

FOTO | Francisco López Bárcenas

Crisis alimentaria y el crédito agrícola

Luis Cruz Nieva*

Resumen

El financiamiento como instrumento para hacer viable el desarrollo sigue siendo un tema pendiente para un conjunto amplio de productores pequeños y medianos del campo, más ahora en el contexto de la crisis internacional que nos arrastra por efecto de la integración económica de los mercados. Pero como en toda crisis existen posibles salidas para encararlas y salir fortalecidos. En este artículo hacemos referencia a una posible alternativa, centrada en los pequeños productores y sus posibilidades de tener una mayor y mejor participación en el mercado nacional. Desde esa óptica examinamos las disposiciones en materia de política de financiamiento para apoyar sus proyectos productivos; contrastamos sus lineamientos con el desempeño de la banca de desarrollo y comercial; marcamos tendencias y; presentamos algunas conclusiones con relación a las posibilidades de aprovechar el entorno de oportunidad que se abre para que los pequeños productores contribuyan en el abasto nacional de alimentos en el corto plazo.

* / Subdirector de Estudios de Rentabilidad del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, H. Cámara de Diputados.

Introducción

La turbulencia de precios en las materias primas y los energéticos que marca el ambiente de la economía mundial, con el grado de integración de nuestra economía a esa escala, pone en evidencia los grandes riesgos que la política de integración conlleva. Las políticas públicas para el campo se han enfocado hacia la conformación de un modelo agro-exportador de frutas y hortalizas y otros productos especializados, sustentado en productores de gran escala, al tiempo que se desatiende a los cultivos tradicionales y a la economía campesina. Hoy nuestro sistema agroalimentario es principalmente importador de granos básicos e insumos y ha disminuido su aporte al desarrollo de las economías locales. Así, en la coyuntura actual estamos sujetos a los vaivenes de los precios del mercado internacional, pues estamos desprovistos de las bases productivas para atemperar el incremento de precios en los alimentos.

El pasado mes de junio el CEDRSSA convocó a un foro para analizar esta situación; en la mesa que se instaló para discutir la política ante la crisis alimentaria, los ponentes provenientes de diversos centros académicos y de organizaciones de productores fueron coincidentes al señalar que "...las políticas públicas deben promover la productividad de todos los sistemas de producción, especialmente la agricultura campesina; la diversidad del país debe ser aprovechada en su fortaleza para el desarrollo de los mercados regionales y locales, así como para la formación de recursos técnicos y profesionales adecuados y la generación de infraestructura, información y tecnología sustentable."

En nuestro contexto, de considerarse una estrategia de tal naturaleza debiera descansar necesariamente en el relanzamiento de la productividad de las

unidades de producción rural pequeñas y medianas. Desafortunadamente estas unidades hoy observan una baja capacidad de ahorro y de capitalización por efecto de reducir su precio y su margen de ganancias para encarar la competencia frente a las importaciones.

De ahí que en el actual escenario un tema de la mayor relevancia en la agenda nacional lo constituye el financiamiento de la inversión que requiere el medio rural, para expandir la producción local y obtener un rápido crecimiento de su productividad y estar en condiciones de proveer alimentos que el mercado interno demanda (no como sustitución del comercio internacional, sino como complemento del mismo).

Sin embargo ¿qué posibilidades ofrece la política de financiamiento para una estrategia de este tipo? O en su caso, con base en la misma ¿cuáles serían los posibles ajustes a operar para estar en condiciones de financiarla?

Para tratar de respondernos a estas interrogantes revisaremos cuál es el comportamiento del crédito en los últimos años, así como las determinantes que le impone la política económica para esclarecer las tendencias y comentar las posibles alternativas.

La estrategia de financiamiento rural 2007-2012

La estrategia de financiamiento para el desarrollo del sector primario, emanada de los documentos rectores para el periodo 2007-2012, considera la oportunidad que abre el alza de precios internacionales en los productos del sector para fomentar la productividad y una mejoría significativa en el nivel de vida de los pequeños productores. Al mismo tiempo, enfatiza la oportunidad de instrumentar una estrategia integral de tal modo que propicie un desarrollo regional más equilibrado en el contexto



