

# **Mercados e instituciones financieras rurales**

Manrrubio Muñoz Rodríguez  
V. Horacio Santoyo Cortés  
J. Reyes Altamirano Cárdenas

Una nueva

**arquitectura  
financiera**



**Universidad Autónoma Chapingo**



**Centro de Investigaciones Económicas,  
Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria  
y la Agricultura Mundial**

**Mercados e instituciones financieras rurales:  
una nueva arquitectura financiera rural para México**

*Manrrubio Muñoz Rodríguez  
Vinicio Horacio Santoyo Cortés  
J. Reyes Altamirano Cárdenas*

# Universidad Autónoma Chapingo

## **D I R E C T O R I O**

DR. JOSÉ REYES SÁNCHEZ

Rector

DR. CLEMENTE VILLANUEVA VERDUZCO

Director General Académico

M.C. ANTONIO ARROYO GUADARRAMA

Director General de Administración

ING. RAÚL REYES BUSTOS

Director General del Patronato Universitario

DRA. ELSA CERVERA BACKAUS

Directora de la Dirección de Difusión Cultural

DRA. RITA SCHWENTESIUS RINDERMANN

Directora del CIESTAAM

DR. MANUEL ÁNGEL GÓMEZ CRUZ

Coordinador del PIAI-CIESTAAM

Primera edición, marzo de 2002, bajo el título “Mercados e instituciones financieras rurales: una nueva arquitectura financiera rural para México”.

ISBN: 968-884-793-3.

© Centro de Investigaciones Económicas Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial (CIESTAAM). Universidad Autónoma Chapingo. Carretera México- Texcoco km 38.5. C.P. 56230. Chapingo, Estado de México. Tel/Fax 01(595)955-0279.

[www.chapingo.mx/ciestaam](http://www.chapingo.mx/ciestaam)

Impreso y hecho en México.

---

# Agradecimientos

Un libro en cuyo proceso de elaboración se invirtieron cerca de ocho años, necesariamente tuvo que contar con la colaboración de muchas personas e instituciones, sobre todo tratándose de un tema tan vasto y complicado como lo es el de las finanzas rurales. Así, queremos dejar constancia de nuestro más sincero agradecimiento a todo el personal técnico y directivo de la banca de desarrollo y comercial que compartió con nosotros sus experiencias, visiones, inquietudes, datos y documentos sobre los temas mas diversos que atañen a sus instituciones. Dado que nuestro contacto con todos ellos fue en calidad de instructores de múltiples cursos de capacitación, tuvimos el privilegio de contar con información de “primera mano” que difícilmente podría obtenerse sin el contacto personal.

Igualmente importante ha sido la colaboración de diversos tesis de maestría y doctorado que al obrar con tanta diligencia al realizar investigaciones en temas tan diversos como las cajas de ahorro, las empresas paraфинancieras y los fondos de autoaseguro, aportaron valiosos hallazgos que enriquecieron enormemente el presente libro.

A través de nuestros viajes a lo largo del país, numerosos técnicos y dirigentes de organizaciones de productores, uniones de crédito, cajas solidarias, fondos de autoaseguro, organizaciones no gubernamentales, agroindustrias, casas comerciales, despachos de asesoría, entre otros, nos proporcionaron valiosa información que fuimos incorporando al libro.

También queremos agradecerle al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) su apoyo financiero para la realización de una investigación sobre los mercados financieros rurales, así como el otorgamiento de becas-crédito para la realización del Doctorado en Problemas Económico-Agroindustriales en el CIESTAAM.

Alguien que entiende perfectamente lo que ha costado escribir el presente libro es el Ing. Jesús Carmona, pues él ha sido el responsable de capturar, editar, corregir y volver a corregir una y otra vez los di-

versos capítulos. Gracias por ser tan paciente y estar siempre dispuesto a ofrecer lo mejor de ti.

Evidentemente que la redacción de un libro exige de largas horas de escritura, revisión y análisis que bien podrían ser empleadas en otras actividades como el convivir con la familia, por ejemplo. Por lo tanto, el hecho de que hoy tengan en sus manos el presente libro, significa que todas esas horas invertidas fueron quitadas a la familia. Lo único que podemos decirles es: gracias por su paciencia y estímulos constantes y esperamos compensarles con creces su esfuerzo y sacrificio.

Manrrubio Muñoz  
Horacio Santoyo  
Reyes Altamirano

Texcoco, Edo. de México. Marzo de 2002.

---

# Tabla de contenido

**Introducción ..... 1**

**Capítulo I.**  
**El contexto**

A. Antecedentes ..... 7

B. Planteamiento del problema ..... 14

C. Propósitos de la investigación ..... 16

D. Los niveles de análisis ..... 17

    1. *Historia y evolución* ..... 17

    2. *Viabilidad institucional* ..... 18

    3. *La relación servicio–usuario* ..... 19

    4. *Universo de estudio* ..... 21

**Capítulo II**  
**Mercados e instituciones financieras**

A. Mercados financieros ..... 25

    1. *Información imperfecta* ..... 27

        1.1. *El riesgo moral* ..... 28

        1.2. *Selección adversa* ..... 28

    2. *El problema de garantizar el cumplimiento* ..... 29

    3. *Necesidad de regulación y supervisión cercanos* ..... 31

B. Instituciones financieras ..... 31

    1. *Tipo de instituciones* ..... 32

    2. *Origen y demanda de las instituciones* ..... 36

    3. *Restricciones institucionales* ..... 37

        3.1. *Derechos de propiedad* ..... 38

        3.2. *El contrato* ..... 39

    4. *Mecanismos públicos obligatorios* ..... 40

    5. *Organizaciones* ..... 40

    6. *Costos de transacción* ..... 41

    7. *Información* ..... 41

        7.1. *El principal y la agencia* ..... 42

## **Capítulo III**

### **Proceso de configuración de la arquitectura actual de los mercados financieros rurales**

|                                                                                               |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| A. Servicios de crédito .....                                                                 | 46  |
| 1. <i>Créditos en efectivo</i> .....                                                          | 49  |
| 1.1. Montos y plazos .....                                                                    | 49  |
| 1.2. Destino final .....                                                                      | 50  |
| 1.3. Garantías .....                                                                          | 53  |
| 1.4. Costos de transacción para el prestatario .....                                          | 57  |
| 1.5. Tasas de interés activas .....                                                           | 58  |
| 1.6. Morosidad e incumplimiento .....                                                         | 60  |
| 2. <i>Créditos comerciales</i> .....                                                          | 63  |
| 2.1. Cobertura y características .....                                                        | 64  |
| 2.2. Créditos atados a ventas anticipadas o agricultura de contrato .....                     | 65  |
| 2.2.1. Cobertura .....                                                                        | 65  |
| 2.2.2. Ventajas y riesgos para el productor .....                                             | 66  |
| 3. <i>Instituciones de crédito representativas</i> .....                                      | 67  |
| 3.1. La banca de desarrollo .....                                                             | 67  |
| 3.1.1. Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL) .....                                       | 68  |
| 3.1.1.1. Antecedentes .....                                                                   | 68  |
| 3.1.1.2. Evolución y alcance de la banca oficial hasta 1980 .....                             | 71  |
| 3.1.1.3. Desempeño de BANRURAL en el período 1983–1988 .....                                  | 73  |
| a) Alcance y calidad de servicios .....                                                       | 73  |
| b) Autosuficiencia financiera .....                                                           | 79  |
| 3.1.1.4. La reforma del sistema BANRURAL .....                                                | 80  |
| 3.1.1.5. Desempeño de BANRURAL después de la reforma .....                                    | 82  |
| a) Autosuficiencia .....                                                                      | 82  |
| b) Alcance .....                                                                              | 91  |
| 3.1.1.6. Balance del desempeño antes y después de la reforma .....                            | 97  |
| 3.1.2. Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) .....                   | 100 |
| 3.1.2.1. Estrategias de los FIRA para inducir la participación de la banca<br>comercial ..... | 107 |
| a) Simplificación y liberalización parcial de tasas activas .....                             | 107 |
| b) Fondeo del cofinanciamiento .....                                                          | 109 |
| c) Reembolso de costos a la banca .....                                                       | 109 |
| d) Mecanismos de descuento con riesgos mínimos para la<br>banca .....                         | 112 |
| 3.1.2.2. Consecuencias de las estrategias de los FIRA .....                                   | 113 |
| a) Incremento de los costos de transacción para el<br>productor .....                         | 114 |

|                                                                     |     |
|---------------------------------------------------------------------|-----|
| b) Bajo desarrollo a favor de los productores.....                  | 116 |
| c) Pocos incentivos para la innovación institucional .....          | 118 |
| 3.1.2.3. Nueva visión y misión de los FIRA.....                     | 118 |
| 3.1.2.4. Erosión de la identidad institucional .....                | 121 |
| 3.2. Empresas paraфинancieras .....                                 | 123 |
| 3.2.1. Los riesgos y mecanismos para contrarrestarlos.....          | 127 |
| 3.2.2. Lo que no pueden resolver las empresas paraфинancieras ..... | 131 |
| 3.3. Uniones de crédito .....                                       | 133 |
| 3.3.1. ... el auge de crecimiento.....                              | 135 |
| 3.3.2. Dependencia y descapitalización.....                         | 137 |
| 3.3.3. Estrategias de supervivencia .....                           | 139 |
| 3.3.4. ... crisis estructural, más que de credibilidad.....         | 142 |
| 3.3.5. La necesidad de un nuevo enfoque .....                       | 146 |
| 3.4. Cajas solidarias .....                                         | 149 |
| 3.4.1. Antecedentes.....                                            | 149 |
| 3.4.2. El modelo institucional.....                                 | 150 |
| 3.4.3. Proceso de constitución y estructura .....                   | 151 |
| 3.4.4. Mecanismos de capitalización.....                            | 152 |
| 3.4.5. Cartera de servicios.....                                    | 153 |
| 3.4.6. Funcionamiento interno .....                                 | 154 |
| 3.4.7. Instrumentos de apoyo.....                                   | 155 |
| 3.4.8. Cobertura y alcance .....                                    | 155 |
| 3.4.9. Riesgos y debilidades .....                                  | 158 |
| B. Servicios de ahorro y depósito.....                              | 160 |
| 1. Origen y magnitud del ahorro rural.....                          | 160 |
| 2. Causas y destino del ahorro rural .....                          | 163 |
| 3. Instrumentos y mecanismos de ahorro y depósito .....             | 168 |
| 4. Instituciones de ahorro y depósito representativas .....         | 170 |
| 4.1. Cajas populares .....                                          | 171 |
| 4.1.1. Origen y evolución de las cajas populares.....               | 172 |
| 4.1.2. El modelo de caja popular .....                              | 179 |
| 4.1.3. ¿Idealismo o pragmatismo?.....                               | 180 |
| 4.1.4. ¿Crear riqueza o hacerle bien al mundo?.....                 | 181 |
| 4.1.5. ¿Zapatero a tus zapatos? .....                               | 184 |
| 4.1.6. En busca de una ley .....                                    | 184 |
| 4.1.7. ¡Por fin! una ley .....                                      | 186 |
| 4.1.8. Las posiciones ante la Ley.....                              | 187 |
| 4.1.9. La desintegración del movimiento cajista.....                | 189 |
| 4.1.10. La visión gubernamental de las cajas populares .....        | 190 |
| 4.1.11. El valor de los principios cooperativos .....               | 192 |

