (FAO 1994).

III. EL SISTEMA DE ESTADO Y LAS TRABAS AL DESARROLLO DE LOS MERCADOS FINANCIEROS RURALES

Desde el punto de vista del desarrollo de mercados financieros eficientes en el medio rural, las consecuencias de la omnipresencia del Estado y del manejo corporatista y político del crédito agropecuario que prevaleció hasta finales de los 80 no sólo fueron muy negativas en su momento sino que resultan difíciles de revertir en el mediano plazo.

Como lo hemos visto en el capítulo uno, existen de por sí muchas limitantes intrínsecas al desarrollo de un mercado financiero eficiente en el medio rural. De hecho, las intervenciones del Estado en la materia pretendían precisamente atender estas fallas de mercado. Paradójicamente, en los hechos, el sistema de crédito agrícola manejado por el Estado vino a poner más trabas todavía al desarrollo de los mercados financieros rurales.

A. MONOPOLIO Y DISTORSIÓN DE COMPETENCIA

Para empezar, la omnipresencia del sistema de Estado, por lo menos en lo que a crédito agrícola se refiere, representaba un monopolio de hecho que no dejaba casi ningún espacio para otros tipos de intermediarios. Además, las prácticas en las que incurrieran las instituciones públicas representaban enormes distorsiones de competencia, si es que podemos hablar de competencia en este caso. Nadie podía competir con un sistema que proveía año tras año crédito abundante con tasas de interés altamente subsidiadas y hasta negativas en términos reales, y que toleraba altos niveles de no pago (cartera vencida o - indemnizaciones - de Anagsa). En teoría, se tiene que reconocer que el sistema FIRA buscaba promover la participación de la

banca comercial, junto con el Estado, en el financiamiento de la agricultura. Sin embargo, la estructura misma del sistema de incentivos sólo amarraba (y sigue amarrando, ver capítulo tres) la banca comercial a la lógica del Estado, volviéndola un simple ducto - y recipiente - de recursos federales, para nada un verdadero actor en el sistema financiero rural. Por otro lado, nunca se reconoció (y mucho menos se trató de fomentar) el potencial de otras figuras jurídicas y organizativas, como las Uniones de crédito o las cooperativas, a pesar del éxito de esta última fórmula en el ámbito urbano del país. Las pocas Uniones de crédito campesinas, creadas a partir de finales de los años 70 dentro de una línea de resistencia campesina al peso político y corporativo del sistema de apoyo del Estado, operaban de manera casi confidencial y sin ninguna ayuda oficial (Cruz y al. 1996). En definitiva, directa o indirectamente, se desincentivó cualquier iniciativa alternativa, así como cualquier inversión en la búsqueda de innovaciones en tecnología de intermediación financiera rural, y el sistema de Estado quedó en situación de casi-monopolio en el sector rural.

Además, desde la perspectiva del funcionamiento de un mercado financiero rural, así sea monopólico, este sistema dejaba mucho que desear. En primer lugar, el manejo centralizado y fuertemente controlado del crédito impedía que éste respondiera a una verdadera demanda autónoma expresada por los prestatarios. Es más, el énfasis exclusivo hacia la producción agropecuaria dejaba desatendidos a amplios segmentos de la población rural (campesinos sin tierra, actores económicos dedicados a otras actividades que la agricultura, mujeres, jóvenes, etc.) que también representan una demanda potencial. En segundo lugar, es de recalcar que al plantear la problemática en términos de uso de los recursos financieros, se hace caso omiso del propio origen de estos recursos. Desde una perspectiva de intermediación financiera, que es la que nos interesa, la cuestión de las fuentes de financiamiento cobra en cambio una gran importancia. Ahora bien, en el esquema de crédito de Estado que imperó en México hasta finales de los 80, siempre faltó el eslabón de la captación del ahorro, debido a la idea falsa (como ya quedó demostrado en los últimos años, ver capítulo uno) de que los pobres no ahorran y por lo tanto no existe demanda para servicios de ahorro en el medio rural, particularmente en las zonas marginadas. En ausencia del componente ahorro, no se podía hablar entonces de un verdadero sistema de intermediación financiera en el medio rural, sino más bien de un canal unilateral y etiquetado de derrama crediticia, proveniente exclusivamente de recursos del gobierno, con todos los efectos perversos (intencionales y no intencionales) que ya se han mencionado.

En resumen, el sistema de Estado anterior a las reformas de 1989 no presentaba casi ningún rasgo de un mercado financiero. Como ya lo hemos subrayado, esta situación no era exenta de ventajas para los sujetos de crédito. Sin embargo, los mismos manejos que habían sacado del mercado a los demás intermediarios potenciales generaban insostenibilidad y por lo tanto inseguridad a mediano y largo plazo, al depender la permanencia del sistema de dos factores susceptibles de variación: la voluntad política y sobre todo la disponibilidad en recursos fiscales.

B. UNOS EFECTOS NEGATIVOS DURADEROS

Los efectos perversos del antiguo sistema de Estado eran de naturaleza tal que sus efectos se iban a hacer sentir por mucho tiempo aun después de las reformas. El retiro masivo de las instituciones públicas a partir de 1989 generó enormes vacíos en los mercados financieros rurales, ya que prácticamente no había instituciones financieras alternativas que pudieran asegurar el relevo. Más grave, estas instituciones no se podían construir de un día para el otro, porque no existía experiencia previa ni desarrollo previo de tecnologías de intermediación financiera adaptadas y sobre todo sostenibles para operar en el medio rural.

Además, al retirarse, el Estado dejó un campo minado. En primer lugar, la ambigüedad permanente entre crédito y subsidio así como el manejo político de los recursos crediticios forjaron a lo largo del tiempo una poderosa - cultura del no pago -, sumamente dañina para cualquier iniciativa de intermediación financiera que depende para su sobrevivencia de sus niveles de recuperación crediticia. En segundo lugar, la actitud de intromisión e imposición del Estado contribuyó a desvirtuar los procesos de iniciativa y de organización interna de los productores, cuando una base social genuina y sólida resulta de suma importancia para la viabilidad de los esquemas de intermediación financiera no gubernamentales (ver capítulos tres y cuatro, y anexo 2).

IV. CONCLUSIÓN

El balance que se desprende de la información presentada en este capítulo resulta bastante negativo en términos económicos. El problema no fue tanto que el sistema implicara transferencias considerables de recursos fiscales (para esto están las políticas públicas), sino que no logró asentar un proceso de desarrollo agropecuario y rural sostenible. Por otro lado, la lógica misma

del sistema atentaba contra el concepto de construcción de un mercado financiero rural. El enfoque meramente agropecuario, así como el centralismo y verticalismo de la banca de desarrollo, hacían imposible atender a la diversidad de la demanda. - Más grave, su protagonismo como actor único impidió que se desarrollaran otras formas de intermediación financiera en el medio rural, las cuales hubieran podido aprovechar las ventajas comparativas (para adaptar los servicios a la demanda y reducir los costos de transacción) derivadas de un trabajo local de proximidad. Si bien los resultados en términos políticos fueron más - positivos -, con la llegada de las políticas de ajuste estructural a partir de la segunda mitad de los 80, resultó impostergable para el gobierno proceder a reformar el sistema. Estas reformas y sus consecuencias son tema de la siguiente parte.

CAPÍTULO TRES

LOS AÑOS 1990 Y LA BÚSQUEDA DE NUEVAS FORMAS DE INTERVENCIÓN GUBERNAMENTAL EN LOS MERCADOS FINANCIEROS RURALES

Los años 90 no marcaron el retiro del Estado de los mercados financieros rurales, pero sí representaron una década de profundos cambios, ensayos y reacomodos en sus formas de intervención.

Por un lado, las reformas no desaparecieron a la banca de desarrollo agropecuaria, sino que buscaron racionalizar y profesionalizar los métodos de trabajo de las instituciones públicas, con el fin de alcanzar la sostenibilidad (o por lo menos, reducir el nivel de insostenibilidad) financiera. La primera parte presenta a grandes rasgos el contenido de estas reformas, aclara que no resolvieron del todo el problema de la dependencia de los recursos públicos, y recalca que esta dependencia se ha vuelto tanto más problemática (desde el punto de vista de la justificación social) que los beneficiarios del sistema son mucho menos numerosos y sobre todo no son necesariamente los más pobres. Por otro lado, el Estado buscó compensar, aunque fuera parcialmente, la contracción de cobertura que implicó la reforma a la banca de desarrollo mediante programas públicos complementarios. La segunda parte describe estos programas, desde el punto de vista del alcance, y desde el punto de vista de su esquema institucional, el cual busca romper con la vieja lógica paternalista del Estado, con más o menos éxito. Finalmente, en la tercera parte, se presentan los experimentos del Estado en materia de fomento de la participación de otros actores en los mercados financieros rurales, así como los problemas que surgieron al respecto. Aunque bastante escasos a la fecha, estos intentos nos parecen representar un cambio de concepción del papel del Estado en la construcción de los mercados financieros rurales que vale la pena reconocer y desarrollar conceptualmente, para llegar a fomentar más y mejores acciones en esta línea.

I. LAS REFORMAS A LA BANCA DE DESARROLLO

A. EL CONTENIDO DE LAS REFORMAS

En forma general, el contenido de las reformas apunta hacia una reorientación del sistema de crédito según lógicas económicas y empresariales. Se trató de procurar que el andamiaje financiero del Estado operara de manera eficiente, coordinada, y acorde a principios de sostenibilidad financiera.

1. Reestructuración institucional

En primer lugar, se procedió a una reestructuración y reorganización a nivel institucional. Se cerraron Ficart, por sólo contribuir al traslape de funciones con FIRA, y Anagsa, por ser la institución más claramente carcomida por la corrupción (en su lugar, se creó a Agroasemex, que siguió siendo una aseguradora pública, pero con un equipo y unas bases operativas completamente nuevos). Después de muchos debates, Banrural escapó a la disolución, pero a cambio de un adelgazamiento drástico. Entre 1988 y 1994, el número de sucursales pasó de 650 a 230, y el número de empleados de 27,000 a 9,000. En el segundo piso, FIRA, que gozaba de mejor fama y mucho mejores niveles de eficiencia operativa y financiera, prácticamente no fue afectado por la reestructuración.

La reorganización institucional pasó también por la reclasificación de los sujetos de crédito y la asignación de cada categoría a un tipo de institución o programa (ver cuadro 2).

Cuadro 2: clasificación y forma de atención a los sujetos de crédito, finales de los 80 principios de los 90

Tipo de agricultores	Número estimado (miles)	Atendidos por	Tasas
Agricultores comerciales	75-150	Banca comercial (privatizada en 1992)	de mercado
Agricultores comerciales Ejidatarios pequeños y medianos productivos	500-600	Banca comercial con descuentos de FIRA	subsidiadas pero positivas en términos reales
Campesinos (principalmente ejidatarios)	1500	Banrural	subsidiadas pero positivas en términos reales
Productores de subsistencia sin potencial productivo	1100	Solidaridad Crédito a la palabra	sin intereses

Fuente: Myhre 1997.

2. Reducción de las transferencias fiscales y redefinición operativa

En segundo lugar, se redujeron fuertemente las transferencias de recursos fiscales hacia las instituciones públicas de financiamiento agrícola : de un promedio de entre 2 y 3.000 millones de dólares al año en los años 80, pasaron a menos de 800 millones de dólares en 1992. Por ejemplo en Banrural, las transferencias gubernamentales representaban en 1988 89 centavos por cada dólar prestado por la institución ; en 1992, se habían visto reducidas a 37 centavos por dólar prestado¹⁰ (World Bank 1994). Por consiguiente, las instituciones se vieron obligadas a funcionar sobre bases muchos más productivas que en el pasado. En el caso de Banrural, se pueden identificar 2 grandes renglones de acción en relación con la merma de los recursos fiscales :

- reducción de los costos de operación (adelgazamiento y racionalización de las operaciones);
- aumento de los ingresos financieros (tasas de interés, selección de los prestatarios con menor riesgo, saneamiento y diversificación de la cartera).

Esto implicó por lo tanto un cambio de las reglas del juego para los usuarios. La reforma repercutió primero en una reducción en el nivel de subsidio de las tasas de interés, por lo que bajaron drásticamente las ganancias de los prestatarios en el sistema FIRA-Banrural por este concepto : de 2713 millones de dólares de 1992 en 1987, a 486 millones en 1989 y 376 en 1992 (World Bank 1994). En particular, las tasas reales se volvieron positivas a partir de 1989 (ver anexo 1, Tabla 5). La lógica de las reformas tendía también a instaurar un nuevo tipo de relaciones contractuales - más profesionales y menos clientelares - entre usuarios e instituciones. En particular, la recuperación de los créditos volvió a cobrar la importancia que nunca debería haber dejado de tener. Sin embargo, en muchas instancias, Banrural adoptó una política excesivamente conservadora al respecto, con el resultado que la gran mayoría de los antiguos clientes de Banrural se vio excluida del acceso al crédito (ver punto B.2). Por otro lado, se abandonó el sistema de crédito en especie y la organización colectiva forzada, ambos esquemas demasiado costosos de manejar y controlar, y se promovieron formas individuales de financiamiento.

¹⁰ FIRA se mantuvo siempre por debajo de Banrural en términos de intensidad de apoyo gubernamental : éste representa 33 centavos por cada dólar prestado en 1988, y solamente 9 en 1992.

3. Plan de reestructuración de la cartera vencida

En tercer lugar, y para volver a arrancar sobre bases más sanas, se puso en marcha un plan de reestructuración de la cartera vencida, detentada esencialmente por Banrural. En 1991, aproximadamente el 40% de la cartera de Banrural fue transferida al Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) y al Fideicomiso de Rehabilitación de Cartera Vencida (Fircaven). Pronasol recibió 3200 millones de dólares, beneficiando a 427.000 productores de alta siniestralidad y bajo o nulo potencial productivo, los cuales tenían que pagar sus adeudos en forma de trabajo. El Fircaven recibió 1.000 millones de dólares, beneficiando a 503.000 prestatarios morosos, los cuales podían pagar en plazos largos o beneficiar de descuentos en caso de pago anticipado. Dentro de este esquema, un reembolso aunque parcial permitía ser reintegrado como sujeto de crédito en Banrural (World Bank 1994 y Muñoz 2001).

B. LOS EFECTOS DE LAS REFORMAS

Nuestro punto es que si bien las reformas trajeron innegables mejoras en la situación operativa y financiera del aparato de crédito agrícola gubernamental, no lograron asentar su sostenibilidad financiera, en gran parte a causa de un entorno macroeconómico particularmente desfavorable para el sector. El hecho es que se siguen requiriendo transferencias fiscales importantes, lo que plantea la cuestión de si estos recursos no podrían tener un mejor uso. Este cuestionamiento cobra más relevancia si se considera que a raíz de las reformas el sistema de crédito se ha vuelto sumamente excluyente, cuando la lógica corporatista anterior tenía por lo menos el mérito de apoyarse en una base amplia e incluyente, dentro del sector agropecuario.

1. Dificultades para alcanzar la sostenibilidad financiera

A pesar de los esfuerzos reales por alcanzar la sostenibilidad financiera, o por lo menos reducir el nivel de dependencia de recursos fiscales, las dificultades a las que se sigue enfrentando Banrural después de un decenio de transición constituyen un buen ejemplo de la importancia del contexto general para los resultados de una institución de financiamiento agrícola o rural.

Por un lado, no se pueden negar los logros en términos de racionalización y de productividad. Hemos visto en el capítulo dos que los índices de productividad por empleado de Banrural en 1988 eran de 63 acreditados, 268 hectáreas habilitadas y 340.000 pesos de 1993 de cartera. Para el año 2000, los índices eran mucho más elevados : 138 acreditados, 392 hectáreas habilitadas, y 713.000 pesos de 1993 de cartera por empleado (Banrural 2000). Sin embargo, Banrural permanece por debajo de la banca comercial en lo que concierne los índices de captación y sobre todo de cartera por empleado (CNBV 2001, ver anexo 1, Tabla 12). Banrural ha desarrollado también una estrategia de captación del ahorro, por lo que sus índices de solvencia (captación total/cartera total) han mejorado sustancialmente a lo largo de los 90, pasando de 10% en 1991 a 66% para agosto del 2000 (Banrural 2000). Sin embargo, se tiene que calificar este resultado, recalando que los montos captados corresponden en gran parte a fideicomisos y depósitos de entidades del sector público (50% de la captación en 1997), que no pueden ser recolocados como créditos. Además, la propia normativa interna de Banrural hace que sólo una minoría de los recursos captados del público en general puede ser usada con fines de préstamo (Muñoz 2001). Por otro lado, los problemas de eficiencia no han sido completamente resueltos. En 1994, un estudio del Banco Mundial estimaba que los costos unitarios de operación de Banrural habían subido, entre 1989 y 1992, de 40 centavos a 53 centavos por peso prestado. Se atribuía este resultado al hecho de que la reducción de las actividades de crédito planteaba un problema de escala de operación demasiado reducida (World Bank 1994). En otro estudio más reciente, se considera que el adelgazamiento no ha acabado del todo con la centralización, y que las oficinas centrales siguen pesando demasiado en la estructura de costos sin generar ingresos (Muñoz 2001).

Sobre todo, el problema al que se ha tenido que enfrentar Banrural durante toda la década de los 90 ha sido la magnitud y gravedad del fenómeno de la cartera vencida.