FOTO Elizabeth Gómez Leos

nacional. En este sentido, se propone como objetivo abastecer el mercado interno con alimentos de calidad, sanos y accesibles provenientes de nuestros campos y mares; elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en zonas rurales y costeras; mejorar los ingresos de los productores incrementando nuestra presencia en los mercados globales, promoviendo los procesos de agregación de valor y la producción de bioenergéticos; revertir el deterioro de los ecosistemas, a través de acciones para preservar el agua el suelo y la biodiversidad y; conducir el desarrollo armónico del medio rural mediante acciones concertadas, tomando acuerdos con todos los actores de la sociedad rural, además de promover acciones que propicien la certidumbre legal en el medio rural. Estos objetivos se verán respaldados por una mayor inversión en infraestructura, lo que permitirá reducir los costos de transporte de los productos agropecuarios y pesqueros así como de los insumos de los mismos (PND, PRONAFIDE, Programa Sectorial, PEC).

Como puede observarse los propósitos son muy amplios y pertinentes; consideran el entorno de oportunidad de la pequeña producción para que participen en el abasto interno de alimentos mediante el fomento a su productividad, con el fin último de elevar el nivel de desarrollo humano al tiempo que se busca un desarrollo regional más equilibrado. Los instrumentos de política que se proponen para lograrlo van desde la reorientación de la banca de desarrollo, enfocándose hacia segmentos de población sin acceso al sistema financiero; promover la profundización financiera mediante el apoyo a la creación de nuevos intermediarios financieros en el campo y; mejorar la coordinación entre la banca de desarrollo y otras dependencias. Asimismo, consideran diseñar nuevos esquemas financieros diferenciados, de

acuerdo con el nivel de desarrollo de los productores y de sus necesidades de capitalización; fortalecer las figuras de FINCAS y ampliar la cobertura financiera a través de garantías líquidas.

Lo anterior nos dibuja, de estar operando los diversos programas de financiamiento al sector bajo estos lineamientos, un ambiente propicio para el aprovechamiento de las oportunidades de negocios de las diversas actividades productivas en el campo, incluidas las de los pequeños productores y de las regiones agrícolas rezagadas.

No obstante, los productores siguen manifestando la falta de recursos suficientes, oportunos y adaptados a sus requerimientos. ¿Qué está pasando?

El crédito en el periodo 2000 – 2007

Para tratar de aportar algunos elementos a tal incertidumbre, revisaremos cuál ha sido el comportamiento de la colocación crediticia de la banca de fomento y comercial en los siete últimos años.

Durante el periodo de referencia la banca de desarrollo en general, y en particular la del sector, han experimentado cambios esenciales en el ámbito institucional, en su operación y en su orientación. De manera indicativa enunciamos las siguientes: se liquidaron 13 bancos que conformaban el sistema BANRURAL y se crea la Financiera Rural para impulsar el desarrollo de las actividades agropecuarias, forestales, pesqueras y demás vinculadas al medio rural; se creó la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP) con el propósito de proporcionar un marco normativo adecuado para la transparencia y seguridad en la operación de los intermediarios financieros no bancarios; se transformó el Patronato de Ahorro Nacional (PANHAL) en el Banco Nacional de Servicios Financieros Rurales (BANSEFI), cuyo propósito es constituirse en la Caja



FOTO Francisco López Bárcenas

de cajas e impulsar el desarrollo de las Entidades de Ahorro y Crédito Popular (reguladas por la LACP); a partir de 2001 AGROASEMEX dejó de operar en primer piso y; en 2005 se creó la Ley de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural.

Asimismo, se realizaron reformas a diversos ordenamientos relacionados con las instituciones de crédito, bancarias y no bancarias, que han dado lugar a nuevas figuras y nuevos instrumentos y en las cuales, bajo parámetros internacionales, se han adoptado medidas prudenciales homologadas a la regulación aplicable a la banca comercial.

En cuanto al comportamiento de la colocación crediticia de la banca de desarrollo, tenemos que de 1995 a 2000 el crédito rural mostró una tasa media de crecimiento anual (TMCA) en términos reales de menos cinco por ciento; mientras que la TMCA para crédito de avío y refaccionario en dicho lapso tuvo un comportamiento de seis por ciento y menos 22 por ciento, respectivamente. No se puede dejar de anotar que contrario a la función primordial del financiamiento al desarrollo, éste retrocedió fuertemente durante la etapa de preparación a la liberalización comercial para los productos del campo, periodo en que se requirió apoyar la capitalización del sector para superar los rezagos de los productores mexicanos frente al escenario de competencia que se abrió con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Para el periodo 2001-2007 la banca de desarrollo tuvo una recuperación de la colocación total crediticia con un desempeño en la TMCA del 10 por ciento. No obstante que ello es importante, se requeriría de un crecimiento anual del 17% durante 15 años para alcanzar los niveles de financiamiento de 1994 (De la Madrid, 2008).