|                                                                  |     |
|------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.2. Sociedades de ahorro y préstamo .....                       | 196 |
| 4.2.1. Caja Popular Mexicana .....                               | 198 |
| 4.2.2. Primer caso de migración de una SAP .....                 | 200 |
| 4.3. Sociedades cooperativas de ahorro y crédito .....           | 201 |
| 4.3.1. Ley de ahorro y crédito popular .....                     | 202 |
| 4.4. Organizaciones no gubernamentales .....                     | 207 |
| 4.4.1. Fondo de ahorro DEPAC .....                               | 208 |
| 4.4.1.1. Antecedentes .....                                      | 208 |
| 4.4.1.2. Tecnología de intermediación financiera (TIF) .....     | 209 |
| 4.4.1.3. Alcance y perfil de los clientes .....                  | 211 |
| 4.4.1.4. Movilización de ahorros .....                           | 212 |
| a) Costos de transacción .....                                   | 213 |
| 4.4.1.5. Colocación de créditos .....                            | 213 |
| a) Morosidad .....                                               | 215 |
| 4.4.1.6. Autosuficiencia financiera .....                        | 216 |
| a) Sostenibilidad financiera .....                               | 217 |
| 4.4.1.7. Impactos .....                                          | 221 |
| 4.4.1.8. Riegos y debilidades .....                              | 222 |
| C. Servicio de cuasi factoraje financiero .....                  | 223 |
| 1. Antecedentes .....                                            | 223 |
| 2. Cesión de derechos para el cobro de PROCAMPO .....            | 225 |
| 3. Instituciones financieras como cesionarias .....              | 226 |
| 4. Proceso operativo del mecanismo de cesión .....               | 226 |
| 5. Fortalezas y debilidades del cuasi factoraje financiero ..... | 229 |
| D. Servicio de seguro agrícola .....                             | 231 |
| 1. Antecedentes .....                                            | 231 |
| 2. Cobertura del seguro agrícola .....                           | 233 |
| 3. Instituciones representativas que ofrecen el servicio .....   | 236 |
| 3.1. Los fondos de autoaseguro .....                             | 237 |
| 3.1.1. Desempeño de los fondos .....                             | 240 |
| 3.1.2. Desempeño comparativo de los fondos y AGROASEMEX .....    | 241 |
| E. Servicio de cobertura de precios .....                        | 245 |
| 1. Contexto en el que surge .....                                | 245 |
| 2. Características de las coberturas .....                       | 246 |
| 3. Modalidades de operación .....                                | 247 |
| 4. Alcance de las coberturas .....                               | 247 |
| 5. Impacto económico .....                                       | 248 |
| F. Visión de conjunto .....                                      | 249 |

**Capítulo IV**

**Innovaciones en los mercados financieros rurales**

A. La nueva visión de las finanzas rurales..... 260

B. Clasificación de las innovaciones financieras ..... 261

    1. *Innovaciones para incrementar la captación de depósitos*..... 261

    2. *Innovaciones para el manejo de riesgos* ..... 267

    3. *Innovaciones para mejorar la eficiencia* ..... 272

C. Factores desencadenantes de la innovación..... 273

D. Semejanzas y diferencias entre las IFR de países desarrollados y en desarrollo ..... 276

    1. *Semejanzas*..... 277

    2. *Diferencias* ..... 278

**Capítulo V.**

**Hacia una nueva arquitectura financiera rural**

A. El entorno rural..... 285

B. La visión..... 287

C. Rediseño de la arquitectura financiera rural ..... 288

    1. *Promulgación de una Ley de Servicios Financieros Rurales* ..... 288

    2. *Definición de una institución financiera rectora* ..... 291

        2.1. Misión de la Financiera o Banco Nacional de Servicios Financieros Rurales ..... 294

D. Los primeros pasos (gubernamentales) hacia la definición de una nueva arquitectura financiera rural..... 297

**Conclusiones..... 303**

**Bibliografía ..... 307**

---

# Introducción

En 1910, un estudioso del medio rural mexicano de nombre Alberto García Granados señalaba:

“... nuestros bancos actuales y los que en lo adelante se constituyan sobre la base del capital, facilitarán a nuestros hacendados grandes y pequeños, en condiciones mas o menos favorables, los fondos necesarios para sus explotaciones rurales; pero esos capitales no llegarán a fecundar los pequeños campos de nuestros humildes labradores, en tanto que ellos no se organicen en agrupaciones mutualistas. Para ello propongo extender gradualmente una inmensa red de asociaciones mutualistas que, agrupada al derredor de los bancos regionales, vendrían a ser la base fundamental de nuestro crédito agrícola. Y mediante un poco de buena voluntad de parte de los poderes públicos, y algo de actividad de parte de las agrupaciones agrícolas, la obra podría realizarse dentro de un plazo más corto de lo que nos podemos imaginar”.

Por su parte, en 1962 un investigador extranjero de nombre T.S. Rao fue enviado por el banco central de su país a estudiar el sistema de crédito agrícola prevaleciente en México. Concluyó su informe afirmando que en nuestro país:

“El énfasis se pone en el cultivo, los calendarios de operaciones y la producción para la cual se presta, mientras que [en su país] el énfasis se da principalmente en el agricultor, en su situación económica, en lo que necesita para producir cosechas y para otros fines, y en su mejoramiento económico. Hay en México menos preocupación por el problema de ayudar al agricultor, de levantarlo y de construir un sistema agrícola fuerte y sano, basado en agricultores que sean dueños y administradores, y por tanto, se pone menos empeño en el cooperativismo. Se supone que el agricultor en muy pequeña escala no tiene ni tendrá nunca una buena perspectiva econó-

mica, que nada podrá ahorrar ni aportar capital a la estructura financiera, y que tanto el ejidatario como el pequeño propietario requieren una estrecha vigilancia en la utilización de los préstamos. También se pone menos empeño en coordinar las diversas instituciones, y parece haber un considerable traslape o duplicación de actividades entre instituciones. Hay una laguna notable que consiste en la oferta de créditos a plazos largos. El costo del crédito es también elevado, tanto porque los tipos corrientes de interés son altos como otros gastos tales como los de inspección, etc.; y es bien considerable el grado en el que el Gobierno da subsidios en diferentes formas: para gastos administrativos, para resarcir pérdidas, para seguros agrícolas, para compras a precios de garantía, para la distribución de tierras y para el seguro social de los campesinos y trabajadores rurales. Otros gobiernos que no tienen una situación presupuestaria tan desahogada, encontrarían difícil hacer frente a los gastos que implican tantos subsidios". En resumen, ... "el enfoque cooperativista, la estructura descentralizada, la clara demarcación de funciones entre las diversas instituciones, la coordinación entre éstas y las dependencias de gobierno, la existencia de un plan definido de mejoramiento, los arreglos para la preparación de personal y el énfasis a la autonomía, son características ausentes en el caso mexicano".

Finalmente, en el año 2000 el equipo de transición del actual Presidente de México señalaba en su propuesta de desarrollo rural y agroalimentario 2001–2006 lo siguiente:

"...el crédito, además de escaso, no es competitivo frente al que disponen nuestros socios comerciales, por lo que no ha cumplido su misión de fomentar y apoyar la productividad, la competitividad o la reconversión. La banca comercial no ha brindado los servicios requeridos por el sector rural por considerarlos como cartera costosa y de alto riesgo; sin embargo, tampoco se han impulsado esquemas de reducción y cobertura de riesgos. La banca de desarrollo con acceso directo al productor atraviesa por severas crisis recurrentes que le impiden cumplir las demandas crediticias del sector". Por consiguiente, la propuesta concluía recomendando la "constitución de un sistema financiero rural que incluya tanto elementos de financiamiento y capital de riesgo como de administración de riesgos, con el propósito de ofrecer servicios múltiples de aho-

rro, préstamo y esquemas novedosos de cobertura de riesgos...”. Dicho sistema “se operará a través de una banca de desarrollo de segundo piso, la cual fondeará a la banca comercial, a un sistema de bancos rurales regionales y a un sistema de cajas rurales o cooperativas”.

No obstante el tiempo tan considerable —de casi un siglo— que media entre la primera y la última fecha en que fueron escritas estas ideas, en esencia comparten una tesis central: desde 1910 y hasta nuestros días, el medio rural mexicano ha carecido de un sistema financiero rural que centre su atención en el desarrollo de los sujetos, más que de los objetos que se financian; un sistema que cumpla con la función de realizar las dos dimensiones de la intermediación financiera, la de la oferta de créditos y la movilización de los ahorros; un sistema que sea autosostenible y que considere la participación activa de los propios usuarios; en fin, un sistema financiero que contribuya a resolver, o por lo menos moderar, uno de los grandes problemas nacionales que provocaron el estallido de la Revolución Mexicana en 1910 y que hoy en día aún lo sigue siendo: la pobreza rural.