Ya en 1994, un estudio de la FAO advertía acerca de un fuerte aumento del índice de cartera vencida – de 2,4% en 1988 a 13% en 1993 - a pesar de los programas de reestructuración mencionados en la parte anterior. La explicación de este fenómeno estriba por una parte en las reformas del sistema financiero : desaparición de Anagsa, que fungía como canal de desahogue para muchos créditos impagables, y alza de las tasas de interés, que encarecieron el crédito. Además, los programas de reestructuración de

la cartera vencida contribuyeron de nuevo a generar incentivos negativos en cuanto al cumplimiento de los compromisos crediticios por parte de prestatarios que sí tenían capacidad de pago (World Bank 1994). Pero otra explicación tiene que ver con el desmantelamiento de prácticamente todo el sistema de apoyo a la agricultura, concomitante de las reformas al Banrural, que dejó el sector agropecuario en un gran desamparo y puso de manifiesto fuertes problemas de rentabilidad (Santoyo et al. 1998).

La crisis financiera y económica de 1995 vino a acelerar el proceso, al debilitar todavía más tanto al sector financiero como al sector agropecuario (Gómez y Schwentesius 1995). La cartera vencida de Banrural se disparó¹¹, hasta llegar a un nivel record de 45% en 1997, y su tratamiento ha requerido de varias intervenciones adicionales del gobierno entre 1995 y 1999. Para empezar, se transfirió una parte considerable de la cartera vencida (10900 millones de pesos) al Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito (FIDELIQ), por lo que el nivel de cartera vencida bajó (pero de manera artificial) a 11% en 1998. Se procedió además a cuatro programas de reestructuración para los deudores. No se tienen datos cifrados sobre la parte agropecuaria del programa de apoyo inmediato a los deudores de la banca (ADE), implementado en 1995. De 1996 a 1998, los programas de apoyo financiero al sector agropecuario y pesquero (FINAPE) y el programa de apoyo financiero a la pequeña y mediana empresa (FOPYME) beneficiaron a 321.000 clientes de Banrural con unos descuentos por 1904 millones de pesos. De 1999 a 2000, el programa Punto Final benefició a 82.000 prestatarios con descuentos por 693 millones de pesos (Banrural 2000 y Muñoz 2001).

El hecho es que para finales de los años 90, diez años después de las primeras reformas, Banrural seguía registrando pérdidas netas y dependiendo de los recursos del Estado para su sobrevivencia financiera, aunque fuera en mucho menor grado. En 1998, el índice de dependencia de los subsidios¹² del banco era de 171%, mucho menor que en 1991 (341%) pero no muy distinto del IDS para 1982 (197%) (Muñoz 2001). Estas dificultades parecen haber

¹¹ Según Muñoz (2001), el incremento de la cartera vencida de Banrural se debe también al hecho de que, para cumplir con su nueva lógica de rentabilidad y diversificación de cartera, el banco incurrió en riesgos económicos que no conocía bien, y cometió además el error de concentrar esta parte de la cartera en grandes préstamos que resultaron demostrar un alto nivel de riesgo.

¹² El índice de dependencia de los subsidios (IDS) = indica el porcentaje en que habría que aumentar el ingreso por concepto de intereses ...[en una institución financiera dada] para eliminar la necesidad de

acabado con la voluntad del Estado de mantener a Banrural, por lo menos en su forma actual (ver capítulo cuatro).

2. Con el afán de sostenibilidad el sistema se volvió excluyente

En teoría, la reforma del sistema financiero - impuso a los bancos de desarrollo y en particular a Banrural la obligación de transformarse en organismos rentables y competitivos frente a los intermediarios privados sin perder su carácter de instituciones de desarrollo - (FAO 1994, p. 7). En los hechos, sin embargo, esta disyuntiva no resultó tan sencilla de resolver. Si se considera únicamente la provisión de crédito agrícola, las evoluciones de 1988 a 1994 muestran claras tendencias hacia la concentración del crédito en favor de los productores más productivos. En primer lugar, se contrajo dramáticamente el universo de atención de Banrural. Entre 1985 y 1994, el número de acreditados de Banrural se redujo de 1.6 millones a tan sólo 284 mil productores, una reducción del 82%. En el mismo periodo, la superficie acreditada bajó en las mismas proporciones, pasando de 6 millones a 1 millón de hectáreas (ver cuadro 3).

cuadro 3 : universo de atención de Banrural, 1985-2000

	1985a	1994b	2000b
No de acreditados (miles)	1600	284	487
superficie acreditada (millones de ha)	6	1	2

Fuente: a) Muñoz 2001, b) Banrural 2000

En segundo lugar, el cierre del 65% de las sucursales afectó en prioridad a las zonas más rurales (Muñoz 2001). Para finales de los años 90, el 44% de las sucursales de Banrural estaban ubicadas en poblaciones mayores de 50,000 habitantes, dejando desatendidas a las zonas verdaderamente rurales, con la paradoja de que estas zonas son las que más requieren de los servicios del banco de desarrollo por carecer de infraestructura bancaria clásica (World Bank 2000).

subvenciones - (Oron et al. 1997). Concretamente, un IDS de 171% significa que habría que aumentar de 171% la tasa de interés activa para lograr el equilibrio financiero. Claro está, el aumento de las tasas no es la única manera de reducir la dependencia a los subsidios. Una reducción de los costos de operación o de la cartera vencida tendrían el mismo efecto. De hecho, el IDS, tal y como está definido, cobra más sentido en el contexto de los años 1980 (cuando los subsidios servían efectivamente a abaratar las tasas de interés), que a finales de los años 90 (cuando los subsidios se absorben antes que todo en los costos de operación y en los planes de rescate de la cartera vencida).

En tercer lugar, Banrural concentró sus operaciones crediticias en segmentos de productores más productivos de lo que preveía el esquema inicial (ver cuadro 2), generando discriminación por tamaño (campesinos versus grandes productores), y por regiones y tipo de agricultura (de Janvry et al. 1997, Myrhe 1997). Por ejemplo, entre 1980 y 1989, entre el 21 y el 23% de la superficie acreditada correspondía a zonas de riego. Para el periodo 1990-94, el porcentaje había subido a más de 50% (la misma tendencia, aunque menos pronunciada, se puede apreciar en cuanto a montos) (FAO 1994). Este proceso de exclusión se manifiesta también en la actividad de FIRA. Además de la reducción en los montos absolutos descontados, la importancia relativa de los descuentos para préstamos a productores de bajos ingresos pasó de 50% de los montos en 1988 a 18% en 1992. Dicho de otra manera, para principios de los 90, más de 80% de los fondos de FIRA servían a financiar a los 20% más ricos de la población rural (World Bank 1995)¹³, los cuales supuestamente tenían que ser atendidos por la banca comercial directamente. Para el año 2000, las cifras de FIRA parecen indicar una amplitud y profundidad de alcance más fuertes que Banrural (ver cuadro 4). Sin embargo, estas cifras resultan artificialmente infladas, porque incluyen el esquema de cesión de derechos Procampo, que cubre más de 1 millón de contratos en el año 2000, por unos montos de 3081 millones de pesos (30% del total ejercido) (CEA-SIAP 2001). Presentado como un servicio financiero, este esquema en realidad no es más que una manera de compensar - a costa de los propios beneficiarios - la incapacidad del Estado para proveer este subsidio en forma oportuna (AMUCSS 2000, Muñoz 2001). Otro indicador es la penetración financiera de FIRA (monto descontado/PIB agropecuario) desglosado por regiones. En el año 2000, esta razón era de 22% para la zona desarrollada y productiva del Noroeste, y solamente de

¹³ Las estadísticas relativas a los montos prestados en este periodo evidencian además un aumento del monto de crédito promedio por prestatario, tanto en el sistema FIRA como Banrural. Asimismo, el porcentaje de crédito refaccionario distribuido entre Banrural y FIRA aumenta a partir de 1990, para ubicarse alrededor del 40% (contra 22% en 1988) (FAO 1994, y anexo 1, Tabla 6). Estos datos tienden a apoyar la tesis de la concentración de los recursos crediticios en manos de los productores menos pobres. Sin embargo, Santoyo et al. (1990) advierten sobre el riesgo de malinterpretación o por lo menos de sobreinterpretación. Por un lado, en muchas ocasiones, los adeudos reestructurados volvieron a entrar en los informes públicos como financiamiento « fresco ». Por otro lado, el mismo proceso de reestructuración de la cartera vencida tuvo como efecto de convertir artificialmente deudas de corto plazo en deudas de largo plazo (contabilizadas como crédito refaccionario), de tal manera que tanto los montos como su distribución por tipo de crédito pueden resultar engañosos.

6% para la zona Sur que presenta fuertes problemas de marginación (FIRA 2001).

Finalmente, la discriminación más fuerte tiene que ver con Agroasemex, que desde el inicio de sus operaciones se ha dedicado casi exclusivamente a atender a las zonas de riego del norte del país (Altamirano 2001).

En resumen, a raíz de las reformas, el sistema Banrural/FIRA ha reducido considerablemente su capacidad de alcance en las zonas rurales, tanto en número de acreditados como en profundidad. El proceso de exclusión y discriminación culminó en 1994, fecha a partir de la cual se puede apreciar cierto repunte en el universo de atención de Banrural y FIRA, pero sin que se recuperen, ni de lejos, los niveles de los años 80 (ver cuadro 3). Entre 1994 y 2000, el financiamiento total al sector agropecuario (banca privada más banca de desarrollo) siguió bajando 69% en términos reales. Por otro lado, la penetración financiera (medida como la cartera agropecuaria sobre el PIB agropecuario) bajó en el mismo periodo de 68.5% a 24.9% (ver anexo 1, Tabla 2).

Aunque tanto Banrural y FIRA siguen enfatizando en sus informes su vocación de bancos de desarrollo (Banrural 2000, FIRA 2000), las reformas los han hecho seguir una lógica de concentración de sus actividades hacia segmentos del sector agropecuario ya desarrollados que en su mayoría bien podrían ser atendidos por el sector financiero privado. En otras palabras, recursos fiscales todavía considerables siguen siendo transferidos al sistema de financiamiento agrícola de gobierno para que unos pocos - no tan pobres - se sigan beneficiando de tasas subsidiadas, de programas de reestructuración (que por cierto desincentivan la amortización de sus créditos por parte de los prestatarios con capacidad de pago), y de subsidios de 30% a las primas de seguro agropecuario, mientras que la gran mayoría se vio excluida del acceso al crédito y seguro formal. En un contexto en el cual los recursos gubernamentales se han vuelto escasos y su asignación debería ser cada vez más función de prioridades claramente establecidas, esta situación no deja de plantear un problema de equidad y de congruencia fuerte.

C. CONCLUSIÓN

En conclusión, las reformas trajeron una serie de fuertes reajustes en las condiciones de operación de las instituciones públicas involucradas en el financiamiento rural, con el objetivo de volverlas eficientes y financieramente sostenibles. Es de reconocer que estas reformas tuvieron aspectos positivos. En particular, no siguieron el camino fácil que hubiera consistido en cerrar

completamente a Banrural. A nivel internacional, donde se han dado tanto casos de desaparición completa de los bancos de desarrollo como casos de reestructuración, se está reconociendo cada vez más la importancia de conservar una infraestructura bancaria mínima en el medio rural, cosa que puede ser misión de un banco de desarrollo. Además, algunas experiencias exitosas, como la del BRI en Indonesia, comprueban que la apuesta de volver rentable a un banco público en quiebra no es completamente descabellada (Hulme y Mosley 1996, Lapenu 2000).

Sin embargo, a pesar de innegables mejoras, el sistema sigue requiriendo inyecciones de recursos fiscales, y además se ha vuelto injusto porque se concentra en un número reducido de beneficiarios no tan necesitados de la ayuda del Estado en términos de acceso a servicios financieros. La gran mayoría de los productores medianos y pequeños quedaron excluidos del sistema de crédito de la banca - de desarrollo -, y han sido relegados a programas de compensación que presentan bastantes limitantes, tanto en términos de alcance como de diseño institucional.

II. LOS PROGRAMAS DE COMPENSACIÓN

A. DIVERSIDAD DE PROGRAMAS

1. El programa de crédito a la palabra

En el esquema de las reformas (ver cuadro 2), el programa de crédito a la palabra, destinado a los productores con poco o sin potencial productivo o ubicados en zonas marginadas, fue diseñado como el principal dispositivo para compensar la concentración de la actividad crediticia de los bancos en beneficio de los productores más productivos. Se trata todavía de un crédito orientado al sector agropecuario, porque se maneja por hectárea, con un máximo de tres hectáreas por beneficiario. Como su nombre lo indica, este crédito no requiere de garantía más que la palabra del prestatario (a partir del segundo año, el acceso individual al programa está también condicionado al hecho de haber pagado el crédito del año anterior). Los montos son pequeños (300 pesos por ha en 1996, 450 pesos en 2000), y no se cobran intereses. Las recuperaciones se realizan a nivel local y alimentan un fondo comunitario que se tiene que ocupar para obras en beneficio de la comunidad, a cambio de lo cual el Estado aporta una contribución adicional. Si bien la mayoría de estas obras comunitarias no han tenido un carácter

productivo (FAO 1994), existen algunas excepciones, de las cuales la más interesante para nuestro objeto de estudio es el experimento de las Cajas Solidarias, que operan como intermediarios financieros descentralizados (ver parte III.E).

2. Otros programas rurales con componente de crédito

La administración del presidente Zedillo manejó varios programas federales más por medio de los cuales el Estado canalizaba crédito hacia el sector rural. A nivel empresarial, FONAES (Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad, dependiendo de la Secretaría de Desarrollo Social) y FOCIR (Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural, dependiendo de NAFIN) apoyan proyectos productivos con capital semilla y capital de riesgo, además de asistencia administrativa y técnica. El PDPSZRM (Programa de Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas, parte de Alianza para el Campo) también apoya a proyectos productivos colectivos (grupos u organizaciones), y plantea la creación de fondos comunitarios a partir de las recuperaciones locales. A nivel de los estados, existen también diversas iniciativas aunque con una escala más reducida.

3. Procampo y el esquema de cesión de derechos

Aunque el Procampo no corresponde inicialmente a una fuente de financiamiento sino a un subsidio al ingreso de los productores de granos básicos, se ha convertido de hecho en la principal fuente de financiamiento rural, por su amplia cobertura y ante el vacío en materia de opciones. Es de recalcar que se trata del programa de transferencia de recursos con mayor alcance en términos de beneficiarios (casi 3 millones de productores en el año 2000, cinco veces más que Banrural o incluso el crédito a la palabra), y con montos promedios nada despreciables (\$ 3,800 en promedio por beneficiario en el año 2000) (ver cuadro 4).

Además, desde 1995, Procampo está vinculado con la provisión de servicios financieros rurales mediante el esquema de cesión de derechos, que permite a los beneficiarios usar sus derechos de Procampo como garantía. Ya hemos

¹⁹ No tenemos los datos para el año 2001, pero es probable que se haya registrado una fuerte reducción, ya que un compromiso de la nueva administración fue entregar el Procampo antes de la siembra.

emitido una opinión acerca de este esquema, que permite más que todo a los bancos sacar provecho de la ineficiencia operativa del gobierno federal a costa de los beneficiarios¹⁹. Sin embargo, por su importancia numérica, es importante mencionarlo aquí. Representaba tan solo el 8% de los fondos ejercidos para el Procampo en 1995, pero fue creciendo constantemente año con año hasta llegar al 30% en el año 2000. El monto promedio intermediado de esta manera se eleva a \$ 2,750 por beneficiario (ver cuadro 4, y anexo 1, Tabla 21).

4. Los Fondos del Instituto Nacional Indigenista

El esquema institucional de los Fondos Regionales se diseñó a principios de los años 1990. Los Fondos canalizan recursos federales que distribuyen en forma de crédito para proyectos productivos de sus agremiados, a través de sus organizaciones representantes. La idea es acercar servicios de crédito a un segmento de la población rural que ha sido particularmente discriminado social y económicamente – la población indígena. A lo largo de la década el programa fue evolucionando hasta adquirir forma de créditos individuales. Los montos prestados promedio nos hablan de una lógica microfinanciera, al igual que el crédito a la palabra, aunque cada programa se ubica en rangos distintos. Según los (escasos) datos disponibles, la mayoría de los préstamos en los Fondos en 1997 se ubicaba entre 300 y 1,000 pesos (Diego 1997).

B. COMPENSACIÓN PARCIAL EN TÉRMINOS DE ALCANCE

En esta parte, nos enfocaremos sobre todo en el programa del crédito a la palabra, por ser el programa de mayor cobertura a nivel nacional. Los demás programas operan a escala mucho más reducida, y como ya lo hemos dicho, no consideramos la cesión de derechos Procampo como una verdadera fuente de acceso a crédito. La información cuantitativa en términos de alcance para varios programas de Estado aparece en el cuadro 4.

²⁰ La información disponible acerca de los Fondos es muy escueta. Para el año 2000 estaban operando 167 fondos en 23 estados. En 1999, los fondos recibieron 230 millones de pesos para apoyar a 1858 organizaciones indígenas, pero no sabemos el número de préstamos individuales, ni si este dato corresponde en su totalidad a préstamos o si también cubre los gastos de operación de los fondos.

cuadro 4 : programas gubernamentales de provisión de servicios financieros, año 2000

	Población atendida miles	Monto millones de pesos	Promedio individual pesos
Crédito			
Servicios financieros individuales			
Banrural	487	12,516	25,800
FIRA	1,500	24,518	16,350
Crédito a la palabra	550	564	1,060
Fondos	nd	nd	<1,000
Servicios financieros empresariales			
FOCIR	22	282 (inversiones en capital de riesgo)	
Procampo			
Total	2667	10273	3800
Cesiones de derechos	1119	3081	2750

Fuentes: CEA 2001. Nota: El crédito promedio más bajo para Fira que para Banrural se debe probablemente a la importancia, para FIRA, de las cesiones de derechos Procampo, las cuales representan montos pequeños y un gran número de productores, pero no pueden ser consideradas como un verdadero servicio de crédito.