Adicionalmente, otro aspecto que inquieta en el desempeño de la banca de desarrollo, es su distribución por tipo de crédito; en los siete años recientes el crédito de avío se ha desempeñado con una TMCA del 12 por ciento, mientras que el refaccionario apenas muestra una TMCA del uno por ciento.

Es importante destacar la forma en que se distribuye esta colocación en los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), así como en la Financiera Rural. En el periodo 2000-2007, FIRA tiene una colocación crediticia promedio del 76% en créditos de avío y 24% en refaccionarios; mientras que la Financiera Rural del año 2003 al 2007, ha realizado una colocación crediticia promedio del 91% en avío y nueve por ciento en refaccionario.

Lo anterior nos llama a pensar que el desempeño de la propia banca de desarrollo en el sector, en esta nueva etapa, se guía por una racionalidad conservadora en donde no asume los riesgos en proyectos de gran impacto y de mediano y largo plazos; inversiones en las que la banca comercial tampoco está dispuesta a comprometer sus recursos.

¿Y por qué pensamos así de uno, como de otro? Por lo siguiente: la banca comercial en el periodo 2000-2007 tiene un desempeño en la colocación crediticia al sector con recursos propios a una TMCA de menos 19 por ciento, en términos reales (se han restado los montos que descuenta en la banca de desarrollo). Esto quiere decir que actualmente los recursos financieros al sector provienen principalmente de la banca de desarrollo y la participación de la banca comercial hoy en día no es importante. Pero más aun, es previsible que la banca comercial no incremente su colocación de cartera de crédito porque se mantendrá en el negocio de la intermediación de los recursos públicos, pues se fondea con FIRA,



FOTO Elizabeth Gómez Leos

por ejemplo, a una tasa de entre TIIE y TIIE menos 6. Y en la colocación tiene la posibilidad de fijar la tasa libremente con el productor, sin que FIRA le imponga ningún tipo de restricción.

Así tenemos que en 2007, el 82% de los recursos financieros provienen de la banca de desarrollo, y el 18% de la banca comercial como lo muestra la siguiente gráfica.

Cuadro 1. Evolución del crédito total al sector rural (millones de pesos, 1993 = 100)