¿Cuáles son las razones de carácter histórico, socioeconómico y cultural que explican el hecho de que México entre al siglo XXI sin una estructura legal e institucional que garantice una oferta de servicios financieros rurales de gran alcance y sobre una base autosostenible, aún cuando se hayan realizado múltiples diagnósticos y formulado diversas estrategias cuya viabilidad ha sido puesta a prueba en una gran cantidad de países, incluido el nuestro?

La respuesta a esta crucial interrogante exige acometer una ardua tarea de acopio de datos y hechos que permitan comprender el proceso histórico que siguió la configuración de la arquitectura actual de los mercados financieros rurales. Esto es precisamente lo que se hace en el Capítulo III de esta investigación, teniendo siempre como referencia un marco conceptual que se ha dado en llamar el neo-institucionalismo económico y cuyas principales ideas se presentan en el Capítulo II. El eje central que guió la realización de dicha tarea fue la identificación, documentación y clasificación de las diversas innovaciones que han realizado las distintas instituciones (formales e informales) en el ámbito de la intermediación financiera, pues el propósito final de la presente investigación es proponer una nueva estructura institucional, tal y como lo intentó hacer alguna vez uno de los principales estudiosos de las finanzas rurales de México: Ramón Fernández y Fernández (Fernández, 1977).

El haber procedido de esta manera permitió darle sentido y pertinencia a la segunda parte de esta investigación, misma que consistió en analizar la dinámica de la innovación que han tenido los mercados e instituciones financieras en países con diverso grado de desarrollo y que hoy por hoy constituyen la referencia obligada para comprender las bases que han alimentado el diseño de lo que se ha dado en llamar el nuevo paradigma de las finanzas rurales. Así, los hallazgos que se presentan en el capítulo IV permiten comprender la trascendencia de las tres ideas ya enunciadas y que fueron formuladas en distintas épocas tan contrastantes entre sí.

En efecto, resulta que dos de las instituciones financieras que han logrado perdurar y demostrar viabilidad en México (como serían los casos de las legendarias cajas populares que iniciaron sus operaciones desde 1951 y los denominados fondos de autoaseguro), comparten prácticamente los mismos principios de instituciones de la talla del *Crédit Agricole* de Francia y del movimiento *Desjardins* de Canadá o del multicitado caso del *Grameen Bank* de Bangladesh, a saber: (i) su carácter mutualista, toda vez que los clientes aparecen a su vez como socios y dueños, (ii) su enfoque descentralizado, pues invariablemente destaca la existencia de estructuras locales cercanas a los usuarios finales que asumen funciones relacionadas con la selección, supervisión, recuperación, suscripción o indemnización, (iii) el desarrollo simultáneo de la doble función de la intermediación, movilización de ahorros y asignación de créditos, y (iv) el uso de mecanismos de garantía solidaria como estrategias de recuperación de los préstamos o de incentivos que permiten el acceso progresivo y creciente a préstamos o descuentos sobre la base del cumplimiento, entre otras características. Incluso, los fondos de autoaseguro bien pueden ser catalogados como una contribución original de México a la innovación institucional, pues muy pocos países han logrado generar mecanismos de aseguramiento sin la necesidad de canalizar cuantiosos subsidios.

La recurrencia de las múltiples innovaciones analizadas en el Capítulo IV y cuya viabilidad ya ha sido demostrada en México, bien pudiera conducir a sostener que las instituciones que ofrecen servicios financieros a los habitantes rurales bajo los principios básicos arriba indicados, forman parte de una industria de servicios madura y bien conocida que en sus aspectos esenciales cambia muy poco de país a país o de cultura a cultura, por lo que el desafío para los profesionistas, legisladores y políticos que pretenden diseñar sistemas de prestación de servicios financieros rurales, no es tanto descubrir nuevos principios, sino

asegurarse de que los principios ya conocidos sean aplicados con congruencia.

Sobre esta base, en el Capítulo V se formula una propuesta para el diseño de una nueva arquitectura financiera rural, toda vez que la actual se caracteriza por su gran dispersión institucional y dispendio de recursos públicos, su reducido alcance y alta dependencia de subsidios, sus altos costos de transacción y fuerte orientación hacia la oferta de crédito en detrimento de la demanda de ahorros, y en fin, en su baja contribución al desarrollo y a la solución de uno de los problemas más lacerantes de la sociedad mexicana: la pobreza y la exclusión social en el medio rural.

Citando nuevamente las palabras de García Granados formuladas en 1910, se puede afirmar que “mediante un poco de buena voluntad de parte de los poderes públicos y algo de actividad de parte de las agrupaciones agrícolas, la obra podría realizarse dentro de un plazo más corto de lo que nos podemos imaginar”, pues ya existe la base institucional desde la cual se puede iniciar el proceso de rediseño de la arquitectura financiera rural y también se cuenta con los recursos económicos suficientes que, en caso de ser usados como capital semilla, pueden dar lugar a la proliferación de toda una red de instituciones financieras que serían la base fundamental del nuevo sistema financiero rural mexicano.



## El contexto

### A. Antecedentes

Desde 1926 —con la creación del primer banco agrícola oficial— y hasta 1990 —con la reforma del sistema financiero rural— los recursos gubernamentales fueron la principal fuente de crédito y seguro para el sector agropecuario mexicano. Los hechos más relevantes que caracterizaron a estos 64 años de intervención pública se pueden resumir en cuatro grandes ideas; a saber:

1. Elevadas transferencias fiscales, en virtud de que las instituciones financieras oficiales fueron incapaces de cubrir sus costos con las tasas de interés que aplicaron a sus préstamos y con las primas cobradas por concepto de seguro. Entre 1983 y 1990, por cada dólar prestado a la agricultura, el gobierno gastó en promedio 76 centavos de dólar en subsidios a las tasas de interés, a las primas de seguro, a los costos de operación y a las condonaciones de adeudos vencidos (World Bank, 1995).
2. Altos niveles de morosidad e incumplimiento, que por su magnitud provocaron la virtual quiebra técnica de la banca oficial. Así, para 1990 este tipo de banca llegó a registrar un índice de cartera vencida cercana al 30% (BANRURAL, 1991).
3. Elevados niveles de corrupción e intromisión política que contribuyeron a deteriorar la imagen institucional y la capacidad para recuperar los préstamos. Un claro indicador de ello lo constituye el hecho de que en algunos ciclos agrícolas, como el primavera-verano de 1988, el Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL) recuperó el 51% del crédito otorgado a los productores a través de indemnizaciones de la aseguradora oficial (BANRURAL, 1988).
4. Represión de la intermediación financiera en el medio rural, toda vez que las instituciones financieras oficiales sólo se orientaron

hacia la oferta (de crédito) e ignoraron por completo la movilización de ahorros, con lo cual no sólo se dejó de ofrecer un valioso servicio a la población rural, sino que también se canceló una fuente de fondeo estable y barata que sustituyera las transferencias fiscales y la necesidad de endeudamiento externo.

Aunque pueden ser múltiples los factores que permiten explicar las razones que estuvieron detrás de este estilo de intervención pública en los mercados e instituciones financieras rurales, quizás el más importante tenga que ver con la indefinición de funciones que caracterizó a estas instituciones, pues se les utilizó tanto como mecanismos de redistribución del ingreso, como palancas para el impulso de la capitalización, con un claro predominio de la primera función, dada la necesidad histórica del Estado mexicano por mantener al campo como una fuente de capital político.

Sin embargo, a la par con la adopción de un modelo económico cuyos ejes giran en torno al libre mercado y a la menor intervención estatal en la economía, confluyeron una serie de factores como la crisis de la deuda externa, la caída vertical de los precios del petróleo y el cambio de paradigma en torno a los mercados financieros rurales (sobre todo por parte de los organismos financieros multilaterales), que se tradujeron en una fuerte presión para reformar a la banca agropecuaria oficial.

El primer paso de dicha reforma se dio en 1988 al decidirse la eliminación del “encaje legal”, sistema mediante el cual se obligaba a la banca comercial a otorgar un porcentaje de su captación al sector agropecuario. El segundo paso se dio en 1990 al desaparecer la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, SA (ANAGSA) y sustituirla por AGROASEMEX, con lo cual se terminaba una de las principales fuentes de recuperación del crédito y también de corrupción. El tercer paso consistió en tipificar a los productores y asignarles responsabilidades diferenciadas a las diferentes instituciones de crédito y desarrollo social: los productores ubicados en zonas marginadas y con bajo potencial productivo ya no serían sujetos de crédito del BANRURAL, sino que recibirían “Crédito a la Palabra sin intereses” por parte de un programa operado por la Secretaría responsable del impulso al desarrollo social (SEDESOL). En el caso de los productores de bajos ingresos pero con potencial productivo y sin acceso a la banca comercial, tanto BANRURAL como los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) los apoyarían con crédito a tasas preferenciales determinadas por el costo del dinero en el mercado financiero nacional. Finalmente, los productores comerciales recibirían apoyos crediticios de la banca comercial quien podría descontar con la banca de desarrollo como los

FIRA, Nacional Financiera (NAFIN) y el Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT).

Para el caso de BANRURAL, este proceso también se acompañó de un fuerte redimensionamiento de su estructura operativa y administrativa, al pasar de 650 sucursales en 1988 a 230 en 1994 y de 27 mil empleados a 9 mil, respectivamente (BANRURAL, 1998, 1995).

Estas medidas se tradujeron en forma inmediata en un considerable ahorro fiscal, pues si para 1990 se gastaban en subsidios 1.24 dólares para prestar un dólar, un año después dicha proporción era de 0.19 centavos de dólar de subsidios por dólar prestado.

Finalmente, en marzo de 1995 se registró otra innovación crucial, consistente en la simplificación y liberalización parcial de las tasas activas de los créditos de avío y prendarios para dos (de tres) grupos de acreditados con recursos FIRA, quedando en libertad la banca comercial para negociar el nivel de tasas con los acreditados. Con esta medida se buscaba estimular a la banca a canalizar créditos al sector.