Desde sus inicios en 1990, el programa de crédito a la palabra ha tenido una cobertura mucho mayor a la de Banrural en términos de productores beneficiados, aunque la diferencia tiende a reducirse en los últimos años (ver anexo 1, Tabla 11 y Tabla 19). Los resultados de una encuesta representativa a nivel nacional, realizada por la SARH-CEPAL en el sector ejidal en 1990 y 1994 (de Janvry et al. 1997), también nos proporcionan información acerca de la importancia del programa en términos de acceso a una fuente de financiamiento. En 1990, es decir en el peor momento de la crisis del sistema financiero gubernamental, solamente el 11.2% de las unidades de producción ejidal encuestadas tuvieron acceso a alguna modalidad de crédito formal (9.7% de las UP tuvieron un crédito con Banrural y 1.5% con la banca comercial). En 1994, el porcentaje de UP con acceso al crédito formal había subido a 26.2%. Este aumento se debió esencialmente al programa de crédito a la palabra (20% de las UP), mientras las condiciones de acceso al crédito de Banrural se siguieron deteriorando (de 9.7 a 4.6% de las UP), y las de acceso a la banca comercial se mantuvieron en el mismo – y bajísimo¹⁶ – nivel (1.6% en 1994). Si bien estos datos confirman que el programa de crédito a la palabra ha jugado un papel efectivo de compensación de la pérdida de cobertura por parte de Banrural, sólo se puede hablar de una compensación parcial. En

¹⁶ La poca relación de los ejidatarios con la banca comercial se tiene que relacionar con el carácter inembargable de la tierra ejidal, carácter que permanece para fines prácticos aun después de las reformas constitucionales de 1992 (ver capítulo uno).

efecto, en 1994, la suma del número de beneficiados por el crédito a la palabra (821,000 personas) y del número de acreditados de Banrural (284,000) apenas llegaba al 70% de la cobertura de Banrural a mitad de los años 1980. Entre 1994 y 1999, el número de acreditados de Banrural subió, pero el de beneficiarios del crédito a la palabra bajó más que proporcionalmente, por lo que la suma resultó menor que en 1994 (y representó 63% de la cobertura de 1985). En términos de superficie, la cobertura del sistema Banrural/credito a la palabra registró una tendencia positiva entre 1994 y 1999, pero con niveles todavía muy bajos en relación con 1985 (46% y 56% respectivamente).

Sobre todo, se abrió una brecha muy importante entre los dos sistemas en términos de montos: en 1994, el monto promedio de un préstamo de Banrural era casi 13 veces más alto que el monto promedio de un préstamo del programa de crédito a la palabra (de Janvry et al. 1997). Este dato es congruente con el carácter asistencialista de este programa, pero deja irresuelta la cuestión del acceso a verdaderas fuentes de financiamiento agropecuario. Además, hay que recalcar que por el esquema de atribución, siguen excluidos todos los que no tienen derechos sobre la tierra (lo mismo se puede decir del esquema Procampo).

C. DISEÑO INSTITUCIONAL

1. Los discursos cambian

En el discurso, los programas de gobierno establecidos en los años 90 enfatizan la importancia de entablar una nueva relación entre el Estado y los actores económicos, y de fomentar una verdadera cultura del crédito en el campo, basada en reglas claras, procedimientos transparentes, y sistemas de incentivos y castigos creíbles. También se enfatiza la necesidad de que las organizaciones terminen independizándose del Estado y se apropien las herramientas de financiamiento rural. Por ejemplo, la reconducción del crédito a la palabra está condicionada al pago puntual del crédito del año anterior, y el monto asignado a cada Fondo del INI anualmente está definido en relación con el nivel de recuperaciones de los créditos anteriores. En lo que toca la dimensión participativa, los créditos a la palabra son individuales, pero las recuperaciones alimentan un fondo común que se tiene que ocupar para obras de beneficio local. Los fondos del INI son manejados no sólo por funcionarios sino por un comité de representantes de las propias organizaciones indígenas, etc.

2. Pero permanecen problemas de fondo

En la práctica, sin embargo, la implementación de estos programas ha sufrido varias desviaciones, algunas en relación con el diseño institucional mismo, otras en relación con la distorsión del propósito inicial.

Por un lado, aunque se enfatice la importancia de la recuperación del crédito y de la participación comunitaria, el crédito a la palabra no deja de ser un programa asistencialista bastante tradicional, que de alguna manera opera una discriminación en contra de las zonas marginadas, denegándoles a sus habitantes el carácter de sujeto de crédito (o, en forma más general, de demandantes de servicios financieros), para encerrarlos en la categoría de objetos pasivos de asistencia. Esta visión está siendo cada vez más contradicha por experiencias internacionales, que tienden a demostrar que el problema con los pobres no es la incapacidad de pago de tasas de interés positivas o la ausencia de la demanda sino la inadecuación de la oferta de servicios financieros (Zeller y al. 1997) y la necesidad de adaptar tanto los servicios como las instituciones para atender sus necesidades.

Por otro lado, sin una clara institucionalización y autonomización de los mecanismos de intermediación financiera, se corre el riesgo de confusión entre provisión de servicios financieros y programas de asistencia o de clientelismo político, como sucedió en el pasado. Esto es particularmente patente en el caso del crédito a la palabra y de los Fondos del INI. Además, se ha podido percibir un problema de coherencia entre los distintos programas, que remiten a diversas dependencias o niveles de gobierno, llegando incluso en ciertas ocasiones a fenómenos de competencia política muy poco sana.

Estos problemas ponen en riesgo la viabilidad misma de los esquemas, porque se manifiestan esencialmente en bajos niveles de participación y apropiación de los esquemas por parte de los beneficiarios, y en bajos niveles de recuperación de los créditos. Por cierto, es interesante ver que, a diferencia de los informes de la banca de desarrollo, en los informes oficiales acerca de estos programas sólo figuran el número de beneficiados y los montos derramados, nunca los montos recuperados. Extraoficialmente, los pocos datos disponibles nos hablan de tasas de recuperación bastante preocupantes: entre 40 y 60% para el crédito a la palabra (FAO 1994, Zuvire 2001), de entre 22 y 35% para los Fondos (Diego 1997, Cañedo 1998).

D. CONCLUSIÓN

En conclusión, los programas de compensación manejados o promovidos por el Estado no compensan sino parcialmente el vacío dejado por la banca de desarrollo: el número de beneficiarios es limitado y sobre todo operan esencialmente sobre la base de microcréditos que no bastan para satisfacer toda la demanda de financiamiento, especialmente en el sector agropecuario. Por otro lado, este tipo de programas sigue entorpeciendo en gran medida la construcción de un mercado financiero rural autónomo, al no proponer una gama completa de servicios financieros, al no enfocar en la construcción de instituciones de intermediación financiera, y al generar competencia desleal por las tasas de interés altamente subsidiadas y la baja disciplina financiera (poco énfasis en la recuperación de los créditos, lo cual alimenta la cultura del no pago).

Sin embargo, durante los años 90, el Estado también ha estado explorando mecanismos para promover la participación de otros actores en los mercados financieros rurales, como lo vamos a ver en la parte siguiente.

III. POLÍTICAS DE FOMENTO DE PARTICIPACIÓN DE OTROS ACTORES

En los años 90, las acciones de fomento para la participación de otros actores en los mercados financieros rurales tomaron básicamente dos formas: la primera fue proveer líneas de crédito baratas e incentivos financieros, esencialmente por medio de la banca de segundo piso. En este renglón entran la banca comercial, algunos intermediarios privados, y las Uniones de crédito. La segunda forma, mucho más ambiciosa, consistió en un esfuerzo de construcción institucional de una red de intermediarios financieros mutualizados, a través de la provisión de capital semilla y asistencia técnica. Esto se hizo con la figura de las Cajas Solidarias (ver parte E). Una síntesis de los niveles de alcance por parte de entidades no bancarias y no gubernamentales aparece en el cuadro 5.

cuadro 5 : provisión de servicios financieros por entidades financieras no bancarias y no gubernamentales, año 2000

	No de agencias	Población atendida miles	Monto prestado millones de pesos	Crédito promedio pesos
Parafinancieras	320	182	2,535	14,000
Agentes Proceas	42	51	890	14,000
FOMMUR	19	10	5	590
				(ahorro : nd)
Uniones de Crédito (AMUCSS)	7	43,000	220	7,600
Cajas Solidarias	217	socios : 185 acreditados : 124 ahorradores : 38	305	2,450 (ahorro : 4,480)
Fondos de autoaseguramiento agrícola	200	100	na	na

Fuentes: FIRA 2001, CEA 2001, AMUCSS, y com. pers.

A. FOMENTO A LA PARTICIPACIÓN DE LA BANCA COMERCIAL UN ÉNFASIS CUESTIONABLE

Desde su creación en los años 1950, el objetivo de FIRA ha sido promover la participación de la banca comercial en el financiamiento a la agricultura, mediante una serie de mecanismos de incentivo, entre los que sobresalen los fondos de garantía (que reducen el nivel de riesgo para la banca), los esquemas de descuento y los sistema de subsidios directos, que buscan compensar los costos de incorporar a los productores de bajos ingresos en el sistema bancario formal, y recompensar su permanencia dentro de la cartera crediticia de los bancos comerciales (en el año 2000, FIRA distribuyó por 237 millones de pesos de subsidios).

El problema central que plantea este esquema es que se ha vuelto permanente y no parece haber generado un interés de la banca comercial por comprometerse con este segmento del mercado, más allá que como simple ducto de fondos FIRA (a cambio de recepción de subsidios) (Muñoz 2001). Además, esta participación (condicionada a los apoyos federales) es muy dependiente del contexto económico general. Históricamente, se había podido observar el desinvolucramiento de la banca en el periodo de crisis 1965-1975, a pesar de los incentivos. Entre 1975 y 1990, volvió a entrar la banca comercial, hasta llegar a aportar 1 peso de financiamiento por cada 3 pesos aportados por FIRA (Muñoz 2001). En 1994, un estudio de la FAO ponía énfasis en el papel de la banca comercial como agente de sustitución

de un sistema público al borde del colapso (FAO 1994). Sin embargo, la crisis financiera de 1995 vino a dar al traste con este esquema, ya que los bancos prácticamente dejaron de prestar a quien fuera, dentro o fuera del sector agropecuario. Específicamente en el sector rural, se cerraron muchas sucursales de bancos comerciales (World Bank 2000), y se redujo el cuerpo de técnicos agropecuarios de 2000 en 1990 a menos de 500 en 1997 (Santoyo et al. 1998). Entre 1996 y 2001, el financiamiento de la banca comercial al sector agropecuario siguió bajando 55% en términos reales (FIRA, com. pers). En 1997, la banca comercial tan solo aportaba 1 peso de financiamiento por cada 37 aportados por FIRA, y en 1999, esta razón se había disparado todavía más, hasta llegar a 1 peso de la banca por cada 1,101 de FIRA. Otro indicador de lo absurdo que se volvió la relación FIRA-Banca comercial en los años 90 : en 1998, los reembolsos de FIRA por concepto de incentivos correspondieron a casi 4 veces los montos de co-financiamiento por la banca¹⁷ (Muñoz 2001).

Paradójicamente, con el casi desplome del sistema bancario nacional en la segunda mitad de los años 90, FIRA no tuvo más remedio que voltearse hacia Banrural. Si en 1985, Banrural recibía tan solo el 6% de los descuentos FIRA, en 1999, llegó a recibir el 25% (la tendencia parece estarse revirtiendo en 2000, con el 20%) (Muñoz 2001, FIRA 2001). Por un lado, esto evidencia el papel fundamental que jugó Banrural, por difícil que fuera su propia situación financiera, como amortiguador durante la crisis de 1995 y el retiro masivo de los bancos comerciales del campo, y la importancia retrospectiva de no haberlo cerrado completamente. Sin embargo, esta situación también plantea otro tipo de preguntas, acerca de la relevancia y el costo-beneficio de tener dos instituciones públicas, de primer y segundo piso, trabajando con la misma población.

En 2001, FIRA sigue con su línea estratégica de "promover la oferta de financiamiento mediante la generación de nuevos productos y servicios financieros más atractivos para la banca" (FIRA 2001, p. 15). También se felicita de una mayor eficiencia en la distribución de subsidios, medida en número de productores atendidos por millón de pesos gastados : este indicador pasó de 550 en 1993 a 2,975 en 2000. Sin embargo, recordemos que la mayor parte de los productores presentados como - incorporados

¹⁷ Por su lado, los bancos comerciales se quejan de lo engorroso de los requisitos para cobrar los subsidios, llegando a afirmar que para cada peso reembolsado tienen que gastar 2 en trámites administrativos (Muñoz 2001).

al sistema de crédito bancario - en los últimos años corresponde en realidad a productores operando con el esquema de cesión de derechos Procampo, y no a verdaderos nuevos sujetos de crédito para los bancos comerciales. Por lo tanto, vale la pena preguntarse qué tan válido es este apoyo considerable del Estado a los bancos privados, que parece tener características permanentes y no transitorias, con unos resultados cuantitativos mediocres¹⁸.

B. OTROS INTERMEDIARIOS PRIVADOS

Frente al desinterés de los bancos para intermediar fondos en el medio rural, FIRA ha desarrollado esquemas que buscan fomentar la participación de otros tipos de intermediarios locales, más integrados en el tejido económico local, y por lo tanto más susceptibles de llegar a los productores, particularmente los de menos ingresos y sin historial crediticio con la banca privada. Estos esquemas contemplan, con diferentes modalidades, la transferencia de parte del riesgo crediticio a los intermediarios, junto con un sistema de incentivos.

El sistema de Parafinancieras existe desde 1994. Las Parafinancieras son agentes de las cadenas productivas que son susceptibles de transferir a la vez crédito, organización productiva o comercial, y tecnología a los pequeños productores. En el año 2000, 320 parafinancieras financiaron a 182,000 acreditados con 2,535 millones de pesos (el 10% del total de los descuentos de FIRA para este año) (FIRA 2001). Por su parte, el programa de crédito por administración (Procrea) está operando desde 1997. Los agentes Procrea son despachos privados que pueden brindar también asistencia técnica. En el año 2000, los 42 agentes Procrea registrados brindaron financiamiento por 690 millones de pesos (y recibieron subsidios por \$100 millones, o sea el 14.5% de los fondos intermediados), a un total de 51,000 beneficiarios. En los dos esquemas, el crédito promedio por beneficiario se eleva a aproximadamente \$ 14,000.

¹⁸ Por otro lado, es de recordar que la banca comercial en México no es para nada sinónimo de buena gestión y autosuficiencia. La privatización de 1992 permitió al presidente Salinas hacer regalos a sus amigos políticos. La crisis financiera de 1995, cuya magnitud se debe en parte a la incompetencia de estos nuevos banqueros, resultó en un plan de rescate extremadamente costoso para el gobierno federal. En 2001, este rescate absorbió el 12.6% del PIB nacional. Lo más irónico es que para que el gobierno federal tenga los recursos para financiar este rescate bancario, pide prestado de los mismos bancos que rescata. Según analistas financieros, los intereses generados por estos préstamos representan, para estos bancos, la mayor parte de sus ingresos financieros (El Financiero).

Otra fórmula promovida por FIRA son los Fondos de Inversión y Contingencia para el desarrollo rural (FINCAS), que existen desde 1992. Se trata de un modelo de fondo financiero (fideicomiso) diseñado para administrar riesgos contingentes y crear garantías complementarias para pequeños productores; su diseño permite también la movilización de ahorro. En el año 2000, aproximadamente 300 FINCAS beneficiaron a 176,000 productores (632,000 hectáreas), y lograron captar un ahorro de contingencia de 289 millones de pesos.

El esquema de FOMMUR (fondo de microfinanciamiento para mujeres rurales) responde a la misma lógica, aunque no opera con FIRA sino como un programa de la Secretaría de agricultura. El FOMMUR empezó a operar en 1998. Canaliza microcrédito a mujeres rurales organizadas en grupos solidarios, y busca también fomentar el ahorro. El crédito se ministra mediante organismos intermediarios locales, financieros u otros (organizaciones de productores, despachos, asociaciones civiles), que pasaron por un proceso de selección por parte de FOMMUR, y que se encargan a su vez de seleccionar a los prestatarios. Los organismos intermediarios reciben apoyos a fondo perdido para cubrir su función de intermediación (con un máximo de 25% del total de los fondos intermediados). Pagan a FOMMUR una tasa de interés mensual de CETES más un punto para los fondos intermediados, y fijan a su vez la tasa para los grupos solidarios, con un máximo de 5% mensual. Conforme los grupos pagan sus créditos, pueden tener acceso a nuevos préstamos por montos superiores (principio de gradualidad). Los organismos intermediarios también fomentan el ahorro entre los grupos pero no lo captan directamente. Los intermediarios pueden ser despachos o asociaciones civiles locales, no necesariamente dedicados a la intermediación financiera como su actividad principal. En 2000 estuvieron operando 16 de ellos, en 9 estados de la República. Prestaron 5.2 millones de pesos a aproximadamente 10,000 mujeres (monto promedio por préstamo : \$ 520) y recibieron además subsidios por \$1.3 millones.