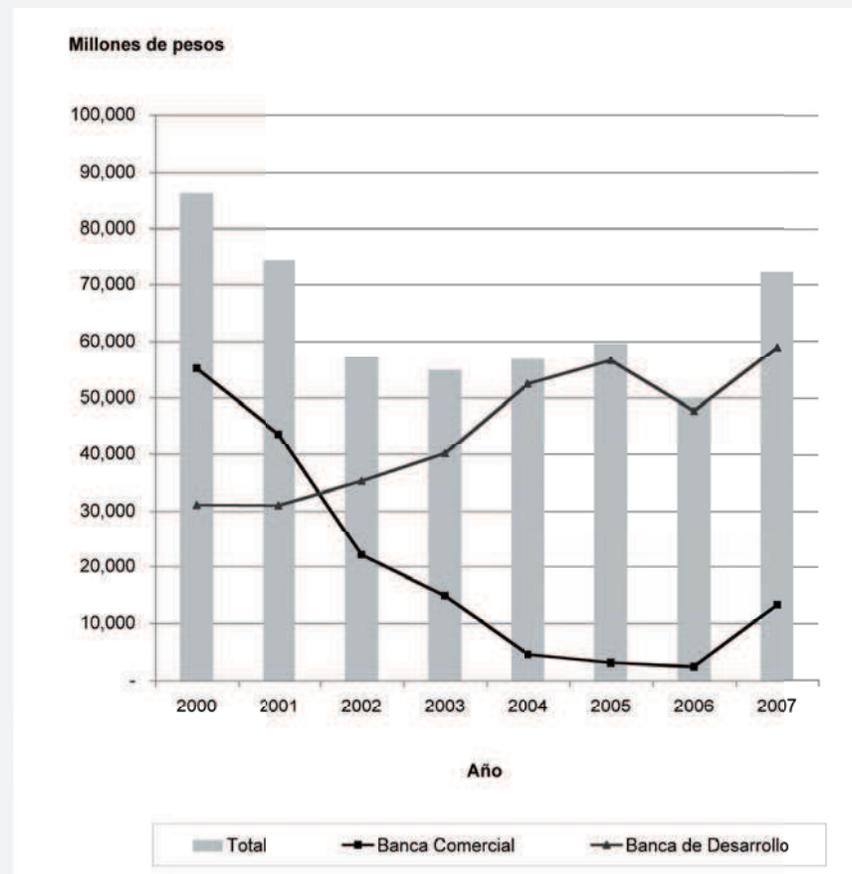


FOTO | Josefina Isabel Fajardo Arias

Fuente: Cruz, Luis, *Alcances de los programas de crédito de la banca de desarrollo en el medio rural*, México, CEDRSSA-Cámara de Diputados, 2008.

Es previsible que esta tendencia se mantendrá en el presente periodo de gobierno debido a los principios de política económica asumidos: la política de control de la inflación basada en el tipo de cambio apreciado y el uso de la tasa de interés, así como el mantenimiento de la disciplina fiscal. La consecuencia de ello es, por un lado, una restricción crediticia y una fuerte contención del presupuesto federal.

Así las cosas, en tanto debe restringirse el circulante para que no se eleve el consumo y por lo tanto se contengan las presiones inflacionarias (o se mantenga en los límites que recomienda la OCDE), en materia de financiamiento se mantendrá el comportamiento observado en el periodo anterior, con TMCA fluctuando entre el 9 y el 10 por ciento, o en su defecto disminuirá si las presiones inflacionarias persisten.

Por otra parte, en el tema que nos ocupa, la disciplina fiscal impone la contención del gasto público por la vía de las *economías*, así como de la *disminución de los apoyos y subsidios*. Por lo observado en los dos primeros años se traduce en lo siguiente.

Disminución de los apoyos y subsidios

Para abordar este aspecto tomaremos el caso del Proyecto Estratégico de Apoyo a la Cadena Productiva de los Productores de Maíz y Frijol (PROMAF). Los apoyos para maíz, en la modalidad de Aportaciones Directas y Riesgo Compartido, tienden a disminuir debido a que se establece en las Reglas de operación de dicho programa que "...sólo se apoyará a productores de temporal que no hayan recibido apoyos del PROMAF en años anteriores..." Ello implica que el apoyo será por única vez, lo que conduce a que en un plazo corto se haya "atendido" al universo total de la población objetivo y con ello, es previsible que se concluya con esta modalidad de apoyo. Desde luego que el proyecto considera continuar con el apoyo (en Riesgo Compartido), a condición que se cumpla con aportaciones de los productores y que éstas sean utilizadas únicamente para la constitución de garantías líquidas en la aplicación del nuevo paquete tecnológico. Es decir, todos los caminos llevan a garantías líquidas. Para este caso, ya se observa en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2009 la disminución de los apoyos señalada: el componente del PIDEFIMER que se vincula con el PROMAF, mediante la modalidad de Riesgo Compartido, tiene una disminución al pasar de un presupuesto para 2008 de mil 855.9 millones de pesos a mil millones de pesos para 2009. Así, la disminución de apoyos se enlaza con las economías que busca realizar el Ejecutivo como veremos en el siguiente apartado. Lo mismo ocurre con el PIDEFIMER. Para el actual ejercicio

presupuestal, los componentes que implican apoyos para el fomento a la intermediación financiera desaparecen en el PPEF 2009; no así el componente de garantías líquidas, que por el contrario se fortalece.

Como puede observarse, hoy la política de financiamiento al sector tiende a concentrarse en garantías líquidas. Ello obedece a que logra un efecto multiplicador de la inversión pública (la disciplina fiscal se traduce en hacer más con menos). De esta manera, de acuerdo con SAGARPA, por cada peso de inversión pública se logra detonar 15 pesos. Estas garantías son respaldadas por el Fondo Nacional de Garantías. Bajo este esquema tanto la banca comercial, como los intermediarios financieros que hoy están presentes (pocos por cierto) son los principales actores de los fondos públicos; no así los productores porque los recursos que obtienen de estas instituciones tienen un margen de intermediación mucho mayor que al que se fondea de la banca de desarrollo (como ya se indicó arriba). Quienes sostienen esta política señalan que otro de los "beneficios" es que con ello se atrae la inversión de la banca comercial así como de los IFR especializados, pero como vimos en la gráfica que se muestra arriba (Gráfica 1), este no es el caso.