La reforma del sistema financiero rural oficial permitió considerables ahorros fiscales, debido a que después de más de 60 años de intervención estatal finalmente se reconoció que el crédito subsidiado no es el mejor medio para redistribuir el ingreso en el medio rural y que incluso, ante los mecanismos de elegibilidad y garantías empleados, contribuye a la concentración de beneficios a favor de los medianos y grandes agricultores.

Sin embargo, en términos de alcance (número de usuarios o unidades productivas), amplitud (diversidad de productos financieros), profundidad (prestación de servicios a los más pobres) y sostenibilidad financiera, la reforma no trajo consigo ningún beneficio. En efecto, entre 1988 y 1997 la superficie agrícola con financiamiento se redujo 48% y la superficie asegurada se contrajo 77% (INEGI, 1999). De hecho, el censo agropecuario de 1991 ya señalaba que menos de una quinta parte de las unidades de producción agropecuaria y forestal recibieron algún tipo de crédito, siendo el 36% de éstas financiadas por el sistema bancario y el resto por fuentes no bancarias.

Si bien es cierto que con la drástica reducción de sucursales del BANRURAL se lograron importantes ahorros, también lo es que las sucursales que permanecieron quedaron localizadas en poblaciones urbanas que ya contaban con la presencia de la banca comercial, de tal manera que las comunidades rurales siguen sin contar con instituciones locales que promuevan un traslado de los ahorros no financieros típicos del medio rural a ahorros financieros que ofrezcan seguridad,

conveniencia, acceso inmediato y una retribución real positiva. En lo que respecta a la red de sucursales de la banca comercial, baste señalar que el 95% de las mismas se localiza en poblaciones mayores a 20 mil habitantes (Garrido y Peñaloza, 1996).

En lo que respecta a la sostenibilidad financiera, ésta difícilmente puede alcanzarse si se considera que para octubre de 1997 el 46.8% de la cartera de la banca de desarrollo estaba vencida y el porcentaje en la banca comercial era de 27.7, ello no obstante los múltiples programas de reestructura de adeudos que ha instrumentado el gobierno desde 1990.

En cuanto a los FIRA, estos manifiestan un comportamiento tendencial que claramente evidencia el agotamiento de su misión original, consistente en inducir la participación de la banca comercial en el crédito rural. Así, mientras que para 1985 el co-financiamiento de la banca representó el 26% del crédito total recibido por los productores con recursos FIRA, para 1999 sólo significó el 0.08%, lo cual refleja una clara reticencia de la banca comercial por participar en el crédito rural. Esta situación ha obligado a los FIRA a recurrir a la banca de desarrollo de primer piso —principalmente BANRURAL— para usarla como canal de distribución de última instancia: mientras que en 1985 la banca de desarrollo distribuyó el 6.5% de los créditos descontados por los FIRA, para 1999 ascendió al 25% (FIRA, 1986 y 2000).

Lo que este conjunto de hechos revela es que las reformas realizadas al sistema crediticio oficial resultaron insuficientes, pues hoy por hoy, el sector rural mexicano carece de un sistema de intermediación financiera real y viable que cumpla la función de movilizar los ahorros de aquellos que tienen exceso de liquidez a aquellos que requieren de activos líquidos para invertirlos productivamente en empresas rurales. Esta insuficiencia ha sido retomada por diversos sectores de la sociedad, generando un prolífico debate cuya argumentación central bien puede agruparse en tres argumentos.

El primer argumento afirma que el verdadero problema del financiamiento rural está por el lado de las elevadas tasas de interés en un contexto de baja rentabilidad de las actividades agropecuarias (Calva, 1996). Aunque esta visión goza de muchas simpatías, pasa por alto cuestiones como las siguientes:

1. El crédito subsidiado, por sí solo, no puede generar rentabilidad donde no la hay, pues si así fuera el caso, diez años de Crédito a la Palabra sin intereses ni garantías ya hubieran bastado para hacer viables a los productores temporaleros que lo han recibido durante todo este tiempo; cosa que por cierto no ha ocurrido.

2. El hecho de que una proporción importante de la oferta crediticia en el medio rural sea cubierta por fuentes informales que aplican tasas de interés superiores de hasta 80%, parece sugerir que para los pobladores resulta más importante el acceso y la disponibilidad de los créditos, más que su costo.
3. Siempre será más costoso otorgar créditos a una población dispersa, que demanda montos relativamente pequeños y que carece de garantías.

De hecho, se ha encontrado una relación muy estrecha entre el subsidio a las tasas de interés y la falta de disciplina en la recuperación de los préstamos, lo cual contribuye a destruir la cultura de crédito y hace más difícil el funcionamiento de una institución financiera (González, 1996).

El segundo argumento sostiene que el principal factor que obstaculiza el otorgamiento de crédito tiene que ver con cuestiones de índole jurídico-legal (Del Cueto, 1999). Así, dado que el crédito que exige garantía constituye el grueso de la intermediación financiera, y en virtud de que en México se carece de un sistema jurídico que exija el cumplimiento de los contratos por medios rápidos, eficaces y transparentes, (lo que reduce considerablemente las posibilidades de que los acreedores puedan disponer y hacer efectivas las garantías con oportunidad), ello es razón suficiente para inhibir el interés de la banca por canalizar créditos.

Aunque cierta, esta argumentación pasa por alto una cuestión elemental. En un contrato de crédito garantizado, las garantías no sirven de nada al prestatario que no puede presentarlas ni al prestamista que no consigue su propiedad en caso de falta de pago. Esta doble problemática es particularmente cierta para el medio rural, toda vez que el registro catastral es muy deficiente, la propiedad individual de la tierra no está generalizada y los derechos de propiedad no están suficientemente definidos. Asimismo, debido a que los hombres son los propietarios de la mayoría de las tierras, las mujeres se ven marginadas del crédito basado en este tipo de garantías.

Además, diversos estudios realizados en países tan contrastantes como Paraguay en Sudamérica (Olinto, 1997) y Kenya en Africa (Bruce, 1994), demostraron que el otorgamiento de títulos de propiedad de la tierra y su inscripción en los registros catastrales no contribuyen a mejorar el acceso al crédito, ello debido a que los mercados de tierras no son muy activos y a que no existen suficientes fuentes de crédito institucional. Por consiguiente, dichos estudios concluyen que para que

los títulos de propiedad de la tierra ayuden a acceder al crédito formal, también es preciso reformar las finanzas rurales, de tal manera que se amplíe la competencia y el alcance.

Finalmente está el argumento que afirma que la causa principal que explica la escasa intermediación financiera en el medio rural se relaciona con la inviabilidad de la Tecnología de Intermediación Financiera (TIF) que se usa para ofrecer servicios de crédito, ahorro y seguro a las comunidades rurales (Zeller y Otros, 1998; Otero y Rhyne, 1998; Banco Mundial, 1999; González, 1996; Gentil y Fournier, 1998; De la Vega, 1999; Mansell, 1995; Adams y Vogel, 1990; Altamirano, 2001, entre otros).

Todos estos autores argumentan que el problema básico reside en los arreglos institucionales que se emplean para proveer servicios financieros rurales, los cuales han sido copiados en forma mecánica de sistemas bancarios formales que operan en el ámbito urbano. El principal problema se relaciona con los altos costos de transacción y los criterios de elegibilidad. Para los prestamistas, estos costos se producen cuando tienen que investigar a gran número de sujetos de crédito, monitorear y aplicar contratos crediticios no asegurados y administrar minúsculos depósitos de los ahorradores. Para los prestatarios, dichos costos se vuelven prohibitivos debido al tiempo y otros recursos que deben invertir para acceder a los créditos y para reunir las garantías, así como para realizar sus depósitos.

Ante el redescubrimiento de que las instituciones informales emplean metodologías o tecnologías que han permitido brindar servicios financieros en el medio rural y semi-urbano bajo un enfoque sustentable y accesible, en diversos países subdesarrollados que van desde Tailandia y Bangladesh en Asia, Bolivia y Ecuador en América y el propio México, se han copiado y adaptado dichas tecnologías y se han creado instituciones financieras rurales (IFR) que han echado por tierra los juicios convencionales que afirman que la intermediación financiera en el medio rural es demasiado riesgosa y costosa como para resultar viable desde el punto de vista financiero. Con tasas de reembolso que superan el 90%, dichas IFR han llamado poderosamente la atención de gobiernos, organizaciones no gubernamentales (ONG), organismos financieros multilaterales y estudiosos de las finanzas rurales.

La principal diferencia entre las IFR tradicionales y las nuevas IFR, es que mientras en las primeras un funcionario de una sucursal establece los contratos de crédito o ahorro directamente entre el banco de primer piso y el usuario, en las segundas existe una institución local que

media entre el banco y el usuario, asumiendo muchas de las funciones de evaluación, seguimiento y ejecución que resultan demasiado difíciles y costosas bajo los enfoques tradicionales.

Una segunda diferencia es que los impulsores de estas IFR se han percatado de que para reducir los riesgos de incumplimiento no se necesita invertir tantos recursos en analizar a fondo a los prestatarios o exigirles garantías colaterales, sino que es suficiente con introducir un componente de garantía solidaria y asumir un compromiso de acceso progresivo y creciente a créditos sobre la base del cumplimiento puntual de los pagos.

Una tercera diferencia es que se ha demostrado que los prestatarios están dispuestos a pagar tasas de interés que permiten cubrir los costos más altos que implica el otorgamiento de créditos de baja cuantía, a cambio de acceder a créditos flexibles y oportunos que de otra manera les costarían mucho más en el sistema informal, si acaso están disponibles.

Una cuarta y última diferencia está en la consideración del ahorro como la otra parte inherente a cualquier servicio de intermediación financiera. Se ha comprobado que si se ofertan servicios de depósito que ofrezcan comodidad, liquidez, conveniencia y seguridad, son muchos más los hogares rurales interesados en ahorrar que en solicitar préstamos.

Aunque hoy en día se reconoce que estas innovaciones son producto de la experimentación realizada principalmente en algunos países asiáticos —Tailandia, Indonesia y Bangladesh— y sudamericanos —Bolivia—, lo cierto es que México también ha sido escenario de innovaciones sumamente valiosas que poca atención han merecido de las propias autoridades gubernamentales y de los estudiosos. En efecto, desde 1951 opera en México un sistema de ahorro y crédito que no obstante estar al margen de la reglamentación y supervisión oficial, ha logrado conformar durante más de 50 años de vida toda una red institucional que hoy en día brinda servicios a más de un millón de personas de bajos ingresos. Los principios bajo los que opera son prácticamente los mismos ya enunciados para las nuevas IFR que han surgido en los mencionados países.