El principal problema de estos esquemas es que no representan más que un canal de distribución de los fondos federales (FIRA y otros), y no corresponden a una construcción institucional de intermediación financiera rural local, que permitiera atender de manera profesional a una clientela rural amplia y sobre todo captar ahorro (con la excepción de los FINCAS que sí podrían evolucionar hacia intermediarios financieros plenos). Por ejemplo, prácticamente cualquier despacho puede calificar para ser intermediario Fommur. Además, la sostenibilidad de estos distribuidores (por lo menos en la vertiente financiera) está completamente ligada a la

permanencia de los subsidios gubernamentales. En términos de recuperaciones, FOMMUR ostenta buenos resultados, que ojalá y se mantengan cuando crezca el número de beneficiarias. No hay datos oficiales para las Parafinancieras y agentes Procrea, pero extra-oficialmente, se está hablando de niveles preocupantes de cartera vencida.

C. LAS UNIONES DE CRÉDITO

La figura de la Unión de Crédito (UC), creada en 1932, corresponde a cooperativas de crédito reguladas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. A principios de los 90, para llenar el vacío provocado por el derrumbe de Banrural, el Estado buscó fomentar la participación de las Uniones de Crédito agrícolas, facilitándoles importantes líneas de crédito por medio de sus instituciones de primer y segundo piso (principalmente NAFIN y Banrural), para que a su vez proporcionaran crédito a pequeños y medianos productores. Como resultado, las UC agrícolas existentes crecieron y también se crearon muchas nuevas. Sin embargo, la mayoría de las UC atravesaron rápidamente por fuertes problemas de cartera vencida, y muchas tuvieron que cerrar a lo largo de la década. No existe información sistematizada pública acerca de las UC agrícolas, pero se estima que para el año 2000, había unas 60 en operación. Como ejemplo, para el año 2000, las 7 UC campesinas socias de AMUCSS atendían a 43,000 socios, prestando 220 millones de pesos por un monto promedio de \$7,600.

Entre las múltiples razones de los fracasos está por supuesto el pésimo entorno económico del sector agropecuario a lo largo de la década, pero también se pueden mencionar algunas que nos parecen más relevantes en relación con nuestro tema principal (Cruz et al, 1996) :

- instrumentación inadecuada del fomento, que se tradujo en crecimientos de cartera demasiado rápidos, y por ende difícilmente controlables (el objetivo principal se volvió colocar crédito, y no asegurar su recuperación) ; el otorgamiento de las líneas de crédito no se acompañó del esfuerzo correspondiente en capacitación para el manejo de cartera;
- regulación a la vez excesiva (requisitos contables engorrosos y exigencias de capitalización demasiado elevadas) e ineficiente para controlar los niveles de cartera vencida ;
- conservación de una visión sesgada hacia el crédito agrícola; falta de énfasis en otros productos de crédito, y descuido del ahorro (como producto financiero que pudiera responder a una demanda de los

socios, y como incentivo a mejores manejos financieros por parte de los directivos de la UC) :

- prácticas desleales de Banrural, como el bloqueo de las líneas de crédito o el robo de clientela (comportamiento - esquizofrénico - del Estado, que fomentaba por un lado, y competía por otro) ;
- deficiencias en la dimensión participativa : si bien la principal ventaja comparativa de las Uniones de Crédito descansaba en la dimensión local y el conocimiento mutuo de los socios, se generaron muchos problemas de acción colectiva y, en forma general, no se logró que los socios se apropiaran las Uniones en el sentido de que se hicieran verdaderamente responsables por su manejo y su sostenibilidad. Si no se puede eximir del todo a los campesinos mismos, también es cierto que el carácter demasiado voluntarista de la promoción de las UC por el Estado conllevó consigo efectos perversos en lo que toca al diseño institucional de las UC.

Como se puede apreciar, el Estado ha tenido una responsabilidad importante en el resultado final. Esto pone de manifiesto la complejidad de su papel como promotor de intermediarios financieros, el cual muy fácilmente puede ser desvirtuado. Sin embargo, nos parece que este planteamiento del Estado como promotor de un mercado financiero rural eficiente sigue siendo el más promisorio, y el ejemplo de las Uniones de Crédito nos debe servir más que todo para sacar lecciones y no volver a repetir los errores del pasado.

D. LOS FONDOS DE AUTOASEGURAMIENTO

Los Fondos de autoaseguramiento son el equivalente de las Uniones de Crédito en materia de seguro agrícola. Empezaron como iniciativas locales de productores, y fueron objeto de una política de regulación (por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas) y de fomento (por parte de Agroasemex) durante los años 90. A pesar de algunas dificultades, sobrevivieron mejor que las Uniones de Crédito, al grado de que los 200 Fondos existentes en el año 2000 atendieron a la tercera parte¹⁹ del mercado nacional de seguro agrícola (600,000 hectáreas, 100,000 productores). Podemos emitir algunas hipótesis al respecto de la diferencia entre Fondos y UC.

¹⁹ Las otras dos terceras partes se repartieron igualmente entre aseguradoras privadas y Agroasemex.

Primero, los Fondos seleccionan a sus socios sobre una base de solvencia moral (capital social local), pero establecen las primas sobre criterios exclusivamente técnicos, lo cual reduce los riesgos de pérdidas. Un corolario es que los Fondos se han concentrado en las zonas más productivas del país, y no resultaron una opción para zonas marginadas o de alto riesgo (los Fondos que se intentaron crear en estas zonas tuvieron que cerrar). Esto nos habla de la necesidad siempre vigente de innovar en tecnologías de seguro para poder atender a otros segmentos de la población.

Segundo, podemos hacer una comparación entre las modalidades de fomento del Estado para los Fondos y las UC. En el caso de los Fondos, los apoyos consistieron en subsidios del 30% a las primas (estos subsidios corresponden a un ingreso para los Fondos, y no generan distorsiones artificiales como las líneas de crédito para las UC), pero sobre todo consistieron en asistencia técnica por parte de Agroasemex. Podemos pensar que esta asistencia técnica permitió consolidar a los Fondos como instituciones profesionalizadas de seguro. Por otro lado, la regulación de los Fondos los obliga a contratar un reaseguro, lo cual fortalece todavía más la dimensión técnica de sus operaciones. Al contrario, las Uniones de crédito no contaron con esquemas de fomento y regulación que enfatizaran la asistencia técnica y el fortalecimiento institucional. El fomento mediante líneas de crédito sólo contribuyó a aumentar riesgos de cartera, y la regulación (requisitos de capital) sólo contribuyó a una carrera permanente para la capitalización, pero sin un enfoque de profesionalización y consolidación técnica de las operaciones crediticias.

E. LAS CAJAS SOLIDARIAS

1. Estructura y servicios

Las Cajas Solidarias se han ido formando desde 1991. Se capitalizaron inicialmente a partir de recuperaciones del programa de crédito a la palabra y capital-semilla proporcionado por el Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad (FONAES, dependiendo en aquel entonces de la Secretaría de Desarrollo Social). FONAES brinda también asesoría y asistencia técnica (de manera permanente hasta ahora), así como subsidios a los gastos de operación en los primeros años. Al igual que las Uniones de crédito o los Fondos de autoaseguramiento, las Cajas operan según una lógica mutualista, con una asamblea general de socios (la calidad de socio se adquiere mediante aportaciones al capital), y órganos de administración electos (consejo

directivo, consejo de vigilancia). Las cajas operan en un ámbito regional, con cajas locales a nivel comunitario (en promedio, cada caja cuenta con 17 cajas locales). Prestan una variedad de servicios financieros definidos por FONAES (crédito y ahorro), con tasas de interés fijadas por cada caja, en base a las tasas de mercado. En el año 2001, por ejemplo, las 5 cajas solidarias de la Sierra Norte de Puebla manejaban una tasa pasiva de entre 8 y 10% anual¹⁰ y una tasa activa de 30% anual. Los créditos son generalmente por un monto moderado (se aplica un techo variable según el patrimonio y los ahorros de cada socio). Son atribuidos en forma individual, con garantías de tipo moral o solidario.

2. Alcance

Un estudio reciente pone de manifiesto la importancia de las Cajas Solidarias dentro del sector de los intermediarios financieros no bancarios operando en el medio rural: las Cajas Solidarias representan el 67% de las instituciones y el 35% de los socios (Pahnal 2001). Después de una década de continuo crecimiento, la red de Cajas Solidarias cuenta en el año 2000 con 217 Cajas (3,578 cajas locales), abarcando a 185,000 socios (CEA 2001). En el año 2000, las Cajas Solidarias han otorgado servicios financieros a 124,000 prestatarios y 38,000 ahorradores (CEA 2001). El préstamo promedio fue de 2450 pesos, lo cual ubica a las Cajas en un lugar intermedio entre el crédito de la banca de desarrollo, y el microcrédito. El saldo promedio por cuenta de ahorro se elevó a 4500 pesos.

Otro punto que destacar es que a pesar de un sesgo inicial hacia productores agrícolas - por ser los que tienen acceso al crédito a la palabra, ellos conformaron los primeros socios de las Cajas - existe un potencial para que estas se abran a otros tipos de socios, ampliando la base de atención de la población rural (por falta de información, no sabemos hasta qué punto este potencial se está concretando).

3. Diseño institucional

3.1. Un verdadero proyecto de construcción institucional

El diseño institucional de las Cajas Solidarias - que retoma experiencias internacionales (se hizo con asesoría de la red de cooperativas canadiense

¹⁰ En el año 2000, la inflación se elevó a 8.96%.

Desjardins) – es el más innovador, coherente y acabado, si se compara con los demás programas de los años 90. Se enmarca verdaderamente dentro de una perspectiva de construcción de un mercado financiero rural, mediante el fomento de instituciones de intermediación financiera descentralizadas dedicadas a brindar, de manera durable, servicios financieros de proximidad adaptados a las zonas rurales y marginadas. El programa de Cajas Solidarias es el programa de los años 90 que más rompe con los paradigmas tradicionales (los cuales giran alrededor del crédito agrícola subsidiado), al operar un cambio de perspectiva en varios ámbitos:

- Ampliación de la problemática agropecuaria a una problemática rural
- Ampliación de una visión de crédito a una visión de servicios financieros (crédito y ahorro)
- Cambio de una visión de proyecto (idea de temporalidad) a una visión de institución (idea de durabilidad y viabilidad)
 - Viabilidad institucional : figura jurídica propia (actualmente las Cajas operan como sociedades civiles), descentralización, participación y autogestión
 - Viabilidad financiera :
 - Tasas de interés realistas y que reflejen el costo de provisión del servicio
 - Énfasis en el pago de los créditos

Varios aspectos del diseño institucional de las Cajas ilustra la apertura del gobierno hacia experiencias internacionales y la búsqueda de soluciones novedosas y adaptadas a las condiciones nacionales. Esto se refleja por ejemplo en las estructuras de gobernancia (descentralización, sistemas mutualistas, participación comunitaria), en las metodologías de crédito (microcrédito, sistemas de garantía solidaria, sistemas de incentivos a la recuperación como por ejemplo el principio de gradualidad), en el nuevo discurso acerca del ahorro, etc.

Es interesante advertir la diferencia entre el programa de crédito a la palabra y el experimento de las Cajas Solidarias, que podrían representar 2 polos opuestos con respecto a las formas de intervención del Estado (en medio quedarían el FOMMUR, los Fondos del INI, y los esquemas de FIRA). A un polo está el crédito a la palabra que corresponde a una derrama directa de recursos por parte del Estado. Al contrario, las Cajas Solidarias corresponden a un proyecto de construcción de intermediarios financieros locales, autogestionados, con vocación de atender durablemente la demanda local con precios que reflejan el costo de la intermediación. De alguna manera, se logró la síntesis entre los dos opuestos, ya que la constitución de las Cajas

Solidarias deriva de las recuperaciones del crédito a la palabra, que forman el capital social. Resulta interesante comparar el número de socios de las Cajas (o sea miembros de instituciones con vocación de perennidad) con el número de beneficiarios del programa de crédito a la palabra (o sea un programa de Estado cuya perennidad no es garantizada). En 1994, este porcentaje era de 10%. En 2000, había llegado a 33%.

3.2. Los problemas

En forma general, el discurso que sustenta el experimento de las Cajas es bastante interesante, ya que es el que más radicalmente replantea la problemática de las relaciones y atribuciones respectivas del Estado y de la sociedad civil. Por un lado, se procede a una redefinición del papel del Estado hacia funciones de promoción, regulación y asistencia técnica. Por otro lado, se busca fomentar una verdadera participación y responsabilización de la sociedad civil, en términos de construcción de intermediarios financieros de base (con principios cooperativistas) y de una cultura financiera (ahorro y pago de los créditos).

Sin embargo, las Cajas Solidarias plantean un serio problema de fondo: ¿puede el Estado generar iniciativas de base – cooperativas en este caso – o existe una contradicción en los términos mismos? Porque las Cajas se constituyeron con capital proveniente de subsidios públicos, y no con verdaderas aportaciones de los socios, se pueden considerar como una construcción de arriba hacia abajo que contradice la lógica cooperativista misma. El hecho de que después de 10 años, el Estado no haya soltado el control operativo sobre las Cajas tiende a confirmar esta visión. En efecto, es de notar que a pesar del discurso sobre la apropiación de las instituciones por los socios, el Estado sigue teniendo un fuerte control, el cual se instrumenta a través de la figura del gerente (que se considera empleado de Fonaes más que empleado de los socios de la Caja).

En el mismo orden de ideas, se puede cuestionar la lógica excluyente del modelo Cajas Solidarias, que siempre se han creado de cero, descuidando el capital social generado por iniciativas organizacionales previas. El esquema de asistencia técnica y subsidios a los gastos de operación se hubiera podido operar sin este enfoque excluyente, tomando en cuenta por ejemplo a las Uniones de Crédito campesinas presentes en algunas regiones (en vez de generar competencia). De alguna manera, se ha reproducido un sistema corporatista (si no eres Caja Solidaria, no tienes acceso a los apoyos), el

cual entra en conflicto con el principio de pluralidad de intermediarios financieros en el medio rural presentado en el capítulo uno.

Esto tiene incidencia en los procesos de apropiación y de participación social. Aunque nos falta información a nivel nacional (ver último párrafo), podemos hacer la hipótesis de que las Cajas Solidarias están padeciendo los mismos problemas que las Uniones de crédito, por las mismas razones (voluntarismo excesivo en el fomento por parte del Estado), y probablemente en peor grado, por la fuerza y la naturaleza del voluntarismo en este caso : 217 Cajas creadas de la nada en 10 años, constitución "gratuita" de los patrimonios financieros²¹, y papel directo del Estado en la operación. En el caso de las Cajas, el problema acerca del papel del Estado no se plantea tanto en términos de distorsión política del uso de los recursos. El problema más bien tiene que ver con la burocratización excesiva del seguimiento por parte de FONAES, que genera ineficiencias e incongruencias, además de entorpecer el proceso de autonomización y de aprendizaje organizacional de las Cajas a través de sus socios y directivos.

Como lo hemos visto en la parte II.C.2, la tasa de recuperación de los créditos sirve de indicador del nivel de apropiación local de los instrumentos o instituciones financieras. Hemos mencionado las bajísimas tasas de recuperación del crédito a la palabra y los Fondos del INI. Las cifras para las Cajas son algo mayores, lo cual a nuestro juicio refleja su superioridad en términos de diseño institucional. Sin embargo, se trata de cifras todavía preocupantes, que harían inviable a cualquier otra institución que no recibiera tanto apoyo del Estado. Una evaluación a nivel nacional hace mención de una morosidad de 22% en 1999 (World Bank 2000). A nivel del estado de Puebla, una muestra de 5 cajas solidarias contaba en marzo de 2001 con una morosidad muy variable, desde el 0.1% hasta el 40%. Es interesante notar que la Caja solidaria con una morosidad casi nula representa un caso aparte, por haber constituido su capital sin subsidios externos, y por haber adaptado su metodología de trabajo crediticio independientemente de los lineamientos de FONAES. Esto tiende a confirmar nuestra visión sobre la importancia de una verdadera iniciativa local con compromisos financieros (y operativos) de los socios.

En todo caso, otro dato preocupante es la falta de transparencia acerca de la información financiera básica de las Cajas, y la falta de diagnóstico integral (que evalúe tanto la dimensión financiera como la dimensión de la

participación social y de la gobernancia) a 10 años de empezar el experimento²². Esto es una lástima no solamente porque ahí se invirtieron muchos recursos públicos que ameritan más transparencia, sino porque se trata verdaderamente de un experimento muy promisorio, que se podría prestar a un debate muy rico en lecciones para todos los actores involucrados en el financiamiento rural.

F. CONCLUSIÓN

Durante los años 90, el Estado, a través de la banca de segundo piso y de programas específicos, ha incurrido en varios intentos para promover la participación de otros actores en la provisión de servicios financieros en el medio rural. En forma general, estos estímulos han sido dirigidos en forma excesiva hacia el sector privado, y particularmente la banca comercial, a pesar de su evidente falta de interés para incursionar en este tipo de mercado. Sin embargo, también hubo intentos para promover iniciativas locales de tipo mutualista, reconociendo las ventajas comparativas que presentan estas últimas para atender a la población rural pobre. Siendo que este camino nos parece el más promisorio, queremos volver a enfatizar las lecciones que se pueden sacar de estos programas.

Desde nuestro punto de vista, el problema de fondo es el siguiente : el Estado por definición no puede generar dinámicas de base. Solamente las puede apoyar y acompañar. En el caso de México, esto se complica todavía más por el pasivo histórico muy fuerte que tiene el Estado en sus relaciones con el mundo rural.