Para los pequeños agricultores

Ahora bien, como se anotó en la estrategia para el periodo, una de las acciones sustantivas se encamina a fomentar la productividad y una mejoría significativa en el nivel de vida de los pequeños productores, al tiempo de instrumentar una estrategia que propicie un desarrollo regional más equilibrado en el contexto nacional.

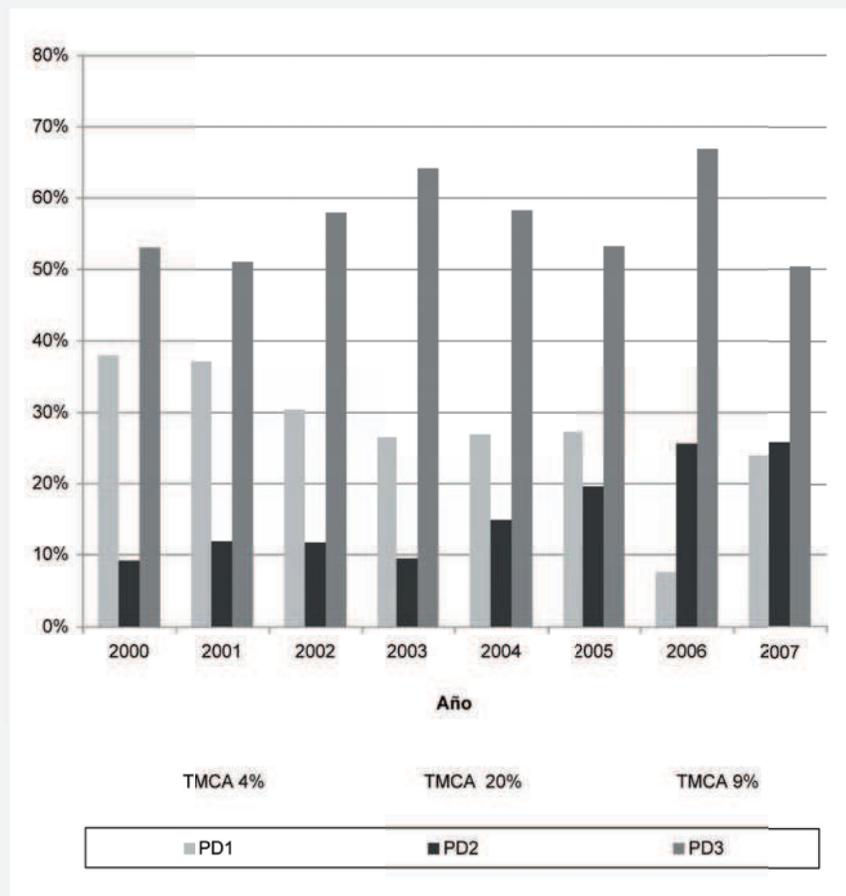
Al respecto, y de acuerdo con el desempeño que hasta ahora muestra la colocación crediticia por tipo de productor, para lograrlo se requiere de



FOTO Elizabeth Gómez Leos

un cambio de orientación muy importante. En el periodo 2000-2007 el desempeño de la TMCA de los créditos otorgados a los productores denominados PD1¹ es del cuatro por ciento; esto es muy por debajo tanto del desempeño mostrado en el crédito total, como de los productores PD2 y PD3 como puede observarse en la siguiente gráfica.

Gráfica 2. Colocación crediticia de la Banca de desarrollo por tipo de productor



Fuente: Cruz Nieva, Luis, *Alcances de los programas de crédito de la banca de desarrollo en el medio rural*, México, CEDRSSA-Cámara de Diputados, 2008.

Si bien los recursos totales de la banca de desarrollo han experimentado un incremento en el periodo de referencia, éste no se ha reflejado proporcionalmente en los recursos orientados a los productores PD1, pues los PD3 siguen teniendo la mayor participación.