Igualmente, a raíz del surgimiento de AGROASEMEX en 1990, esta institución oficial que brinda servicios de seguro y reaseguro, asumió un claro compromiso institucional de actuar como inductora de organismos locales de seguro integrados y administrados por los propios usuarios del servicio. A dichos organismos se les denominó Fondos de Aseguramiento y hoy en día brindan seguro a más del 30% de la superficie que cuenta con este servicio en todo el país y una proporción im-

portante ha demostrado que pueden ser autosostenibles incluso sin la necesidad de subsidios a las primas de seguros y a los costos de operación, algo que en países como Estados Unidos, Canadá, Brasil, Japón, entre otros, no ha sido posible (Altamirano, 2001).

Por su parte, diversas organizaciones no gubernamentales (ONG), como la Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural, AC, el Programa Crédito y Ahorro: mejoría al emprendedor en el Valle de Chalco (CAME); la Asociación Programa Compartamos, IAP; la Unión Regional de Apoyo Campesino (URAC) y los propios fondos de Autoaseguro, han desarrollado múltiples experiencias que a través de diversas adaptaciones menores a la TIF que emplean las instituciones asiáticas y sudamericanas, han logrado ofrecer servicios de ahorro, crédito y seguro a poblaciones rurales bajo un enfoque que busca la autosuficiencia.

## B. Planteamiento del problema

Después de reconocer que el estilo de intervención que practicara el gobierno en los mercados financieros rurales provocó una situación de “represión financiera”<sup>1</sup>, a finales de 1980 se decidió liberalizar los mercados y las actividades desarrolladas por los agentes participantes. Ahora se asume que el papel esencial del gobierno es garantizar la estabilidad macroeconómica, regular de manera prudencial el desempeño de los mercados e instituciones financieras y supervisar y exigir el cumplimiento de los compromisos para respaldar las transacciones del mercado (Mansell, 1995; Otero y Rhyne, 1998; Zeller y otros, 1998).

Sin embargo, una vez transcurridos más de diez años de que se realizara la liberalización de los mercados financieros rurales, se ha caído en la cuenta de que este proceso no basta por sí solo para mejorar el acceso a los servicios financieros, ni tampoco para desencadenar la innovación institucional de tal manera que las comunidades rurales reciban servicios adaptados a sus necesidades. En definitiva, bien se puede hablar de un fracaso del mercado en materia de innovaciones en las finanzas rurales.

Esta situación se explica en virtud de las especificidades que tienen los mercados financieros rurales, tales como dispersión geográfica de los usuarios potenciales; la mezcla de las esferas de consumo, producción e inversión en la misma unidad económica; la falta de propieda-

---

<sup>1</sup> Esta represión ocurre cuando las intervenciones públicas en la formación de tasas de interés, la determinación del encaje legal, la asignación de crédito, etc., distorsionan y limitan el desarrollo de los mercados financieros.

des que puedan garantizar los préstamos con garantías; la acentuada segmentación de los mercados, etc., características que en sí mismas se constituyen en un barrera de entrada para aquellas instituciones que pretendan ofrecer servicios financieros con la Tecnología de Intermediación Financiera (TIF) convencional. De hecho, la banca privada ya ha dado muestras fehacientes de desinterés por invertir sus recursos en el diseño de instrumentos financieros para los habitantes rurales, aún contando con el apoyo subsidiario del gobierno (World Bank, 1996).

Aunque probablemente los progresos que se registren en la alfabetización y en los ingresos de las familias rurales, así como el frenético avance que seguramente observarán las telecomunicaciones, junto con las reformas al sistema financiero, contribuirán en el mediano y largo plazo a mejorar el acceso a los servicios financieros por parte de los habitantes rurales, desde el punto de vista político y social quizás lo más sensato no sea esperar a que ello ocurra. Por tal motivo, lo más prudente sería la utilización de recursos públicos tendientes a alentar la innovación institucional. De hecho, en prácticamente todas las IFR que hoy han logrado viabilidad y alcance, los subsidios de los gobiernos y los donativos internacionales han resultado determinantes.

Un poderoso argumento a favor de la utilización de recursos públicos para inducir la innovación institucional en los mercados financieros es la creciente acumulación de evidencias que demuestran una elevada correlación entre el acceso a servicios financieros y la mejora de la calidad de vida de los habitantes rurales. Efectivamente, se ha encontrado que:

1. La falta de acceso al crédito inhibe la inversión en recursos humanos por parte de las familias de bajos ingresos: si los padres registran limitaciones crediticias, es común que se opte por sacar a los niños de la escuela y se les incorpore al mercado de trabajo para mejorar el ingreso y consumo familiar (Jackoby, 1984). Lo que estos hallazgos revelan es que el desarrollo de los mercados financieros rurales, o de los mercados en general, puede convertirse en una ayuda inesperada para la educación de los niños pobres.
2. La combinación de crédito con servicios educativos en grupos de mujeres arrojó un incremento en el ingreso no agrícola generado por microempresas, mejor seguridad alimentaria, mejor nivel nutricional de los niños, etc. (Schuler y Hashemi, 1984; Cardero, 1997).
3. El acceso a servicios de depósito que ofrezcan una combinación de seguridad, conveniencia, liquidez y una retribución real

- positiva, reduce la vulnerabilidad de las familias a diversos impactos negativos (Johnson y Rogaly, 1997; De la Vega, 1999).
4. En familias donde las esferas de consumo, producción e inversión forman una sola unidad —que es de hecho lo que ocurre en el medio rural— el acceso a créditos de consumo permiten compensar las fluctuaciones de los ingresos, lo que a su vez posibilita proteger el nivel de vida en épocas de crisis y otras emergencias (Mansell, 1995).
  5. Existe una correlación positiva entre estabilización del consumo y asunción de riesgos (Marduch, 1998). En este sentido las familias con mejor acceso a crédito son más propensas a adoptar nuevas tecnologías.

Ahora bien, no obstante todo el conjunto de innovaciones financieras que ya han demostrado su viabilidad bajo contextos geográficos, políticos y culturales de lo más diverso, así como su demostración de eficacia en el mejoramiento de los niveles de vida de la población rural, surgen varias interrogantes:

¿Por qué en México no se ha asumido el reto de estructurar un sistema de intermediación financiera rural que opere bajo un enfoque de autosostenibilidad, al igual que como se hizo en el seguro agrícola? ¿Cuáles son las razones legales, ideológicas e institucionales que han impedido adoptar y adaptar las nuevas tecnologías de movilización de ahorros y colocación de créditos? ¿Qué lecciones útiles se pueden aprender del sistema financiero informal y cómo vincular a éste con el sistema financiero formal? ¿Qué tipo de arreglos institucionales habría que realizar a las instituciones crediticias oficiales existentes a fin de adecuarlas a las necesidades reales de los habitantes rurales? ¿Cómo considerar las especificidades de los hogares rurales de México (en cuanto a su disponibilidad de recursos, sistemas productivos, patrones de ocupación e ingresos) en un proceso de rediseño de IFR viables? ¿Cuál debe ser el papel del gobierno en este proceso de definición de IFR viables?

La respuesta a estas interrogantes se convirtió en la guía que orientó la realización de la presente investigación que busca cubrir los siguientes propósitos.

## C. Propósitos de la investigación

1. Identificar, documentar y clasificar las diversas innovaciones que se han realizado en México y en el mundo en el ámbito

de la intermediación financiera rural, tanto en el sector formal como en el informal.

2. Precisar las restricciones legales, institucionales e ideológicas que han impedido el desarrollo de un verdadero sistema de intermediación financiera rural en México, así como las estrategias que ayuden a superar tales restricciones.
3. Con el análisis de las innovaciones y considerando las restricciones, elaborar recomendaciones que permitan incorporarlas al diseño de instituciones financieras rurales viables.

## D. Los niveles de análisis

El eje central de la investigación giró en torno a la búsqueda de cualquier innovación que contribuya al logro de la viabilidad o autosuficiencia de las instituciones financieras rurales (IFR).

Los niveles de análisis seleccionados para el logro de tal fin son básicamente tres: uno que tiene que ver con la historia y evolución de las instituciones financieras, otro con la viabilidad institucional y uno más con los usuarios de los servicios (la relación servicio–usuario).

### 1. Historia y evolución

Fue necesario acometer la ardua tarea de examinar a las IFR a lo largo de su historia, sobre todo a las que operan en el país. Y es que no resultó suficiente la pregunta: ¿Qué atributos tienen estas instituciones hoy? En tal sentido, nos planteamos mas bien otras interrogantes: ¿Cómo empezaron estas instituciones? ¿Cómo evolucionaron? ¿Cómo superaron las desventajas de no contar con un marco legal o bien de contar con tal marco? ¿Cómo manejaron la transición de administración por los fundadores a una segunda generación de administradores? ¿Qué hicieron frente a hechos históricos como las guerras, las devaluaciones o las crisis? ¿Cómo manejaron el surgimiento y adopción de nuevas tecnologías?

La decisión de acometer una perspectiva histórica obedece a tres razones: La primera, porque queremos descubrir enseñanzas que sean valiosas para aquellas personas que se inician en el desarrollo de IFR viables. La segunda, más importante aún, porque creemos que sólo una perspectiva evolucionista puede llevar a comprender la dinámica fundamental de las IFR. La tercera, porque se cree que el análisis será más valioso desde un punto de vista histórico. Limitarse a ver las IFR

viabiles frente a las IFR que no lo han sido en el tiempo actual, sería como ver sólo los últimos 30 segundos de un maratón: se puede entender quién gana la medalla de oro, pero no entender por qué la gana. Para entender completamente el resultado de una carrera es preciso verla toda y conocer sus antecedentes —observar a los distintos corredores en su entrenamiento, durante sus preparativos para la carrera y durante el primer kilómetro, el segundo y el tercer kilómetro, etc. (Collins y Porras, 1995).