Una primera falla de corte institucional tiene que ver con la importancia de recursos externos provenientes del presupuesto federal : líneas de crédito para las Uniones de Crédito, los Fondos del INI y el Fommur, capital semilla para las Cajas, subsidios a la operación de las cajas y de los organismos intermediarios del FOMMUR²³. Estos recursos de fácil acceso tienden a desresponsabilizar a los operadores locales además de que pueden convertirse en una « bola de nieve » difícil de manejar si no están acompañados de la suficiente inversión en fortalecimiento institucional.

²¹ Pese a que tales estudios existen, pero no se han hecho públicos.

²² Aunque la normativa de las Cajas y del FOMMUR contempla restricciones acerca de estos subsidios de operación : en el caso de FOMMUR, los subsidios no pueden rebasar el 25% de los fondos intermediados; para las Cajas, los subsidios se entregan solamente en los primeros años de operación, etc.

Por otro lado, el énfasis en la movilización del ahorro local sigue siendo todavía demasiado retórico, aún en las Cajas Solidarias que más avances tienen en la materia. Ahora bien, las cooperativas Raiffeisen de Alemania consideran que un elemento clave de su éxito a lo largo de los últimos 100 años es precisamente la base del ahorro y la independencia frente a recursos externos, considerados como muy peligrosos para un sistema mutualista (DGRV, com. pers.).

En segundo lugar, la presencia del Estado, tanto en el fondeo como en la operación, ha generado varios tipos de problemas. En los peores de los casos, esto se ha traducido en un manejo politizado y clientelar de los recursos que reproduce los esquemas anteriores. En cualquier caso, resulta una fuente de intromisión e ineficiencias burocráticas.

En tercer lugar, y con la excepción de las Uniones de Crédito y las Cajas Solidarias, estos esquemas han dejado de lado la cuestión del estatuto y naturaleza jurídica de los organismos que fungen como intermediarios. Sin una clara definición e individualización de los organismos de intermediación financiera, se corre el riesgo de confusión entre provisión de servicios financieros y programas de asistencia o de clientelismo político. Para romper con los viejos esquemas y promover una nueva cultura financiera en el sector rural, se tienen que mandar señales muchos más claras de cambio.

En resumen, la década de los 90 fue una década de muchos ensayos y aprendizajes, tanto para los operadores del financiamiento rural no gubernamental como para el Estado mismo. Por cierto, para finales de los 90, se puede percibir una serie de redefiniciones y reorientaciones. Ya que estas finalmente están siendo implementadas por la nueva administración del presidente Fox, las vamos a presentar y desarrollar en el capítulo cuatro, pero es importante precisar de donde sacan sus raíces.

IV. CONCLUSIÓN

La década de los 90 fue una década de redefiniciones en cuanto a la participación del Estado en los mercados financieros rurales. Ahora bien, el retiro del Estado fue masivo pero no total. De hecho, el Estado siguió ocupando casi todo los espacios del financiamiento rural, aunque cambiaran las modalidades. Por un lado, esta situación presenta aspectos positivos:

- Aunque sufrió una merma considerable, el Estado permaneció como proveedor de servicios financieros, de primer y segundo piso, lo cual resultó muy apreciable con la crisis financiera de 1995 y el retiro masivo del sistema bancario privado de las zonas rurales; En efecto,

dentro de lo que se puede esperar de un mercado financiero rural eficiente, una red física de sucursales bancarias rurales constituye un activo muy valioso (Lapenu 2000). Además, a pesar de todas sus deficiencias, es de reconocer que Banrural posee una amplia experiencia en el oficio de prestar para la agricultura, experiencia que no han verdaderamente desarrollado los bancos comerciales por siempre depender de los fondos (y la toma de riesgo) de FIRA;

- Esta provisión de servicios financieros por parte del Estado ganó en profesionalidad, calidad y eficiencia, al implementarse una serie de reformas organizativas para operar en base a criterios de sostenibilidad;
- Si bien se mantuvo el énfasis en el financiamiento agropecuario, se pudo notar una apertura hacia una problemática más general de financiamiento rural (con enfoque a nuevos grupos, como las mujeres, o los indígenas), e incluso de intermediación financiera rural, con la introducción del tema del ahorro;
- El Estado también empezó a fungir más como promotor de esquemas de intermediación financiera local.
Por otro lado sin embargo, permanecieron dificultades:
- El camino a la sostenibilidad de la banca de desarrollo resultó más arduo de lo previsto, especialmente para Banrural, al punto de que otra vez se está hablando de transformarlo completamente (ver capítulo cuatro);
- En el proceso de acercarse a la sostenibilidad, la banca de desarrollo concentró sus actividades hacia los "no tan pobres", y los programas de compensación no lograron llenar el vacío;
- La promoción de esquemas de intermediación financiera no bancaria se enfocó demasiado en la derrama de recursos (capital semilla o líneas de crédito), descuidando la dimensión de la construcción y fortalecimiento institucional, así como la dimensión de la provisión de bienes públicos;
- En la promoción de esquemas de intermediación financiera no bancaria, surgieron problemas de coordinación inter-dependencias, problemas de diseño institucional y problemas de implementación; el problema central gira en el difícil balance entre promoción e intromisión, cuando una clave del éxito de los organismos locales radica en una genuina iniciativa de base y en su autonomía organizativa y operativa;

- Algunos programas del Estado siguieron representando una competencia desleal para otros actores del mercado financiero rural; se dieron incluso casos de competencia estéril entre programas y dependencias de Estado;
- Un aspecto particularmente peligroso, dentro de los programas de compensación pero también – aunque en menor medida – dentro de la banca de desarrollo, tiene que ver con la ambigüedad crédito-subsidio, que no ha desaparecido y sigue alimentando la cultura del no pago. Esta cultura de no pago representa uno de los obstáculos más urgentes (y difíciles) de superar para construir un mercado financiero rural eficiente;
- El cambio de enfoque hacia el concepto de mercado financiero rural integral quedó demasiado tímido; No se percibe una visión global sino una serie de experimentos aislados y más o menos exitosos, de los que no se ha hecho un intento de síntesis;
- Sigue habiendo una enorme demanda de servicios financieros desatendida en el medio rural.

CAPÍTULO CUATRO

¿QUÉ PERSPECTIVAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LOS MERCADOS FINANCIEROS RURALES?

Este capítulo propone un análisis de las propuestas y acciones emprendidas por la administración del presidente Fox, de 2001 a la fecha. La primera parte presenta las redefiniciones del entorno, dentro de las cuales la más relevante es probablemente la implementación de un marco legal que agrupa a todas las entidades financieras no bancarias. En la segunda parte, se procede a una evaluación (todavía parcial, por la falta de perspectiva) de los nuevos programas, en base a una matriz que retoma los criterios que consideramos relevantes en relación con la construcción de mercados financieros rurales. Terminamos subrayando las oportunidades y amenazas que proyecta la nueva coyuntura.

I. UN ENTORNO PÚBLICO EN PROCESO DE REDEFINICIÓN

A. UN NUEVO MARCO LEGAL

1. Antecedentes: las finanzas populares

En México, existe desde hace más de 50 años una tradición bastante sólida de finanzas populares, inicialmente promovida por iniciativas de la Iglesia, y que ha buscado atender a la población de menores ingresos conciliando misión social y sostenibilidad operativa y financiera (Mansell 1995). Actualmente, este sector comprende varias figuras jurídicas, entre las cuales destacan las Sociedades de Ahorro y Préstamo (SAPs) y las Cooperativas de Ahorro y Préstamo (CAPs) (ver anexo 1, Tabla 26 y 27). El sector está estructurado en federaciones regionales o nacionales.

Hay dos razones por las que este tipo de instituciones no aparecen más en los capítulos anteriores: primero, siempre han operado en total independencia del Estado. Segundo, han estado operando predominantemente en zonas urbanas. Sin embargo, están por el momento en la primera plana, porque se encuentran en el corazón de la configuración del nuevo entorno legal (ver punto siguiente), el cual abarcará también a las entidades de ahorro y crédito no bancarias operando en el medio rural. Un actor central

es actualmente el Consejo Mexicano de Ahorro y Crédito Popular (el Comacrep), constituido en 2001 como instancia de representación e interlocución del sector.

2. La ley de ahorro y crédito popular

Hasta la aprobación de la Ley de ahorro y crédito popular (LACP), en junio 2001, las finanzas populares operaban en un ámbito legal lleno de lagunas e incongruencias. Las SAPs por ejemplo eran reguladas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, mientras las CAPs solamente se sujetaban a la ley de cooperativas (la cual no contempla provisiones específicas para las cooperativas financieras). La LACP se diseñó a raíz de una serie de fraudes que si bien se pueden considerar como casos aparte, generaron una crisis de confianza en el conjunto del sector de las finanzas populares. Su objeto es regular todas las entidades no bancarias dedicadas a captar ahorro y colocar crédito (enfoque funcional), para ordenar el sector y proteger a los ahorradores. Para operar en la legalidad, las entidades de ahorro y crédito popular (EACPs) tienen que adoptar una de dos figuras jurídicas – cooperativa o sociedad financiera popular. La LACP contempla también un esquema de autocontrol y supervisión auxiliar, la cual es realizada por organismos de integración del sector (federaciones y confederaciones), autorizados por la CNBV para tal fin. A través de las confederaciones, el sector es también responsable de manejar esquemas de protección a los ahorros. La fecha límite para adecuarse a la LACP es el 1 de junio 2003 (Comacrep 2001). El hecho que la LACP fuera diseñada con un enfoque funcional implica que aplica también para las entidades de ahorro y crédito rurales (EACRs). El objetivo es constituir un sector de ahorro y crédito popular regulado, en el que las finanzas rurales no bancarias están ahora insertas.

B. LA TRANSFORMACIÓN DE LA BANCA DE DESARROLLO

1. El Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros

Desde los años 1950, el Patronato del Ahorro Nacional (Pahnal) se ha dedicado a promover al ahorro popular proponiendo productos adaptados a la población de escasos recursos²⁴. En 1999, el 85% de los clientes de

²⁴ Por ejemplo, se pueden abrir cuentas a partir de 50 pesos (contra 500 o 1000 en los bancos).

Pahnal vivían en zonas urbanas (World Bank 2000). Sin embargo, Pahnal ha estado implementando una estrategia de apertura de sucursales en zonas rurales en los últimos años, por lo que este porcentaje debería de haber bajado (en 2002, la mitad de las 590 sucursales se encuentra en zonas rurales).

El primero de enero del 2002, el Pahnal se transformó en el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI). Esta transformación está ligada a la visión de la LACP. Se pretende hacer del BANSEFI el banco del sector de ahorro y crédito popular, ofreciendo servicios financieros a las EACPs, pero también desarrollo de tecnologías (plataforma informática, mecanismos de transferencia de remesas etc.), capacitación, enlace con proyectos de asistencia internacional, etc. En particular, el Bansefi está encargado de la fase de diagnóstico y rehabilitación de las EACPs en la fase de transición a la LACP.

La transformación del Bansefi en banco de desarrollo de segundo piso no ha implicado el cierre de sus actividades de primer piso. Bansefi sigue ofreciendo productos de ahorro accesibles a la población de menores ingresos (en junio de 2002 estaba manejando más de 900 mil cuentas), y ha incluso implementado una estrategia de desarrollo bastante agresiva, vinculándose con varios programas masivos de asistencia (Progesa, Procampo etc.), para servir de canal de distribución y fomentar la apertura de cuentas de ahorro por parte de los beneficiarios. Está trabajando también con programas pilotos de seguros populares y transferencia de remesas. Las actividades de Bansefi en el primer piso no abarcan colocación de crédito.

2. La reforma de Banrural

Reformar al Banrural resulta urgente por los problemas que sigue padeciendo el banco : altos costos de operación, altos niveles de cartera vencida, dispersión de actividades resultando en descuido de los más pobres etc. La reforma de Banrural es todavía un proyecto en ciernes, sobre el que ha trascendido poca información, pero se prevé que se presente en la Cámara de diputados para el segundo semestre 2002.

La idea general es hacer del Banrural un banco de Cajas Rurales, operando en el segundo piso, con servicios financieros (manejo de liquidez, fondos de inversión), capacitación, transferencia de tecnologías, y apoyos a instituciones rurales (capital semilla, apoyos a gastos de operación). Sobre las Cajas rurales, no se tiene todavía mucha información, ya que esta figura

no existe actualmente en México. Al parecer, se trataría de organismos financieros propiedad de los mismos productores, y organizados en Federaciones con el Banrural como cúpula. En un nivel superior quedaría una Financiera Rural, posiblemente creada a partir de lo que es ahora FIRA. Una incógnita más es si este proyecto se va a insertar dentro del marco legal de la actual LACP, o si va a requerir una ley específica.

C. PROGRAMAS DE FOMENTO DE INSTITUCIONES FINANCIERAS

1. La Secretaría de agricultura y el Patmir

El programa de asistencia técnica al microfinanciamiento rural (Patmir), fue diseñado al terminar la administración del presidente Zedillo, pero empezó a operar bajo la nueva administración del presidente Fox. Tiene como objetivo facilitar el acceso a servicios financieros viables, autogestivos y adaptados a la realidad local en zonas rurales marginadas, con énfasis en la movilización del ahorro.

Se trata de un enfoque novedoso para la construcción institucional en zonas rurales marginadas, ya que apoya a iniciativas de la sociedad civil, en términos de fortalecimiento institucional (capacitación y asistencia técnica), y de subsidios a gastos de operación, pero no en términos de fondeo. El énfasis en el ahorro es también una novedad. Otro aspecto importante es que se respetan los procesos organizativos y operativos de las Instituciones. En el año 2001, el Patmir apoyó a 19 proyectos (ver anexo 2 para un ejemplo) en toda la República, con un presupuesto de aproximadamente 32 millones de pesos. Para el año 2002, el Patmir siguió apoyando a algunos proyectos, pero redefinió sus reglas de operación. Adoptó un enfoque regional (Chiapas, Huastecas, Veracruz, Guerrero, Oaxaca y Michoacán, para el año 2002) y delegó la función de fortalecimiento institucional y desarrollo de nuevas instituciones a un "proveedor de servicios altamente especializado" (seleccionado mediante una convocatoria internacional) cuya misión es trabajar con las instituciones financieras de cada zona. Esta redefinición responde al objetivo de enfocar mejor los apoyos para tener mayor impacto, y de contar con asesoría especializada (proveniente de despachos internacionales) en la perspectiva de la transición a la LACP. El Patmir se ha acercado también al nuevo Bansefi, en un esfuerzo por beneficiarse de su

expertise financiera y no traslaparse con las actividades del banco en relación con esta fase de transición.

2. La Secretaría de economía y el Pronafim

El programa nacional de financiamiento al microempresario (Pronafim), operado por la Secretaría de economía, tiene como misión "impulsar y fomentar un sistema de Instituciones de Microfinanzas y de Microcrédito, que apoyen las iniciativas productivas de los individuos y grupos sociales con espíritu emprendedor, mediante la distribución y ejecución del crédito, en especial en regiones con altos índices de marginación y pobreza, con objeto de que los individuos y grupos generen mayores niveles de bienestar para sí mismos y para sus familias". Provee esencialmente líneas de crédito (a tasas CETES) a través de un fideicomiso de 200 millones de pesos (en 2002 está fondeando a 29 microfinancieras en 21 estados de la República). También cuenta con esquemas de capacitación y fortalecimiento institucional, así como apoyos a gastos operativos para incubación de nuevas instituciones o apertura de sucursales.

Con la nueva administración, la Secretaría de economía alberga ahora al Fondo nacional de empresas en solidaridad (antes de la Secretaría de desarrollo social), que maneja las Cajas Solidarias, así como al FOMMUR (antes de la Secretaría de agricultura). A pesar de su reubicación, hasta ahora, estos dos programas no han sufrido mayores cambios en su operación.

3. FIRA y las Sofoles rurales

Dentro de su modelo de fomento de los mercados financieros rurales, FIRA está promoviendo la nueva figura de la Sofol rural. Las Sofoles (sociedades financieras a objeto limitado, reguladas por la CNBV) han estado operando de manera exitosa en mercados especializados como el hipotecario, y la idea, apoyada por el Banco de México y la Secretaría de Hacienda, es adaptar el modelo inicial para trabajar en el medio rural y ampliar la red de intermediarios financieros privados en este sector.

El esquema de las Sofoles rurales y sus reglas de operación debería de estar completamente definido para finales de 2002. Por ahora, lo que se contempla es fomentar intermediarios financieros privados, altamente especializados en tecnologías de crédito y administración de riesgo, con visión de negocio a largo plazo. El capital mínimo requerido es todavía

objeto de discusiones, pero se está hablando de 3 millones de UDIS (10 millones de pesos). Las Sofoles operarán independientemente de FIRA, pero recibirán un paquete inicial con tecnologías, sistemas y asistencia técnica. A mediano plazo, las Sofoles serán la única figura en poder descontar directamente recursos de FIRA, por lo que los esquemas actuales (Parafinancieras y agentes Procra) se tendrán que adecuar o desaparecer. También se podrán crear nuevas Sofoles en la medida en que se cumpla con las reglas de aprobación.

D. PROGRAMAS DE PROVISIÓN DIRECTA DE SERVICIOS FINANCIEROS

1. La Secretaría de desarrollo social y el programa Oportunidades productivas

El programa de Oportunidades productivas es la nueva versión del programa de crédito a la palabra. Se mantiene la modalidad inicial (\$ 550 por hectárea en 2002, para un máximo de tres hectáreas), pero se agregan cuatro modalidades más, con montos y plazos más importantes, para proyectos productivos individuales o colectivos. Estos préstamos pueden llegar a un máximo de 100,000 pesos, por 3 años. Se aprueban mediante un comité conformado por funcionarios y expertos técnicos, y los beneficiarios tienen que aportar una contraparte. Se contempla una tasa de interés nula en términos reales (inflación).