Adicionalmente, dentro de la estrategia para superar los desequilibrios regionales aprovechando las ventajas competitivas de cada región, podemos señalar que los recursos reportados en el ejercicio 2008 en el 2° Informe de Gobierno (Calderón Hinojosa, 2008), el 42% se canalizaron hacia estados del Noroeste del país, estados cuyo Índice de Desarrollo Humano (PNUD, 2008) es mayor que los del Sur y Sureste, a quienes se canalizó el 21% de los recursos financieros.

De esta manera aquí se verifica, nuevamente, que las acciones no se corresponden con los lineamientos de política.

Comentario final

Bajo el panorama que acaba de exponerse podemos comentar las posibilidades que ofrece la política de financiamiento hacia los pequeños y medianos agricultores.

Se constata que en el actual diseño de la política financiera al sector, a pesar de que la estrategia trazada en sus documentos normativos es amplia y pertinente, en los hechos se focaliza a la integración de fondos de garantía (banca de desarrollo) y al descuento a través de la banca comercial e IFR's especializados. Desde esta perspectiva, los posibles beneficiarios de ello (sin dejar de obviar al sector financiero del país) son principalmente los agricultores comerciales que cuentan de entrada con proyectos rentables. Para los que se encuentran en transición o en desarrollo tiene frente sí a una política de financiamiento que no considera el acompañamiento para madurar proyectos en el campo, dado que los apoyos, disminuyen y tienden a ser por única vez.

En este sentido se observan acciones limitadas en los programas e instrumentos dirigidos a los productores de pequeña escala y de subsistencia, que requieren de apoyos para impulsar su actividad en áreas de oportunidad para incorporarse al mercado. Desde luego que la banca de fomento en los últimos siete años ha experimentado una recuperación, pero su colocación crediticia se canaliza de manera importante a los productores que cuentan con proyectos que ya son rentables, es decir, a los productores de cultivos comerciales y/o vinculados a la exportación. Ello ha propiciado que a

¹ PD1.- Productores en desarrollo que su ingreso neto anual no rebase 1,000 veces el salario mínimo diario de la zona en la que se realizarán las inversiones. PD2.- Productores en desarrollo que su ingreso neto anual es mayor a 1,000 y hasta 3,000 veces el salario mínimo diario de la zona en la que se realizarán las inversiones. PD3.- Productores en desarrollo que su ingreso neto anual es mayor a 3,000 veces el salario mínimo diario de la zona en la que se realizarán las inversiones.

los "buenos clientes", los que garantizan el retorno, se los estén disputando FIRA y la Financiera Rural. Esta situación constituye uno de los sin sentidos en la operación de la política, pues siendo ambos organismos de la Administración Pública Federal, sus programas deberían ser complementarios (por su propia naturaleza) y no debieran de competir entre sí.

En la práctica los pequeños productores eventualmente contarían con los recursos que se movilizan vía las cajas de populares (en las regiones donde hay presencia de este tipo de figuras), pero son escasos y tienen limitaciones sistémicas, pues no logran financiar actividades productivas que requieren una inversión inicial importante y a largo plazo. De hecho, tales recursos se concentran en el financiamiento al consumo de la población rural, por su pequeño monto y su corto plazo, lo cual no deja de ser importante su contribución, pero sigue sin atenderse las necesidades de financiamiento para la capitalización de la pequeña producción en el medio rural.

Así, desde esta perspectiva el papel del crédito para fomentar la productividad y una mejoría significativa en el nivel de vida de los pequeños productores, así como para atemperar el desarrollo regional desigual en el contexto

nacional, está lejos de cumplir con los lineamientos trazados en los documentos normativos relativos al financiamiento hacia el sector.

Referencias bibliográficas

De la Madrid Cordero, Enrique, "La FR, nuevo instrumento del desarrollo rural", en *"Agro XXI"*, Milenio diario, núm. 03, 8 de agosto de 2008.

Diario Oficial de la Federación, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, 31 de mayo de 2007.

Diario Oficial de la Federación, *Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2008-2012*, 25 de junio de 2008.

Diario Oficial de la Federación, *Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero*, 17 de enero 2008.

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, *Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2007-2012*, 2007.

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Felipe Calderón Hinojosa, *Segundo Informe de Gobierno 2008*, 1º de septiembre de 2008.

PNUD, *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005*, PNUD-México, 2008.

SHCP, *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2009*, México, 2008.



FOTO

Elizabeth Gómez Leos