## 2. Viabilidad institucional<sup>2</sup>

Se entiende por IFR viable a aquella que genera ingresos suficientes (mediante cuotas e intereses) para cubrir sus costos de operación, incluyendo reservas por pérdida de préstamos, el costo de los fondos y la inflación, sin la ayuda de subsidios. Asimismo, para lograr una viabilidad genuinamente comercial, también debe producir una ganancia a los propietarios.

Sin embargo, en virtud de que tanto las IFR tradicionales como las innovadoras han dependido en mayor o menor medida de subsidios, Yaron (1994) diseñó un índice de dependencia de subsidios (IDS) que indica el cambio porcentual en el rendimiento de la cartera de préstamos necesario para prescindir de los subsidios existentes.

Lo que este índice sugiere es que existen IFR con diferente grado de autosuficiencia financiera o de dependencia de subsidios. En este sentido, en la presente investigación, se identificaron estas diferentes etapas de evolución hacia la viabilidad a fin de estar en condiciones de precisar las innovaciones que van realizando las IFR formales e informales para alcanzar su autosuficiencia.

Igual de importante que saber si el servicio es viable, es saber si tiene una base institucional segura, y eso requiere un análisis de la condición financiera de la IFR como un todo. Los indicadores para hacerlo serían:

1. Rentabilidad, que mide el exceso de ingresos sobre los gastos, tanto en términos absolutos, como en términos de rendimiento del capital contable.
2. Calidad de cartera, que mide la exposición de la institución al riesgo de incumplimiento.
3. Liquidez, que mide la habilidad de la institución para evitar la interrupción de préstamos debido a la falta de fondos disponibles o a la incapacidad para satisfacer la demanda de retiros

---

<sup>2</sup> Adaptado a partir de Otero y Rhyne, 1998.

de depósitos. La liquidez se mide mediante el porcentaje de activos totales mantenidos en formas líquidas, como el efectivo o los depósitos a la vista.

4. Adecuación de capital, que mide el capital contable como un porcentaje de los activos totales.

Ahora bien, aún cuando un desempeño financiero firme indica una institución firme, la investigación también debe considerar asuntos internos de la IFR como el liderazgo, la visión y la administración. Por ejemplo, ¿el consejo directivo, la gerencia y el personal administrativo comparten la misma visión organizacional? ¿Cómo se dan los flujos de información al interior de la institución? ¿Existe algún sistema de recompensas que premie el desempeño? ¿Cómo se realiza el proceso de movilidad interna hacia los puestos superiores?

Asimismo, las cuestiones externas también son importantes porque pueden actuar como fuerzas impulsoras o inhibitorias de la innovación institucional. Estas cuestiones incluyen todo lo relacionado a los mecanismos de regulación y supervisión gubernamental, la imagen de la institución ante los usuarios, los líderes políticos y las organizaciones, con un análisis de fuerzas políticas potenciales que pueden impeler a la institución de diversas direcciones.

### 3. La relación servicio–usuario<sup>3</sup>

El tercer eje de la investigación sería entender cómo las instituciones investigan y atienden las necesidades de los usuarios.

Un indicador muy útil para evaluar el desempeño institucional es el de alcance, e incluye el número de usuarios, así como información de sus características básicas, como género, ubicación, actividad productiva, etc. Se pueden realizar dos tipos de análisis de la información de alcance para producir indicadores de desempeño.

Primero, la información sobre los usuarios se puede ordenar para determinar las categorías de usuarios que usan tipos específicos de servicios y las categorías que producen “buenos usuarios”, por ejemplo, que pagan puntualmente. Segundo, la información sobre los usuarios debe compararse con los datos sobre la población general del área cubierta por la institución, de tal manera que pueda evaluarse la función de la institución dentro de su contexto. Los porcentajes de penetración en el mercado, por ejemplo, indican si un servicio es bien aceptado y cuánto potencial de crecimiento tiene.

---

<sup>3</sup> Adaptado a partir de Otero y Rhyne, 1998.

Otro indicador es el relacionado con la calidad del servicio. La calidad debe juzgarse de una manera que respete las preferencias de los usuarios y las posiciones de toma de decisiones. La prueba más fuerte y simple de la calidad del servicio es la disponibilidad de los prestatarios a pagar, lo que sirve como un indicador básico del valor o beneficio del servicio.

Esta prueba de mercado debe completarse con análisis de características de servicio: tamaño de préstamo, vencimiento, garantías individuales, garantías grupales, períodos de gracia, liquidez de depósitos, reciprocidad, etc.

Otro aspecto de la calidad del servicio se relaciona con los costos de transacción en que incurren los usuarios. Como los costos de transacción pueden representar una elevada proporción de los costos totales de los servicios financieros, particularmente para los usuarios más pobres, la habilidad para innovar con el objeto de reducir dichos costos, es una señal de buen servicio. Los costos de transacción incluyen tanto los costos implicados en la obtención de servicios, costos de transporte o cuotas legales y el costo del tiempo que se le resta a la actividad principal con el fin de obtener el servicio.

Un aspecto adicional es lo relacionado al acuerdo entre características de servicio y costo. Los usuarios estarán dispuestos a pagar más por servicios con atributos deseables, como bajos costos de transacción, por ejemplo. Sin embargo, en situaciones en las que hay una competencia limitada, los usuarios deben pagar tasas de interés muy altas, lo cual puede reflejar ineficiencias de la institución, monopolio de mercado o elevados costos de información para la institución. Esto significa que los servicios financieros ofrecidos por una institución formal o informal no deben juzgarse aisladamente, sino en comparación con otros servicios disponibles. Los atributos de un servicio pueden interpretarse sólo cuando se comparan y contrastan con las características de las siguientes mejores alternativas.

Finalmente, está lo que se refiere a los efectos de los servicios sobre la variedad de decisiones de los usuarios. Aunque existe una irresistible tentación por demostrar el impacto del crédito, de los depósitos o del seguro en los usuarios, en realidad se ha contribuido en poco. En primer lugar, después de múltiples intentos se ha reconocido que las decisiones económicas y de calidad de vida se ven afectadas por una amplia variedad de factores, de los cuales los servicios financieros son sólo uno. Así, mercados, clima, infraestructura, servicios de salud y educación y muchos otros factores pueden tener un efecto determinante. En segundo lugar, los usuarios utilizan el crédito para una gran diversidad de propósitos, dada la fungibilidad del dinero. En tercer lugar, la utilización de los servicios financieros

no es un suceso simple sino un proceso progresivo que implica una serie de decisiones y una variedad de fuentes alternativas.

En tal sentido, un análisis del efecto de los servicios financieros resulta muy complicado. Para evitar estas dificultades, se intentará no alejarse demasiado de los usos directos de los servicios a la hora de intentar evaluar el impacto. Así, la pregunta básica a responder sería: ¿Cómo ha cambiado la disponibilidad de tal o cual servicio las decisiones de los usuarios? Esto es, ¿qué pueden hacer ahora los usuarios que antes no podían por falta del servicio? La finalidad es explicar la forma en que los servicios modificaron las estrategias y opciones disponibles para el usuario y cómo esas decisiones financieras afectaron otras decisiones económicas (Cuadro 1-1).

|                                                                                        |                                                                                                                                    |
|----------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Cuadro 1-1</b><br><b>Niveles de análisis para instituciones financieras rurales</b> | <b>Historia y evolución</b>                                                                                                        |
|                                                                                        | 1. Origen y causas de creación.                                                                                                    |
|                                                                                        | 2. Etapas de evolución.                                                                                                            |
|                                                                                        | 3. Factores exógenos que afectan el desempeño.                                                                                     |
|                                                                                        | 4. Factores endógenos que afectan el desempeño.                                                                                    |
|                                                                                        | 5. Marco legal.                                                                                                                    |
|                                                                                        | <b>Viabilidad institucional</b>                                                                                                    |
|                                                                                        | 1. Autosuficiencia financiera de servicio.                                                                                         |
|                                                                                        | 2. Condición financiera de la institución                                                                                          |
|                                                                                        | a) Productividad o habilidad para cubrir gastos.                                                                                   |
|                                                                                        | b) Calidad de cartera.                                                                                                             |
|                                                                                        | c) Liquidez.                                                                                                                       |
|                                                                                        | d) Adecuación de capital.                                                                                                          |
|                                                                                        | 3. Contexto y fuerza institucional.                                                                                                |
|                                                                                        | <b>La relación servicio–usuario</b>                                                                                                |
|                                                                                        | 1. Alcance                                                                                                                         |
|                                                                                        | a) Número de usuarios: indicadores de penetración de mercado.                                                                      |
|                                                                                        | b) Características de usuarios: género, ubicación, nivel de ingreso, actividades productivas.                                      |
|                                                                                        | 2. Calidad de servicio y alternativas                                                                                              |
|                                                                                        | a) Prueba de mercado: disponibilidad de pago o de depositar.                                                                       |
|                                                                                        | b) Costos de transacción: conveniencia y oportunidad.                                                                              |
|                                                                                        | c) Términos del servicio: precio, tamaño de préstamo, vencimiento, garantías, acceso a depósitos, requerimientos de elegibilidad.  |
|                                                                                        | 3. Ampliación de la toma de decisiones de los usuarios: cómo se adapta el servicio en el proceso de manejo financiero del usuario. |

Fuente: Adaptado de Otero, M. y Rhyne, E. (1998), Yaron, J. (1994) y Cuevas, E. (1997).

4. Universo de estudio

Dado que uno de los objetivos centrales de la presente investigación es definir las características principales de las IFR que han logrado viabilidad, bien se podría optar por aislar a las IFR viables, estudiarlas y plantearse la

pregunta: ¿Qué características comunes tienen estas IFR? Sin embargo, hay una falla fundamental en sólo hacer un análisis de características comunes.