La gran novedad del programa Oportunidades productivas radica en el esquema de recuperaciones. Estas (capital más intereses) alimentarán cuentas de ahorro individuales, congeladas por los tres años que durará el programa. Después de los tres años, cada beneficiario podrá disponer libremente de estos ahorros generados por su participación al programa. Las cuentas serán manejadas por EACRs acreditadas por la Sedesol, en base a un proceso de selección cuyas reglas se definirán en el segundo semestre del 2002. El esquema podría empezar a operar en febrero del 2003.

2. El Ficonafe

El Fideicomiso fondo nacional de fomento ejidal (Ficonafe), es una dependencia del sector agrario. Ha constituido un fondo de 20 millones de pesos para otorgar créditos a grupos meta identificados como prioritarios dentro del sector ejidal: las mujeres y los jóvenes. Se trata de créditos a

proyectos productivos colectivos, de mediano plazo (hasta 15,000 pesos por 3 años), aprobados por un comité técnico del Ficonafe, sin necesidad de garantía. Se manejan tasas de Cetes más 2 puntos.

3. Procampo anticipado

El esquema del Procampo anticipado retoma el antiguo sistema de cesión de derechos (ver capítulo tres), y lo amplía para dar a los beneficiarios la oportunidad de solicitar un préstamo amparado por los derechos a Procampo de los próximos siete años que va a seguir operando el programa. No se pide más garantía que la cesión de derechos Procampo, y el costo financiero será nulo para los productores con menos de 5 hectáreas (no se define todavía el costo para los otros productores). La aprobación de los créditos se hará en base a la evaluación de un proyecto técnico que justifique los recursos solicitados.

Así como el programa Oportunidades productivas, el programa Procampo anticipado está pensando ampliar la base de los intermediarios financieros acreditados para incluir entidades del sector de ahorro y crédito popular, en base a convenios establecidos entre las entidades y la Sagarpa. Las reglas de operación para estos convenios deberían de salir en el segundo semestre del 2002.

El cuadro 6 sintetiza los principales programas de la nueva administración en relación con las finanzas rurales.

cuadro 6 : programas de Estado en relación con las finanzas rurales - 2002

Rubro/programa	Descripción
Banca de desarrollo	
• Banrural (cajas rurales)	Reforma de Banrural en banco de cajas rurales. Servicios financieros, generación de bienes públicos (software, capacitación), apoyos directos (capital semilla, gastos de operación).
• Bansefi	Reforma del Patronato del ahorro nacional en banco de EACP. Servicios financieros, generación de bienes públicos (plataforma tecnológica, capacitación), diagnóstico y rehabilitación de las EACP para su incorporación a la LACP.
Fomento Instituciones financieras rurales	
• FIRA (Sofoles rurales)	Creación de una nueva figura, regulada por la CNBV, que será la única en poder descontar recursos de FIRA.

- **Patme** Programa de asistencia técnica para el microfinanciamiento rural. Apoyos para fortalecimiento institucional y gastos de operación de organismos financieros locales autogestivos con énfasis en la captación de ahorros.
- **Prorafin** Programa nacional de financiamiento al microempresario. Fondos a tasa Cetes y apoyos anexos para microfinancieras enfocadas al crédito a la microempresa.
- **Fonaeas (Cajas solidarias)** Se mantiene (ver capítulo tres) y se reubica en la Secretaría de Economía.
- **Fommu** Se mantiene (ver capítulo tres) y se reubica en la Secretaría de Economía.

Crédito directo.

- **Oportunidades productivas** Crédito directo a tasa real (zero inflación) para pequeños productores agrícolas, sin garantías (anteriormente crédito a la palabra, ahora nuevas modalidades que incluyen proyectos productivos). Recuperaciones depositadas en cuentas de ahorro individuales manejadas por EACP asociadas.
- **Fiboral** Crédito directo a tasa Cetes más 2 puntos para grupos de mujeres indígenas y jóvenes campesinos del sector ejidal, sin garantías.
- **Procampo anticipado** Crédito directo subseñado garantizado con derechos futuros a Procampo. Tasa cero para productores con menos de 5 hectáreas.

I. EVALUACIÓN**A. EVALUACIÓN POR PROGRAMA**

cuadro 7 : evaluación cualitativa por programa

Rubro/programa	Pros	Contras
Banca de desarrollo		
• Banrural (cajas rurales)	<ul style="list-style-type: none"> • Era urgente hacer algo con Banrural • Servicios financieros de segundo piso para Cajas Rurales: inversiones, administración de liquidez • Enfoque en creación de bienes públicos para el sector financiero rural: plataforma informática, capacitación, etc. • Apoyos directos a EACRs (capital semilla, gastos de operación), en función del nivel de alcance 	<ul style="list-style-type: none"> • No hay transparencia, no hay concertación con otros actores. • Riesgo de duplicaciones con Bansefi, Fira • Proyecto muy poco definido todavía

- **Bansefi**
 - Servicios financieros de segundo piso para las EACRs: inversiones, administración de liquidez
 - Enfoque en creación de bienes públicos para el sector: plataforma informática, capacitación aliada etc.
- Conflicto de interés, al operar simultáneamente en el primer y segundo piso, al plantearse como el «ordenador» de las EACRs en el proceso de incorporación a la LACP, y al estar manejando cuantiosos apoyos de la cooperación internacional
- Insuficiente concertación con el sector de finanzas populares hasta la fecha
- Proyectos de apoyo al sector muy poco definidos todavía
- Visión financiera y no en términos de llegar a los más pobres
- No se reconoce una especificidad rural

Rubro/programa	Pros	Contras
Fomento Instituciones financieras rurales		
• FIRA (Sofos rurales)	• Enfoque de salida institucional y financiera	<ul style="list-style-type: none"> • Requisitos en capital demasiado altos para pequeños organismos locales • Proyecto excluyente para agricultores campesinos, Uniones de Crédito u otras EACRs pequeñas • Reglas no completamente definidas todavía
• Patme	<ul style="list-style-type: none"> • Visión global e incluyente (apoya una amplia gama de conceptos y de esquemas institucionales) • Respeto autonomía operativa de las EACRs apoyadas • Fomenta construcción institucional • Reconoce importancia del ahorro en zonas rurales • Promueve el desarrollo de opciones de servicios financieros en zonas remotas y marginadas • Fomenta (o por lo menos fomentaba) creación de nuevas EACRs • Esfuerzos de vinculación con otros programas 	<ul style="list-style-type: none"> • Discontinuidad en los apoyos por redefinición de prioridades entre el primer y segundo año del programa • Redefinición de reglas no muy clara todavía • Delegación a consultores internacionales hace temer la pérdida de enfoque participativo de las iniciativas de base • Asociación con Bansefi hace temer la pérdida de visión en términos de alcance a los pobres en beneficio de una visión meramente financiera

• Pronafin

- Visión incluyente (apoyo a amplia gama de conceptos y esquemas institucionales)

- Respeto autonomía operativa de las microfinancieras apoyadas

- Falta integración entre los distintos esquemas de apoyo

- Tendría demasiado énfasis en el refinanciamiento vs fortalecimiento institucional o apoyo a gastos de operación

- Demasiado énfasis en el crédito vs el ahorro

- Reglas no completamente definidas todavía, con varias redefiniciones en los últimos meses

Rubro/programa	Pros	Contras
• Finares (Cajas solidarias)	<ul style="list-style-type: none"> • Enfoque de construcción institucional • Estructuración en red 	<ul style="list-style-type: none"> • Demora de recursos desequilibrada en relación a capacitación y fortalecimiento institucional • Modelo excluyente (exclusivo para Cajas Solidarias) cuando éstas solamente atienden a una parte del mercado. No se promueven complementariedades • Estructura de derechos de propiedad y de gobernanza no muy clara (problema de la independencia frente al Estado proveedor de recursos patrimoniales)
Crédito directo		
• Oportunidades productivas	<ul style="list-style-type: none"> • Énfasis en recuperación • Concepto de co-participación, en efectivo o en especie • Créditos a mediano plazo • Contempla involucrar a EACRs en el proceso de recuperación (apertura de cuentas de ahorro) 	<ul style="list-style-type: none"> • Distorsión del mercado crediticio por el subsidio a las tasas • Riesgo de propiciar cultura del no pago • Reglas de habilitación de EACRs no definidas todavía
• Filiales	<ul style="list-style-type: none"> • Énfasis en recuperación • Créditos a mediano plazo • Tasa de mercado • Grupos metas claramente definidos en base a prioridades de alcance 	<ul style="list-style-type: none"> • Demora de recursos sin construcción institucional • Enfoque agrario excluyente (también existen pequeños propietarios marginados)
• Procampo anticipado	<ul style="list-style-type: none"> • Permite a los beneficiarios capitalizar anticipadamente los derechos a Procampo de los próximos 7 años • Contempla involucrar a EACRs en el proceso de otorgamiento y recuperación del crédito (riesgo cero y aislamiento) 	<ul style="list-style-type: none"> • Trámite engoroso para EACRs (y para productores también) • Reglas de habilitación de EACRs no definidas todavía

B. EVALUACIÓN TRANSVERSAL

La evaluación transversal se realizó en base a la serie de criterios presentados al final del capítulo uno. El cuadro 1 presenta la matriz de evaluación general

1. Enfoque rural

La configuración actual del sector de finanzas populares está imprimiendo su marca en la definición del nuevo marco legal. En primer lugar, se trata de un sector operando más que todo en el ámbito urbano; aunque no se cuenta con información sistematizada sobre el sector, estimaciones indican que solamente 3 SAPs y 60 CAPs trabajan en zonas rurales (localidades de menos de 25.000 habitantes) (Pahnal 2001). En segundo lugar, se trata de un sector ya bastante consolidado e integrado. En otras palabras, la LACP exhibe un sesgo urbano, y un sesgo hacia organismos ya desarrollados ¿Cómo se insertan las finanzas rurales en este panorama?

Si bien la problemática de las finanzas populares se empalma parcialmente con la de las finanzas rurales (en términos de atención a clientes excluidos del sistema bancario por ejemplo), las finanzas rurales mantienen cierto grado de especificidad, como quedó demostrado en el capítulo uno. Hasta la fecha, estas especificidades probablemente no han sido suficientemente tomadas en cuenta, ni por parte de las autoridades financieras ni por parte de las instancias de representación del sector de ahorro y crédito popular (aunque esto podría cambiar por la creciente representación de entidades rurales en el Comacrep).

La LACP es una ley restrictiva, no es una ley de fomento. Ahora bien, lo que se requiere en el medio rural es precisamente el fomento de iniciativas para cubrir los enormes vacíos de atención a la demanda. Esto implica crear instituciones desde cero, y apoyar instituciones pequeñas si es que éstas representan la única opción local. Aunque la LACP contempla 4 niveles de actividad financiera para poder incluir a instituciones con poco capital y volumen de operaciones, no resuelve la cuestión de cómo una institución incipiente llega al primer nivel (que impone un capital mínimo de 100.000 UDIS - 300.000 pesos).

cuadro 8 : matriz de evaluación de los programas de gobierno 2002

Criterio de evaluación	Banrural Cajas rurales	Banrafi	Sofoles rurales	Patris	Pronafin	Fonasa Cajas sol.	Oportunidades productivas	Filomate	Procampo anticipado
1. Enfoque rural	++	-	++	++	-	++	++	++	++
2. Fomento IFRs	+	+	+++ si (solo afiliados)	++	+	++ si (solo cajas sol.)	+	+	+
• enfoque construcción institucional	+	+	++	++	+	++	+	+	+
• apoyo directo a EACRs	+	+	++	++	+	++	+	+	+
• fondos	+	+	++	++	+	++	+	+	+
• capital semilla - gastos de operación	+	+	++	++	+	++	+	+	+
• tecnologías	+	+	++	++	+	++	+	+	+
• fortalecimiento institucional	+	+	++	++	+	++	+	+	+
• incorporación LACP	+	+	++	++	+	++	+	+	+
• enfoque intermediación financiera (teleros)	nd	+	+	++	+	+	+	+	+
• Promueve diversidad de figuras y metodologías	nd	+	+	++	+	+	+	+	+
• Trabaja con tasas de mercado	nd	+	+	++	+	+	+	+	+
3. Diseño del programa involucra a actores de la sociedad civil	-	-	-	+-	+	-	-	-	-
4. Crea bienes públicos para MFR	++	++	+	-	-	-	-	-	-
5. Busca profundizar alcance	+	-	-	++	++	+	++	++	+
• grupos mistos (pobres, mujeres, etc.)	+	-	-	++	++	+	++	++	+
• apoyos a EACRs en zonas marginadas	nd	-	-	++	+	+	++	++	+
6. Coordinación de las intervenciones	-	+	+	++	+	+	++	++	+
• coordinación con otros programas	-	+	+	++	+	+	++	++	+
• se define en relación a LACP y regulación vigente	-	+	+	++	+	+	++	++	+
• reglas de operación activadas para julio 2002	no	no	no	no	no	si	no	si	no

Por otro lado, la supervisión auxiliar implica un proceso de integración de las instituciones dentro de un sector más amplio, lo cual prácticamente no existe todavía en zonas rurales. Este proceso implica tiempos y costos, no contemplados por la LACP. Por fin, la regulación prudencial y la supervisión auxiliar en sí implican costos altos (tanto en términos financieros como en términos de capacitación y adaptación de los procesos operativos), que pueden acabar con instituciones pequeñas en proceso de consolidación (sin hablar de las que falta por crear)²⁵.

En resumen, lo que se requiere son unos programas que tomen en cuenta la especificidad de las finanzas rurales, para llevar a cabo actividades de fomento (asistencia técnica y apoyos financieros) que aminoren los efectos negativos de la LACP. Si bien muchos programas actuales tienen un enfoque rural claramente expresado, todavía no contemplan estas actividades de fomento frente a la LACP. La excepción es el proyecto de reforma al Banrural, pero por ahora brinda más incertidumbre que otra cosa. En efecto, ubica a las EACRs existentes frente a un dilema: ¿de qué sirve adecuarse a la LACP si puede salir en unos meses una ley específica para el mundo rural?

2. Fomento a instituciones financieras rurales

2.1. Apoyos a la construcción institucional

En el capítulo tres, hemos tenido la oportunidad de enfatizar el peligro que representa apoyar instituciones únicamente con líneas de crédito. Al parecer, se tomaron en cuenta las lecciones del pasado, ya que todos los programas de fomento contemplan, en mayor o menor grado, apoyos anexos. Esto nos habla de una visión más integral de las IFRs como instituciones, y no como proyectos puntuales o canales de distribución de crédito. Por ejemplo, es interesante notar que hasta el programa de Sofoles rurales de FIRA contempla una fase de capacitación y asistencia técnica, aunque esté orientado a inversionistas privados que ya cuentan con experiencia financiera.

Para las iniciativas de base, la cuestión de los apoyos es mucho más delicada. Los apoyos tienen que contemplar todos los aspectos de la construcción institucional, y en particular los gastos de capacitación y operación iniciales.

²⁵ Por cierto, después de un año de promulgada la ley, se está haciendo conciencia de que el tema de los costos de la supervisión auxiliar va a ser un problema para todo el sector.

Las EACRs de nueva creación también necesitan poder contar con la seguridad de apoyos a mediano plazo para garantizar su perennidad en la etapa más delicada de crecimiento y consolidación.

Al respecto, podemos mencionar la pertinencia del Patmir 2001, cuyos rubros de financiamiento fueron muy abiertos y permitieron abarcar la gran diversidad de ámbitos esenciales en la construcción y fortalecimiento de IFRs, como son promoción, habilitación de oficinas, sueldos de promotores para garantizar la operación, asistencia técnica, capacitación etc. En cuanto al Pronafim, el énfasis muy fuerte está ahora en la colocación de líneas de crédito. Se están desarrollando también esquemas de fortalecimiento institucional, pero con la limitante que están condicionados al hecho de beneficiarse del fondeo. Consideramos que para muchas instituciones rurales, el problema más álgido no es el acceso a fuentes de fondeo sino a fuentes de capacitación, por lo que recomendaríamos que se desvinculen los dos tipos de apoyos.

En cuanto al plazo de los apoyos, el Patmir 2001 solamente dio apoyos a un año, lo cual planteó problemas de continuidad al no renovarse muchos proyectos en 2002, a raíz de la redefinición de las reglas de operación del programa. El nuevo enfoque regional hizo que quedaran fuera proyectos que no entraban en las regiones prioritarias. Además, el proceso de delegación a despachos de consultores internacionales resulta muy burocrático y está generando importantes retrasos aún en las zonas de atención actuales.

En forma general, la normativa de las dependencias de gobierno hace muy difícil comprometer recursos a más de un año. Sin embargo, el Pronafim está innovando en la materia, gracias a la flexibilidad de su fideicomiso, al incluir la posibilidad de apoyar gastos de operación por tres años para las instituciones incipientes (programa de incubación).

2.2. Enfoque de intermediación financiera (ahorro y crédito)

En los capítulos anteriores, hemos podido enfatizar la importancia del ahorro rural, en primer lugar, porque se trata de una demanda de la población rural, y en segundo lugar, porque la captación del ahorro local es un factor fundamental de responsabilización de las comunidades para con iniciativas financieras de base. Este enfoque de intermediación financiera no está compartido todavía por todos los programas relacionados con finanzas rurales. Sin embargo, el tema está ganando terreno, gracias a la LACP y el

Bansefi, y, particularmente en lo que toca el medio rural, gracias al Patmir. Incluso parece que Banrural está incluyendo la vertiente de los ahorros en su modelo de Cajas Rurales.