¿Qué se encontraría si sólo se buscaran esas características? Para ejemplificar en forma extrema, se descubriría que todas las IFR tienen edificios! En efecto, se encontraría una correlación perfecta entre ser una IFR viable y poseer un edificio. También se encontraría una correlación perfecta entre ser una IFR viable y tener escritorios, sistemas de cobranza, juntas directivas, sistemas contables, etc. Sería absurdo sacar en conclusión que un factor clave para ser una IFR viable es tener un edificio (Collins y Porras, 1995). En virtud de que todas las IFR tienen edificios, el descubrimiento de que el cien por ciento de las instituciones viables tienen edificios no diría nada que sea valioso.

Lo anterior sería tanto como estudiar un grupo de empresas exitosas y encontrar que éstas ponen énfasis en la atención al usuario, o en mejora de la calidad, o en delegarle a los empleados: ¿Cómo estar seguro que no se descubrió sólo una práctica administrativa equivalente a tener edificios? ¿Cómo saber que se descubrió algo que distingue a las empresas sobresalientes de otras empresas? No se sabría. No se puede saber —a menos que se tenga un conjunto de control, un grupo de comparación.

En suma, la pregunta crítica no es: ¿Qué es común en un grupo de IFR?, sino ¿Qué es esencialmente diferente en esas IFR? Por eso, creemos que sólo se pueden alcanzar los objetivos planteados estudiando a las IFR viables en comparación con otras que no lo son o están en vías de serlo. Con base en lo anterior se decidió seleccionar a las siguientes dos grupos de IFR (Cuadro 1-2).

| <b>Cuadro 1-2</b>                                      | <b>IFR viables</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | <b>IFR no viables o en vías de serlo</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|--------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>IFR viables e IFR no viables o en vías de serlo</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Banco Sol (Bolivia)</li> <li>– Banco Grameen (Bangladesh)</li> <li>– Banco Kredit Kecomatan (Indonesia)</li> <li>– BRI (Tailandia)</li> <li>– Asociación Programa Compartamos (México)</li> <li>– Fondo DEPA (México)</li> <li>– Caja Popular Mexicana, SAP (México)</li> <li>– Fondos de Autoaseguramiento (México)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– BANRURAL (México)</li> <li>– FIRA (México)</li> <li>– Caja Solidaria Santa María del Oro (México)</li> <li>– Caja Solidaria Ixtlán del Río (México)</li> <li>– Unión Regional de Apoyo Campesino, URAC (México)</li> <li>– Uniones de Crédito (México)</li> <li>– ANAGSA y AGROASEMEX (México)</li> </ul> |

La selección de estas instituciones se hizo bajo los siguientes criterios:

1. En lo que respecta a las IFR viables, éstas son prácticamente las que han alcanzado esta condición, además de que sobre

las instituciones asiáticas existen abundantes estudios de caso que facilitan su análisis.

2. Las lecciones que han aportado las instituciones asiáticas han sido retomadas en más de 15 países, entre ellos México, para poner en práctica sistemas financieros rurales viables.
3. Las IFR no viables o en vías de serlo se caracterizan por tener una cobertura nacional (BANRURAL o FIRA), por ser producto de programas gubernamentales que buscan imprimir la viabilidad institucional (cajas solidarias) o bien son impulsadas por ONG que han retomado las innovaciones de las IFR asiáticas (URAC, Fondo DEPAC, etc.).
4. Desde hace aproximadamente cinco años se han estado realizando algunos estudios de caso sobre estas IFR (Fondo DEPAC, Caja Popular Mexicana, FIRA, fondos de autoaseguro, etc.).



# Mercados e instituciones financieras

El papel que tienen los servicios financieros en el desarrollo económico resulta fundamental. Al realizar sus operaciones, los intermediarios financieros proveen servicios tales como movilización del ahorro, evaluación de proyectos, manejo de riesgos, vigilancia de los administradores y facilidades para ejecutar transacciones (Schumpeter, 1911).<sup>1</sup> En consecuencia, dichos intermediarios son esenciales para la innovación tecnológica y para el desarrollo económico.

Existen diversos autores que han estudiado la importancia del desarrollo de los mercados financieros en la determinación de la innovación y el crecimiento económico (Rajan y Zingales, 1996; King y Levine, 1993; Levine y Zervos, 1998; Levine, Loayza y Deck, 1998; y Martínez, 2000).

En general todos estos autores concluyen que la liquidez del mercado de capitales y el desarrollo del sistema bancario predicen mayores tasas de crecimiento, acumulación de capital y productividad. Por ejemplo, para el caso de México, Martínez (2000) concluye que un aumento en la capitalización del mercado de valores de 50% del PIB, podría aumentar la tasa de crecimiento anual de largo plazo hasta en un punto porcentual. Por su parte, un aumento en el crédito bancario de 25% del PIB, implicaría un aumento en la tasa de crecimiento anual de largo plazo hasta de 1.5 puntos porcentuales.

Por consiguiente, asumiendo que la intermediación financiera es crucial para el crecimiento económico de cualquier país, resulta crucial entender su naturaleza y los determinantes del desarrollo de los mercados financieros. Este es precisamente el propósito del presente capítulo.

## A. Mercados financieros

En términos generales, un activo es cualquier posesión que tiene valor en un intercambio (Fabozzi, *et. al.*, 1996). Dichos activos pueden

---

<sup>1</sup> Citado por Martínez, 2000.

ser de dos tipos: tangibles e intangibles. Los primeros son aquellos cuyo valor depende de propiedades físicas particulares, tales como los edificios, maquinaria y equipo, insumos, etc. Por su parte, los segundos representan obligaciones legales sobre algún beneficio futuro. Precisamente, los activos o instrumentos financieros son activos intangibles debido a que su valor o beneficio típico constituye una obligación de dinero a futuro. Los activos financieros existen en la economía debido a que la disponibilidad de liquidez de los individuos, empresas e instituciones difieren (durante un período dado), de sus requerimientos de inversión. Si los ahorros de cada agente económico fueran en todo momento igual a sus requerimientos de inversión, no habrían activos financieros ni mercados de dinero y capital.

El activo financiero se crea sólo cuando las necesidades de un agente económico en activos tangibles (terrenos, equipos, inventarios, etc.) excede sus ahorros y financia este déficit tomando préstamos, requiriéndose por lo tanto que otro agente económico esté dispuesto a prestar, es decir, tenga exceso de liquidez. Este intercambio de fondos queda evidenciado mediante documentos que representan un activo financiero para el tenedor y un pasivo financiero para el emisor.

Por consiguiente, las dos funciones básicas de los mercados financieros son: (i) la transferencia de fondos de aquellos que tienen un excedente para invertir hacia aquellos que los requieren para invertirlos en activos tangibles y, (ii) la redistribución del inevitable riesgo asociado con el flujo de efectivo que se genera entre aquellos que buscan y los que proporcionan los fondos. El flujo de fondos de los ahorradores hacia activos reales de los inversionistas puede ser directo, como en el caso del agiotista tradicional que con sus excedentes de liquidez otorga préstamos o el comerciante que “fía” la mercancía al cliente. También puede ser indirecto, a través de la participación de los intermediarios financieros como bancos, cooperativas de ahorro y préstamo, uniones de crédito, aseguradoras, etc.

Como la intermediación financiera es el mecanismo fundamental de operación de los mercados financieros, se puede decir que básicamente los mercados financieros son mercados donde las empresas, los individuos y las instituciones —ahorradores— colocan sus excedentes de liquidez con los intermediarios financieros a cambio del pago de un interés. Estos intermediarios financieros colocan los recursos captados entre las empresas, los individuos y las instituciones que los requieren —prestatarios— exigiendo el pago de un interés variable, según los montos, plazos, riesgos de incumplimiento, etc.

La diferencia entre la tasa de interés pagada y la tasa de interés recibida por los intermediarios financieros representa el margen de intermediación que sirve para cubrir costos de operación y obtener una ganancia.

Por consiguiente, los mercados financieros incluyen básicamente a tres participantes: los ahorradores, los intermediarios financieros y los prestatarios. Asimismo, los mercados financieros están formados por dos componentes básicos: el mercado de los depósitos y el mercado de crédito. Evidentemente que estos mercados deben trabajar en armonía para que los intermediarios financieros puedan sobrevivir y en general para que un país tenga crecimiento económico.

Debido a que los intercambios de una determinada cantidad de dinero que se entrega ahora por otra que se recibirá mas adelante sólo quedan consumados en el futuro, la información sobre estas perspectivas siempre es imperfecta. De hecho, esta es una de las principales diferencias que presentan los mercados financieros con respecto a los mercados tradicionales de bienes, pues éstos por lo menos se pueden inspeccionar antes de comprarlos, no así los servicios que se prestan una vez contratados. Otra particularidad que presentan los mercados financieros está asociada con el problema de garantizar el cumplimiento de los compromisos y la necesidad de hallar mecanismos para vigilar las transacciones (B. M., 1999). Estas dos particularidades dan origen a una tercera característica que se refiere a las numerosas imperfecciones que presentan los mercados financieros y que se traducen en la necesidad de ser regulados y supervisados.

## 1. Información imperfecta

Para evitar las pérdidas que resultan cuando los deudores no pagan, los acreedores necesitan información del deudor potencial y de sus actividades productivas. Si no se cuenta con esta información de manera confiable, es posible que simplemente no se otorguen los préstamos, ya que la incertidumbre sobre la recuperación será elevada.

El problema de información imperfecta se agrava si se considera que los mercados financieros implican compromisos en horizontes de tiempo más o menos largos, lo que conlleva a una incertidumbre inherente sobre el futuro de los negocios a financiar y de los deudores.

Además, como la información es asimétrica, o sea que los deudores saben más que los acreedores respecto al uso real que se le dará a los recursos, a la probabilidad de éxito o fracaso de las inversiones a

realizar y a la voluntad de pagar, se deben adicionar dos riesgos importantes en el otorgamiento de crédito o seguro: el riesgo moral y la selección adversa.

### ***1.1. El riesgo moral***

Se refiere a la posibilidad de que el deudor, por voluntad propia, no haga lo necesario para que la inversión genere las utilidades suficientes para pagar los créditos, cambie el destino de los fondos o bien, aún cuando se generen utilidades, no cumpla su compromiso de pago. En el caso del seguro agrícola, hay riesgo moral cuando una vez que los productores han contratado el seguro, no hacen todo lo que está a su alcance para evitar la incidencia de un riesgo o para disminuir sus efectos. El riesgo moral es una consecuencia de la información asimétrica y se eleva cuando la información sobre el deudor o asegurado es cara.