Una innovación interesante en lo que toca a los ahorros es la redefinición de las modalidades de recuperación de los créditos manejados por el programa de Oportunidades productiva (apertura de cuentas de ahorro individuales). Se trata de un paso muy importante, tanto en el diseño de incentivos para el pago de los créditos (los beneficios son individuales), como en el intento de adecuarse mejor a un enfoque de demanda por parte de los beneficiarios (ver parte 3.1).

2.3. Diversidad de instituciones y mecanismos de provisión de servicios financieros

En la actual administración, nadie habla ya de la banca comercial como mejor opción para acercar servicios financieros a la población de escasos recursos. Si bien el hecho es lamentable, nos parece positivo que se reconozca abiertamente. Esto trae como corolario el reconocimiento de la importancia estratégica de las entidades financieras no bancarias, por sus ventajas comparativas en términos de cercanía, compromiso, capital social etc. El problema que de ahí deriva es el siguiente: ¿Cómo promover la diversidad de instituciones y mecanismos de provisión de servicios financieros requerida para atender la diversidad de la demanda rural, tal y como quedó establecida en el capítulo uno? El panorama de los programas de gobierno muestra fuertes contrastes al respecto.

Como primer punto, queremos destacar el riesgo potencial que siguen representando programas de crédito subsidiado manejados directamente por dependencias del gobierno para la viabilidad de EACRs plurales. En efecto, el riesgo para las EACRs es doble: perder capacidad de colocación de créditos por no poder competir con los bajos costos financieros de los programas de gobierno, y que se siga alimentando la fuerte cultura del no pago imperante en el medio rural.

Al contrario, y a pesar de toda la indefinición acerca de cómo van a operar estos esquemas en la realidad, resulta muy alentadora la promesa de apertura a varias formas institucionales para el manejo del Procampo anticipado, o para las recuperaciones de los créditos distribuidos por el programa "Oportunidades productivas" (hasta la fecha, estas recuperaciones solamente podían canalizarse a los municipios o capitalizar a las Cajas Solidarias). Estos dos programas representan para las EACRs habilitadas la oportunidad de

operar productos financieros masificables y sin riesgo. En estos casos, la derrama crediticia del gobierno permitiría, por lo menos en teoría, consolidar operativamente a entidades financieras no bancarias sin que una figura en particular tenga exclusividad.

En lo que toca a programas de fomento, programas como el Patmir y Pronafim muestran una visión incluyente y respetuosa de la autonomía operativa de las EACRs, lo cual permite la adaptación a las condiciones locales y (en el caso de las comunidades rurales) a las costumbres de trabajo comunitario. Esta ausencia de línea metodológica impuesta desde fuera nos parece congruente con la ausencia de recetas mágicas para las finanzas rurales. En estas condiciones, resulta preciso promover la diversidad y la creatividad de los propios actores locales.

En contraste, resulta preocupante el enfoque de exclusividad manejado por Fonaes y FIRA. En el nuevo esquema de FIRA, las Sofoles rurales serán la única figura que podrá tener acceso a refinanciamiento directo de FIRA (además de asistencia técnica y otros apoyos iniciales), mientras las pequeñas iniciativas o incluso figuras reguladas por la CNBV como las Uniones de Crédito seguirán fondeándose con Banrural u otras fuentes a un costo más alto. Esto es tanto más preocupante que el diseño institucional mismo de las Sofoles marca un sesgo hacia los grandes productores agropecuarios, o ciertos gremios con mucha fuerza financiera o política, que serán los únicos en poder juntar el capital mínimo requerido, o en representar clientes atractivos para los inversionistas privados. Fonaes por su lado tiene un discurso de promoción cooperativista, pero en la práctica está canalizando casi todos sus recursos hacia la figura de las Cajas Solidarias (las cuales se están beneficiando también de otros programas de apoyo, como el programa piloto de Bansefi para la rehabilitación de las EACPs).

En lo que toca los proyectos de banca de desarrollo, la información acerca del nuevo Banrural y sobre todo acerca del concepto de Cajas rurales es demasiado escueta para emitir alguna opinión. En cuanto al Bansefi, nuestra valoración es de doble filo. Por un lado, al posicionarse como el banco del sector de ahorro y crédito popular, el Bansefi adopta una actitud abierta en términos de modelos de intermediación financiera. Al igual que la LACP, el Bansefi sigue una visión funcional, no una visión gremial. Por otro lado, Bansefi está atrapado en el conflicto de interés que deriva de funcionar a la vez como banco de fomento del sector y como operador de primer piso, lo cual lo pone como competidor directo de las EACRs que tiene que representar, en el terreno de los ahorros pero también de transferencias de

remesas, formas de pago, y seguros. En otras palabras, se está violando el principio de subsidiaridad. No se cuestiona la calidad de la atención al público por parte de Bansefi, pero sería mucho más saludable separar claramente las dos funciones. Esto proporcionaría más transparencia en el manejo de los apoyos externos al sector, buena parte de los cuales van a ser manejados por Bansefi, que ha logrado en pocos meses imponerse como el principal interlocutor y canal de transmisión de los donativos y préstamos internacionales. Podría también contribuir a abrir la competencia para la distribución de cheques de programas de apoyo del gobierno (Procampo, Progreso etc.). Se trata en efecto de mercados cautivos, masificables y sin riesgo, muy interesantes para las EACRs, sobre los que Bansefi se ha posicionado de manera muy agresiva en los últimos meses. También se ha podido observar estrategias de posicionamiento del Bansefi en materia de transferencias de remesas, y en materia de seguros. Este último punto se puede interpretar como un esfuerzo de generación de bienes públicos (tecnologías y desarrollo de productos que pueden en una segunda etapa beneficiar al sector en su conjunto, ver punto 4), pero en todo caso, se debería de clarificar la ambigüedad.

3. Enfoque participativo

3.1. Los beneficiarios de los programas de provisión directa de servicios financieros

En los programas de provisión directa de servicios financieros, la definición de los productos debería de partir de un estudio de mercado para adecuar los productos propuestos a la demanda local. En muchos casos, e independientemente de sus aspectos positivos, estos programas nos parecen salidos directamente del escritorio. Por ejemplo, en el caso de las recuperaciones de los créditos de Oportunidades productivas, los beneficiarios estarán probablemente satisfechos de poder gozar en forma individual de sus esfuerzos por pagar los créditos. Sin embargo, se podría discutir la relevancia de que se trate de un ahorro forzado con cuentas congeladas por tres años. Un verdadero enfoque en términos de demanda podría arrojar el interés de los beneficiarios por contar con la posibilidad de realizar retiros libremente, en particular para poder enfrentar contingencias. Por otra parte, los trámites para conseguir los créditos tienen que ser lo más sencillo posible, de lo contrario se genera discriminación en contra de los más marginados. Al respecto, los trámites para el Procampo anticipado (que incluyen la presentación de un plan de negocio a mediano plazo) nos parecen

redhibitorios para la gran mayoría de los campesinos, aunque en este caso presenten exactamente las mismas garantías de pago que los grandes productores (los derechos futuros a Procampo).

De alguna manera, este punto nos remite a la importancia de pensar en términos de instituciones de intermediación financiera. Para asegurar su viabilidad a largo plazo, estas tienen la obligación de pensar en términos de satisfacción de la demanda de los usuarios, y tienen además una ventaja comparativa, por la cercanía, para conocer a su población objetivo, a diferencia de programas puntuales de derrama crediticia del Estado diseñados a nivel nacional.

3.2. Las EACRs y la sociedad civil

En la mayoría de los programas de gobierno, la sociedad civil es presentada como un actor fundamental de los mercados financieros rurales, en base al reconocimiento del desinterés de la banca comercial y de la necesidad para el Estado de no intervenir directamente (aunque para este último punto, existen todavía controversias dentro del gobierno).

Sin embargo, la sociedad civil aparece todavía mucho más como recurso retórico que como verdadero interlocutor. En un seminario sobre finanzas rurales llevado a cabo en México en mayo del 2002, los representantes de las organizaciones de base se quejaron una y otra vez de la falta de apertura en el diseño de propuestas, de la falta de concertación, de información etc. Una primera consecuencia es que, si bien se habla de construir de abajo para arriba, la realidad nos muestra sobre todo propuestas verticales, con poco enfoque participativo, y que a veces resultan poco acordes con las necesidades y los tiempos del sector (ver punto 2.1). Una primera excepción fue el Patmir 2001, el cual se diseñó con muchos aportes de operadores de finanzas rurales. Sin embargo, la redefinición de las reglas del Patmir en 2002 tiende a perder esta dimensión (ver punto 3.3). La segunda excepción es el Pronafim, el cual a lo largo de su primer año de existencia ha ido

²⁶ Una tercera y notable excepción es el programa de coconversión manejado por el INDESOL (Instituto Nacional de Desarrollo Social, parte de la Sedesol). No se trata de un programa de apoyo a finanzas rurales sino de apoyo a iniciativas de la sociedad civil (incluyendo iniciativas de intermediación financiera). Este programa brinda apoyos en base a una convocatoria abierta y a criterios de evaluación muy amplios, lo cual le permite adaptarse a las necesidades específicas de cada proyecto aprobado.

adaptando sus reglas de operación en base a discusiones permanentes con las microfinancieras²⁶.

Otra necesidad apremiante para las EACRs es contar con la información necesaria para poder ubicarse tanto en el nuevo contexto legal como en el nuevo contexto de programas públicos relacionados con las finanzas rurales. Sin embargo, existe todavía mucha indefinición dentro de los programas mismos: las reglas de operación muchas veces están en proceso de elaboración o de redefinición, se han originado retrasos tanto en la operación de los programas como en la publicación de la regulación secundaria de la LACP, etc. En forma general, resulta difícil para las EACRs ubicarse en la diversidad de lógicas, reglas de operación y requisitos manejados por el conjunto de programas, sea porque la información no existe todavía, sea porque no la pueden acceder de manera sencilla²⁷, sea por la complejidad de gestionar en diversas dependencias aspectos complementarios para realizar una intervención coherente.

Todo esto tiene implicaciones directas para las instituciones, porque se les pide que tomen a muy corto plazo decisiones estratégicas (cambio de figura jurídica, estrategias de recaudación de fondos, desarrollo de productos financieros etc.) en un entorno complejo, borroso y cambiante, del que no son partícipes.

3.3. El caso de los apoyos internacionales

Con la nueva LACP, México se ha convertido en un gran mercado para los consultores y la cooperación internacional. Si bien esto puede traer resultados benéficos en términos de expertise y para poder aprovechar de la experiencia internacional, también está suscitando algunas dudas por parte del sector por el enfoque vertical que se ha manejado hasta ahora (la mayoría de la ayuda internacional está canalizada por medio del gobierno).

Frente a esta situación, se pide por un lado reconocer a las capacidades nacionales, que existen, y que tienen la ventaja comparativa de conocer a fondo las condiciones locales, mientras los expertos internacionales tienden a reproducir recetas (otra ventaja comparativa nada despreciable es el costo). Se pide por otro lado que la asesoría internacional se maneje con un enfoque de demanda, expresada por el sector mismo, y no por el Estado únicamente.

²⁷ Al respecto, se puede destacar el papel potencial de las páginas internet de las distintas dependencias, potencial muy poco aprovechado en la práctica. En algunas páginas incluso, se ha podido observar una merma en la cantidad y calidad de la información desplegada en los últimos meses.

Por ejemplo, Bansefi plantea a mediano plazo dejar de ser un banco de gobierno para pasar a ser un banco propiedad del sector. Pero por ahora, las decisiones para el desarrollo del sector las está tomando Bansefi con las agencias internacionales, y el sector mismo, a través del Comacrep, ha tenido que luchar para empezar a ser tomado en cuenta. La redefinición de las reglas del Patmir entre 2001 y 2002, al quitarle la iniciativa a las instituciones locales para imponerles un consultor seleccionado desde fuera, plantea un problema similar. Plantea además de un problema de congruencia, ya que cada región puede ser licitada a un consultor diferente, y que una EACR dada podría preferir trabajar con el consultor de otra zona, cosa que no es posible.

En resumen, lo que pide la sociedad civil es que se reconozca y valore lo que ya existe, y que no se le quite la conducción de sus propios procesos.

4. Generación de bienes públicos

Un papel fundamental del Estado en relación con la construcción de mercados financieros rurales incluyentes y eficientes es la generación de bienes públicos, que puedan ser aprovechados en igualdad de condiciones por el conjunto de los actores. Dentro de los bienes públicos directamente relacionados al sistema financiero rural caben los siguientes elementos (no exhaustivos):

- marco legal y regulatorio
- generación y difusión abierta de servicios financieros de segundo piso
- generación y difusión abierta de información (buró de crédito, pero también información acerca del sector, acerca de los programas de gobierno y sus evaluaciones, etc.)
- generación y difusión abierta de tecnologías (software, pero también desarrollo de TIFs innovadoras para mejorar la profundidad de alcance en zonas rurales, etc.)
- generación y difusión abierta de programas de capacitación

En materia de capacitación por ejemplo, las pocas opciones existentes actualmente son privadas (lo cual no sería un problema si no manejaran precios inalcanzables para la gran mayoría de las EACRs) y sus contenidos se revelan además demasiado teóricos y poco relevantes en forma general. En estas circunstancias, una opción de bien público podría ser por ejemplo la creación de una carrera pública en finanzas populares.

En las acciones actuales del gobierno aparece claramente la preocupación por generar este tipo de bienes públicos. Solamente externaremos aquí dos preocupaciones. En primer lugar, en la medida en que los bienes públicos se generan con recursos públicos, se tiene que cuidar que sean realmente públicos, o sea que no beneficien a unos cuantos. Este riesgo se puede apreciar en particular en términos de acceso a capacitación o tecnologías. Por ejemplo, hay que reconocer que incluir a unos pocos actores en programas pilotos de capacitación y asistencia técnica (como Bansefi piensa hacerlo con las Cajas Solidarias) es equivalente a brindarles valiosos subsidios disfrazados, ya que puede generar una brecha artificial en términos de competitividad, en un entorno en el que la rapidez de adaptación puede revelarse determinante.

En segundo lugar, se tiene que cuidar que la generación de bienes públicos contemplada por el proyecto de reforma de Banrural corresponda específicamente a bienes públicos requeridos en el sector rural, para evitar traslapes inútiles con el Bansefi.

Por fin, el tema de los bienes públicos no puede limitarse al ámbito financiero. En zonas rurales, se tienen que atender también los fuertes rezagos en infraestructura (carreteras, telecomunicaciones), que disparan los costos de transacción, así como los rezagos educativos, que se traducen en escasez de personal preparado a nivel local, y dificultan su proceso de capacitación dentro de las EACRs. Se requieren además esfuerzos de investigación aplicada que pueden ser delegados a las universidades públicas o a departamentos de la banca de desarrollo (funcionamiento de la economía rural, estudios de mercado, desarrollo de nuevos productos financieros, sistematización y evaluación de las experiencias actuales, nacionales e internacionales, etc.).

5. Amplitud y profundidad de alcance

Uno de los papeles del Estado dentro de la construcción de mercados financieros rurales es procurar que mejoren los niveles de alcance. El concepto de alcance tiene dos dimensiones: la primera es la amplitud, es decir el número de personas atendidas por el sistema financiero; la segunda es la profundidad, es decir hasta qué niveles de pobreza logran llegar las instituciones financieras. La tarea no es nada fácil. El dilema entre misión social (alcance) y sostenibilidad financiera no es nada nuevo, de hecho es un tema central en cualquier reflexión sobre finanzas rurales (y en cualquier intervención en este terreno).

Vimos en los capítulos dos y tres que la banca de desarrollo agropecuaria había logrado buenos niveles de alcance (tanto en amplitud como en profundidad) en los años 1980, pero a costa de la insostenibilidad del sistema a largo plazo. En cambio, las reformas de los años 90, al enfatizar en la eficiencia y la sostenibilidad, trajeron como consecuencia que la banca de desarrollo perdiera mucho terreno, en el número de productores atendidos, pero sobre todo en profundidad de alcance, al concentrar sus actividades en los sectores más productivos. Actualmente, no existe ninguna iniciativa encaminada a promover servicios financieros para la agricultura campesina. Con su esquema de Sofoles rurales privadas, cuyos requisitos en términos de constitución y capitalización excluyen de hecho a los pequeños agricultores y sus organizaciones, FIRA corre el riesgo de reproducir el problema que tuvo con la banca comercial: apostarle a un solo tipo de actor institucional privado (antes la banca comercial, ahora las Sofoles), que resulta no tener interés en atender a los más pobres, y por ende tener que diseñar complejos y poco efectivos sistemas de incentivos para tratar de revertir esta situación. Al parecer, el proyecto de reforma de Banrural contempla un sistema de apoyos a las Cajas rurales en función de la profundidad de alcance que estas logren, pero una vez más, no contamos todavía con suficiente información al respecto.

En los programas de provisión directa de crédito por parte del Estado, se puede apreciar un esfuerzo por identificar grupos metas prioritarios, que permitan profundizar el alcance. Oportunidades productivas tiene esquemas especiales para mujeres, y pequeños productores de temporal, Ficonafe se enfoca a grupos de mujeres y jóvenes del sector ejidal, etc.

En lo que se refiere al marco legal y regulatorio, la LACP representa una verdadera amenaza con respecto al tema del alcance. Por un lado, se trata de una ley hecha para finanzas populares. Si bien las finanzas populares comparten con las microfinanzas la misión de llegar a segmentos de la población generalmente excluidos del sistema bancario, tienden a atender a clases medias-bajas más que a los verdaderamente pobres (los cuales constituyen en cambio la población meta de las instituciones de microfinanzas). El estudio de Pahnal (2001) muestra que para las SAPs y CAPs que operan

²⁹ Esta tendencia de las finanzas populares a atender el segmento medio-bajo de la población aparece también a nivel internacional. En Bolivia, el sector particularmente dinámico y ahora emblemático de las microfinanzas emergió precisamente para cubrir el vacío en lo que respecta a los segmentos más pobres (Rhyne 2001).

en el medio rural, el monto promedio de ahorro por socio es de 5,500 y 5,700 pesos respectivamente, mientras que el monto promedio de préstamo por socio es de 5,000 y 4,000 pesos respectivamente²⁹. Las mismas tendencias se aprecian para las Cajas Solidarias: permitieron aumentar la amplitud, pero no tanto la profundidad de alcance en las zonas rurales (ver cuadro 5). Por otro lado, se reconoce ampliamente que el principal problema de las finanzas rurales es la falta de cobertura y la necesidad de ampliar la red de instituciones que puedan brindar servicios financieros. Sin embargo, la LACP excluye de hecho iniciativas nuevas (o de reciente creación), ya que no contempla etapas transitorias para llegar a cumplir con los requisitos mínimos, y no existe ningún programa de fomento diseñado para llenar este vacío. De hecho, no deja de ser preocupante el reciente acercamiento entre Patmir y Bansefi. En su definición inicial, el Patmir es el programa que más incluye en su agenda el tema de la profundidad de alcance en zonas rurales marginadas. Esta lógica entra en conflicto con la de Bansefi, que es ordenar el sector en base a criterios meramente financieros.

6. Coordinación de las intervenciones

La construcción de un mercado implica coordinar intervenciones en función de un objetivo global. Sin embargo, a la fecha no se logra percibir esto para las finanzas rurales. Cada programa parece estar promoviendo su propio modelo, en base a su propio diagnóstico de la situación. Incluso adentro de una misma secretaría pueden coexistir programas cuyos principios se contradicen. Una pregunta clave que a la fecha no aparece como resuelta es el posicionamiento de las finanzas rurales en relación con las finanzas populares, las cuales acaparan la atención actualmente, y brindan una complejización del entorno (nuevos actores, nuevos criterios).

Un indicador de la falta de coordinación es la mala calidad de la información que fluye adentro mismo del aparato gubernamental, entre dependencias, y a veces dentro de los programas mismos. El caso más opaco es sin duda el proyecto de reforma de Banrural. Pero también se pueden mencionar las deficiencias y las incompatibilidades de las múltiples bases de datos, la mala comunicación entre los niveles estatales y federal etc. (por supuesto, esto tiene repercusiones en la calidad de la información disponible para los actores fuera del gobierno, ver parte 3.2). En un tono más positivo, se tiene que mencionar algunos esfuerzos para mejorar la situación. Por ejemplo, el Fommur y el Fonaes fueron reubicados en la Secretaría de Economía, que alberga

también al Pronafim (sin embargo, a la fecha, no se percibe que la relación entre estos programas vaya más allá de una ubicación común). Las iniciativas del Patmir en la materia muestran un compromiso más concretado: se incluyeron representantes de los demás programas en el comité técnico, y se contrataron consultores para fomentar una verdadera dinámica de trabajo en red con otras dependencias trabajando sobre problemáticas similares. Sin embargo, si el esfuerzo no es recíproco, el riesgo es que los programas más fuertes financieramente y políticamente terminen tomando el control del Patmir, en vez de generar verdaderas sinergias.

En cierta forma, la falta de coordinación se puede también advertir a través de la manera como está llegando la "lluvia" de ayuda internacional en torno a la LACP. La mayoría de la ayuda internacional está canalizada por medio del gobierno (lo cual no deja de ser un problema, ver parte 3.3), y cada dependencia parece tener a su propia fuente de expertos internacionales (Desjardins, Banco Mundial y BID con Bansefi, Banco Mundial con Patmir, Naciones Unidas con FIRA etc.)²⁹.

En términos operativos, la falta de una coordinación general a nivel de gobierno puede generar traslapes, duplicidades y competencias estériles en algunos rubros, o al contrario, dejar desatendidos a problemáticas, situaciones o actores fundamentales.

En relación al segundo tipo de peligro, ya hemos presentado una serie de ejemplos en las partes 2 y 5. Como ejemplo del primer tipo de problemas, podemos mencionar el riesgo de duplicidad de oferta en el segundo piso. Al respecto, el proyecto de reestructuración de Banrural es el que despierta más inquietudes. Por un lado, permanece el binomio FIRA-Banrural con muchas indefiniciones acerca de su relación, tanto más con el nuevo proyecto que ubica claramente al Banrural en el segundo piso. Por otro lado, al posicionarse como un banco de Cajas rurales, el proyecto de Banrural reproduce el esquema de Bansefi (como banco de Entidades de ahorro y crédito popular) hasta en los servicios anexos que contempla (centro de capacitación, desarrollo de software etc.). En la medida en que Bansefi ya se posicionó en esta cancha, resulta imprescindible para los responsables del proyecto de Banrural plantearse explícitamente las modalidades de la convivencia.

²⁹ En Bolivia por ejemplo, donde la lluvia de cooperación internacional ha sido particularmente abundante, se decidió crear una dependencia pública precisamente para coordinar los apoyos externos.

III. CONCLUSIONES

Es muy temprano todavía para sacar conclusiones definitivas acerca de la política del actual gobierno de Fox en materia de finanzas rurales, tan sólo porque muchos programas no son completamente definidos todavía. Sin embargo, vale la pena subrayar los grandes rubros de oportunidades y amenazas en relación con la construcción de los mercados financieros rurales.

A. OPORTUNIDADES

1. El Estado como promotor de mercados financieros rurales

En forma general, el Estado se define ahora más explícitamente como promotor de los mercados financieros rurales, reconociendo en particular el papel fundamental que tiene que jugar la sociedad civil, mediante la constitución y administración de EACRs. Esto se manifiesta en primer lugar a través de un esfuerzo en materia de generación de bienes públicos. Lo más sobresaliente es el nuevo marco legal y regulatorio, pero el acceso a servicios financieros de segundo piso, tecnologías y sobre todo a capacitación y asistencia técnica resultan igualmente fundamentales para las EACRs. Otro aspecto interesante es el esfuerzo por involucrar a las EACRs como intermediarios en varios programas manejados por el gobierno, lo cual genera oportunidades en términos de productos financieros masificables y de bajo riesgo. Un tercer renglón tiene que ver con el fomento directo a EACRs, cuyas modalidades tienden a demostrar una visión más integral (enfoque de construcción institucional) e incluyente que en el pasado.

2. La configuración de un sector de ahorro y crédito popular

Toda la dinámica generada alrededor de la promulgación de la LACP representa una gran oportunidad para la configuración de un sector de ahorro y crédito popular, definido por su función de intermediación financiera (ya no por su figura jurídica o su afiliación política o religiosa), y que permita a la sociedad civil organizarse en torno a objetivos profesionales comunes, posicionarse como un interlocutor reconocido por el gobierno en la definición de políticas públicas favorables, y participar como un actor de primer plano de los mercados financieros populares en general, y rurales en particular.

B. AMENAZAS

1. Posicionamiento de las finanzas rurales con respecto a las finanzas populares

A lo largo del documento, hemos enfatizado la especificidad de los mercados financieros rurales, que requiere un tratamiento acorde. Con la LACP se tiende a perder de vista esta especificidad, diluyéndola dentro de la problemática general de las finanzas populares. Pensada desde una perspectiva de protección a los ahorradores y al sistema financiero, la ley provee certeza y confiabilidad. Sin embargo, exhibe un sesgo urbano y un sesgo hacia los grandes organismos ya consolidados del sector de las finanzas populares. Ahora bien, en las zonas rurales marginadas del país, instituciones pequeñas representan muchas veces la única opción de acceso a servicios financieros (si es que exista opción alguna), y la mayoría carece de la solidez institucional y financiera para cumplir con los nuevos requisitos.

De alguna manera, el proyecto de Banrural como banco de Cajas rurales puede representar un contrapeso, pero esto genera la amenaza opuesta, que sería desconocer las oportunidades abiertas por el movimiento actual de las finanzas populares y aislar las finanzas rurales en una suerte de autoostracismo.

2. Inadecuación de los tiempos

La LACP impone ritmos acelerados sobre los que el sector no tiene control. Estos ritmos generan una presión enorme para las EACPs y al parecer ni el propio gobierno los puede seguir. Por ejemplo, la publicación de la reglamentación secundaria de la LACP se retrasó más de seis meses. Además, muchos programas de acompañamiento están todavía en ciernes. Esto genera mucha incertidumbre y confusión, ya que se les está pidiendo a las EACPs que tomen decisiones estratégicas en un entorno todavía no definido.

3. Desfases en los apoyos

En forma general, muchos programas están formulados en torno a la sociedad civil, pero sin incluirla en las etapas de diagnóstico y diseño, lo cual puede generar un desfase entre los apoyos y las necesidades del sector.

Por ejemplo, la LACP resulta ser una ley coercitiva, no una ley de fomento, y mucho menos una ley de fomento de finanzas rurales. Ahora bien, no existen programas compensatorios de apoyo a la generación de nuevas instituciones, cuando todos reconocen que una institución nueva no puede nacer cumpliendo de antemano los requisitos de la ley. Tampoco existe una visión clara de cómo acompañar las instituciones pequeñas hacia la ley. Otra preocupación gira en torno a la "lluvia" de especialistas internacionales, contratados por el gobierno, que dominan la dimensión técnica pero desconocen la realidad nacional, mientras se desprecia las capacidades locales.

4. Distorsiones, duplicaciones y lagunas

A la fecha no se percibe una política de finanzas rurales sino una yuxtaposición de programas sin verdadera coordinación, a veces incluso dentro de una misma secretaría. Algunas intervenciones del Estado siguen generando distorsiones, exclusión y competencia desleal, se están dando duplicaciones de esfuerzos en algunos ámbitos mientras existen lagunas en otros, etc.

5. Perder de vista el objetivo fundamental

Con la complejidad del panorama actual, existe el riesgo que se pierda de vista el objetivo fundamental: como acercar los servicios financieros a la población que ahora carece de ellos. En otras palabras, no existe todavía una verdadera política concertada para profundizar el alcance de los servicios financieros en zonas rurales (microfinanzas en zonas marginadas, financiamiento de la agricultura campesina etc.).

CONCLUSIÓN GENERAL

Con este documento, se ha buscado contribuir a la reflexión acerca de cómo construir un sistema financiero al servicio del desarrollo rural, que abarque nuevos conceptos, actores, instituciones, actitudes, tecnologías, etc. Esto implica por un lado salir de la visión reductora del crédito agrícola para pensar en términos de servicios financieros rurales, y por otro lado redefinir los papeles respectivos del Estado, del sector privado, y de la sociedad civil, en una búsqueda de integración de complementariedades y de generación de sinergias para atender en forma adecuada a los diversos segmentos de la demanda de servicios financieros rurales, los cuales, hoy por hoy, siguen siendo en su gran mayoría desatendidos.

En este nuevo paradigma, un papel fundamental del Estado es abrir un espacio para otros actores, especialmente las iniciativas de la sociedad civil. Abrir espacio significa por un lado - *laissez-faire* -, es decir, no poner trabas, ni distorsionar las condiciones de competencia con prácticas desleales. Pero abrir espacio también tiene una acepción más activa - y mucho más compleja - que incluye funciones de arbitraje (imparcial), de regulación (que no degeneren en lastre) y de promoción (integrada, coherente y que respete los procesos de construcción institucional local).

A lo largo del documento, hemos podido apreciar el camino recorrido - y las lecciones aprendidas - por el Estado desde los años 1980. En forma general, la tendencia es bastante positiva, porque el Estado dejó su posición de proveedor casi-único de crédito agrícola para ubicarse explícitamente en un papel de fomento de mercados financieros rurales incluyentes. Sin embargo, en los hechos, sigue haciendo falta un esfuerzo sostenido de coordinación y sistematización.

A nuestro juicio, los principales ejes directores para ordenar y coordinar las acciones del Estado en materia de mercados financieros rurales (banca de desarrollo, fomento a instituciones financieras no bancarias, generación de bienes públicos, etc.) deberían de ser los siguientes:

- partir de los segmentos de la población rural excluidos del sistema financiero actual;
- construcción y fortalecimiento institucional, sin favorecer una modalidad institucional en particular sino promoviendo la diversidad y la capacidad de atención a los distintos segmentos del mercado.

En el contexto actual de redefinición del entorno de las finanzas rurales, nos parece particularmente importante enfatizar tres puntos. El primero es

el papel potencial de la banca de desarrollo, si logra respetar el principio de subsidiaridad, es decir, ofrecer servicios de segundo piso, y limitarse en el primer piso a operaciones complementarias de las que pueden proponer las otras instituciones financieras. El segundo es el tema de los subsidios. Mal enfocados, pueden mantener la ambigüedad crédito-regalo, promoviendo la cultura del no pago y distorsionando la competencia en zonas donde de por sí las condiciones para implantar instituciones financieras viables son particularmente difíciles. Bien enfocados, a través de capacitación, asistencia técnica, o gastos de operación iniciales, pueden apuntalar la creación y consolidación de un sector de instituciones financieras no bancarias especializadas y comprometidas con el desarrollo local. El tercer punto, que abarca a los dos primeros, es el tema del marco legal y regulatorio, y la necesidad de diseñar e implementar mecanismos de compensación de acuerdo con los dos ejes directores previamente señalados.

En cualquier caso, resulta trascendente entablar un diálogo abierto y permanente entre todos los actores involucrados en la construcción de los mercados financieros rurales. Esto requiere más apertura por parte del gobierno, para superar la desconfianza mutua y empezar a trabajar juntos en pos de un objetivo común. El mecanismo concreto podría ser una forma de Comisión nacional de financiamiento rural, que apoye el ordenamiento de intervenciones y diseño de políticas específicas.

Por su parte, la sociedad civil tiene una enorme responsabilidad, a la medida del papel clave que puede jugar a través de las finanzas populares y las microfinanzas. Por su compromiso social y su capacidad de adaptación a las condiciones locales (trabajo de proximidad y conocimiento profundo de su población meta), las iniciativas surgidas desde la sociedad civil representan una alternativa sumamente valiosa a las fallas del Estado y la banca comercial, aunque es de reconocer que por sus limitantes institucionales y financieras, no pueden atender a todos los segmentos del mercado (de ahí la importancia de la subsidiaridad con la Banca de desarrollo, y en forma más general, de las sinergias dentro de un sistema financiero más global). En el contexto actual, resulta imprescindible que las diversas iniciativas y corrientes logren organizarse para superar su aislamiento institucional y posicionarse como verdadero interlocutor y actor en la definición de políticas públicas. La constitución del Consejo Mexicano de Ahorro y Crédito Popular representa un gran avance en la materia, pero falta integrar más al componente rural, y en particular las pequeñas iniciativas de microfinanzas rurales. Con el nuevo marco legal que exige la profesionalización acelerada del sector, este

5. Mantener autonomía operativa

Conforme los microbancos van creciendo y se vuelven instituciones atractivas a nivel local, el reto es mantener la autonomía operativa frente a posibles presiones de orden religioso y sobre todo político.

V. CONCLUSIÓN

Con el modelo microbancos, lo que se busca es generar opciones de acceso a servicios financieros para la población rural marginada, mediante la construcción de instituciones locales que se apoyan en el capital social comunitario así como en metodologías y tecnologías de intermediación financiera sólidas y adaptadas a las condiciones de vida de su población meta. La apuesta es lograr levantar instituciones viables apoyándose no sólo en la dimensión financiera sino también en la social. En este modelo, la participación social no es un fin en sí mismo sino un medio para lograr la sostenibilidad tanto financiera como institucional. En otro nivel, el objetivo es también contribuir a la construcción de un sistema financiero descentralizado que se apoye tanto en las ventajas de trabajar a nivel local como en las ventajas de la integración en red para las funciones que presentan economías de escala.

La existencia de 10 microbancos en operación implica una gran diversidad de procesos y sinergias que se han logrado generar mediante un enfoque de construcción institucional: apertura de posibilidades de acceso a servicios financieros sin discriminación social o económica, movilización del ahorro rural, colocación de créditos para la reactivación de la economía local, generación de una cartera de crédito sana basada en garantías morales y solidarias, procesos de organización local, capacitación a todos los niveles, etc. Los microbancos no son la única experiencia de microfinanzas basada en iniciativas de la sociedad civil en las zonas rurales de México (para una presentación de otras experiencias, ver Conde 2000), ni pretenden cubrir todas las necesidades del sector en materia de servicios financieros. Pero tienen un lugar que ocupar y un papel que cumplir dentro del sistema financiero rural como conjunto más amplio.

Ahora bien, tanto el trabajo de AMUCSS como otras experiencias de microfinanzas rurales con miras a la sostenibilidad se realizan todavía a pequeña escala. Para lograr un verdadero impacto en los mercados financieros rurales de México, se tiene que replicar estos modelos para llegar a una escala mucho más masiva. Pero para lograr escala, se requiere de un entorno más favorable del que existe actualmente.



Comisión de Desarrollo Rural