Así, ante el temor de que este riesgo se presente y se registren pérdidas, los acreedores deben hacer una selección adecuada de los asegurados y deudores y, adicionalmente, vigilar su comportamiento una vez que han contratado con ellos. Si la información necesaria para seleccionar a los clientes y para vigilarlos es demasiado costosa, los prestamistas pueden reducir los fondos prestados, otorgando crédito o seguro únicamente a cierto tipo de individuos y negándolo a aquellos que perciban más riesgosos.

### ***1.2. Selección adversa***

La selección adversa ocurre cuando los prestamistas no pueden distinguir a un costo razonable entre los buenos y los malos prestatarios en términos de los rendimientos esperados de cada uno de sus proyectos. Otra situación donde se expresa este problema es cuando al tratar de compensar las pérdidas por incumplimiento de algunos deudores, elevan la tasa de interés, provocando con ello un desestímulo a aquellos deudores que sí están dispuestos a pagar y un incremento de la participación de deudores de mayor riesgo, haciéndose necesario un aumento adicional de tasas que a su vez genera un incremento en la participación relativa de los deudores morosos.

Esto significa que los deudores que tienen mayor probabilidad de cumplir con sus préstamos son excluidos del mercado por altas tasas de interés y, por el contrario, aquellos que tienen menor probabilidad de cumplir son “atraídos” por las altas tasas de interés, dándose por lo tan-

to una selección adversa con los incrementos en la tasa de interés. Así, para un prestamista podría resultar más conveniente racionar el acceso al crédito a tasas de interés bajas que incrementar sucesivamente las tasas para compensar los incumplimientos.

En el mercado de seguros, la selección adversa se produce cuando en una operación de seguros los asegurados tienden a contratar coberturas que tienen alta probabilidad de pérdida o bien cuando se tiende a atraer a los individuos que están más expuestos al riesgo.

Algunos autores (Foruboth y Richer, 2000) denominan a la selección adversa como información asimétrica pre-contractual y al riesgo moral como información asimétrica post-contractual. La parte mejor informada en una transacción está tentada a cometer oportunismo pre-contractual en el primer caso y oportunismo post-contractual en el segundo.

En el ámbito de los mercados financieros operan instituciones a las que comúnmente se les denomina informales (por no estar sujetas a la regulación por parte de alguna autoridad gubernamental), que han desarrollado algunos mecanismos innovadores y muy eficaces para resolver el problema de la información. Uno de ellos consiste en reconocer que otros —por ejemplo los vecinos del prestatario, que a su vez están necesitados e interesados en obtener un préstamo— pueden tener información valiosa de la solvencia y comportamiento del prestatario. Por consiguiente, si a ambos se les asocia en cierta forma en una transacción financiera, se puede facilitar la fiscalización en virtud del proceso de autoselección.

## 2. El problema de garantizar el cumplimiento

En los mercados financieros, las transacciones giran en torno a una promesa: los prestatarios prometen devolver los préstamos. ¿Cómo garantizar el cumplimiento de lo pactado? Los intermediarios pueden recurrir a los incentivos, otorgando recompensas si se observan las promesas e imponiendo sanciones si no se cumplen. Si ocurre lo segundo, las autoridades podrían desempeñar un papel importante, imponiendo castigos a los responsables del incumplimiento. La naturaleza del castigo que se puede imponer constituye una parte fundamental del sistema normativo (B. M., 1999). Sin embargo, se debe tener claro que recurrir a los recursos legales es siempre costoso y por lo tanto suelen preferirse otras alternativas.

Así, una de las vías más socorridas por los intermediarios financieros para abordar los problemas de información y por consiguiente para evitar el riesgo moral y la selección adversa, es recurriendo

a las garantías. La garantía es uno de los medios más difundidos y prácticos para conseguir la devolución de un préstamo y reducir la necesidad de información sobre el deudor. Aunque útil, la garantía tiene también sus desventajas. Por ejemplo, donde no existen derechos de propiedad sobre las tierras bien definidos y registros catastrales eficientes, puede resultar inviable recurrir a las garantías. Además, la ineficiencia de los tribunales puede impedir hacer efectiva una garantía. Por otra parte, el requisito de las garantías generalmente actúa en contra de los pobres y las mujeres, que por lo general no son las dueñas de la tierra (B. M., 1999).

Algunos prestamistas, generalmente informales como agiotistas y comerciantes, superan los problemas de riesgo moral y selección adversa porque tienen información “privada” sobre los deudores y sus actividades, por lo que poseen la capacidad de vigilarlos adecuadamente. Esta información y las posibilidades de seguimiento cercano de los deudores la obtiene el acreedor gracias a su proximidad e interacción diaria con los prestatarios. De esta manera, deudores potenciales sin garantías pueden obtener acceso al crédito de los intermediarios que utilicen más intensivamente la información en lugar de las garantías.<sup>2</sup>

El aseguramiento del cumplimiento debe hacerse antes de que el incumplimiento se presente, ello a través del establecimiento de mecanismos de penalización creíbles que disuadan al deudor a incumplir, al provocarle una pérdida económica o un castigo social severo. No obstante, si la penalización no es creíble o se presentan programas de condonación que dejen impune la morosidad de los deudores, estos adquieren una cultura del endeudamiento, donde lo importante no es el éxito del proyecto sino la obtención del préstamo, es decir, se prefiere el apalancamiento a la rentabilidad en las inversiones.

En suma, el principal reto que enfrentan los intermediarios financieros es ¿cómo garantizar los contratos, superando, a un costo razonable, el problema de la información asimétrica que resulta en el riesgo moral y la selección adversa?

---

<sup>2</sup> Existe el argumento que tal sistema de otorgar crédito es más caro que el basado en garantías y va a obligar al cobro de mayores tasas de interés. Sin embargo, este tipo de préstamo muchas veces son la única opción de mucha gente pobre. Y no hay que olvidar que la información tiene valor y es costoso adquirirla.

### 3. Necesidad de regulación y supervisión cercanos

Independientemente de la calidad de los mecanismos contractuales, la información siempre es imperfecta y ello conduce a numerosas externalidades, es decir, a situaciones en las cuales los beneficios y costos de las transacciones se extienden mas allá de las partes directamente involucradas.

Por ello, una de las fallas del mercado que impactan considerablemente en los mercados financieros es comúnmente denominada como información asimétrica y significa que los inversionistas y administradores tienen acceso desigual o posesión desigual de información (Fabozzi, *et. al.*, 1996).

Esta falla puede observarse en los casos donde se registra el fenómeno de pánico bancario por efecto de contagio. Dado que los depositantes no pueden conocer con precisión la calidad de la cartera de un banco, las debilidades de su administración o eventuales negociaciones fraudulentas, cuando se registra una conmoción que afecta a las carteras de cualquier intermediario y que provoca el cierre de por lo menos uno de ellos, sus respuestas pueden ser una retirada masiva de depósitos de todos los bancos, solventes e insolventes, cuyo resultado sería la quiebra incluso de los bancos sin problemas de insolvencia (B. M., 1999).

De aquí surge la necesidad de los fondos de protección al ahorro y de una regulación prudente y su aplicación a través de la supervisión. Ello con el fin de evitar socializar los costos de posibles sacudidas financieras. Mediante la regulación se enfrentan los problemas de información asimétrica al clasificar y difundir la calidad de los activos de los intermediarios. Asimismo, con la regulación preventiva se limita el comportamiento riesgoso de los intermediarios financieros y sus consecuencias para los depositantes y la economía en general.

### B. Instituciones financieras

En una región agrícola cualquiera pueden distinguirse fácilmente dos grandes tipos de agricultores que, no obstante producir bajo un sistema tecnológico similar, registran niveles de productividad diferentes. De acuerdo al modelo denominado “neoinstitucionalismo económico”<sup>3</sup>,

---

<sup>3</sup> Los autores más representativos de este nuevo modelo explicativo del intercambio económico son North (1991), Eggertson (1991), Knight (1992), Hodgson (1988), Williamson (1989), Bromley (1989) y Warren (1988).

dichas diferencias pueden explicarse por la influencia de una o más instituciones sobre ambos grupos de productores. Así, la mayor productividad de uno de los grupos, comparada con la del otro grupo, muy probablemente se deba a que produce en un contexto económico e institucional más propicio. Por ejemplo, seguramente dicho grupo tiene acceso fácil y expedito a las fuentes de información sobre nuevas tecnologías, cuenta con servicios de crédito y asesoría técnica, sus derechos de propiedad están claramente definidos y vende sus cosechas en mercados que reconocen y premian la calidad, además de que le retribuyen precios atractivos. En suma, este grupo tiene mayores niveles de productividad porque el ambiente institucional en el que opera le permite producir bajo mejores condiciones económicas que las del otro grupo que se enfrenta a mayores restricciones institucionales.

Lo que este ejemplo sugiere es que un ambiente institucional favorable puede generar incentivos en algunos agentes, mientras que otro más restrictivo puede traducirse en un desestímulo para otros agentes. En ambos casos las instituciones incidirán en la toma de decisiones económicas relativas a la inversión, ahorro, innovación tecnológica y en general sobre el desempeño económico de los agentes.

Esta visión sobre el intercambio que introduce el neoinstitucionalismo económico permite relacionar las interacciones entre las instituciones, el mercado y los agentes económicos, en donde las primeras cumplen la función de fijar las reglas que modelan, restringen y condicionan el intercambio.

Seguindo a North (1991), las instituciones se definen como las “reglas del juego en una sociedad o más formalmente, las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos (o desincentivos) en el intercambio humano, sea político, social y económico.”

## 1. Tipo de instituciones

Con base en la formalización del sistema legal, existen dos grandes tipos de instituciones: las formales y las informales. Las primeras cuentan con reglas escritas en las leyes y reglamentos y son creadas en forma deliberada por los individuos para enfrentar problemas específicos de coordinación económica, social y política. Su cumplimiento es obligatorio y se requiere un poder coercitivo para aplicarlas.

Las segundas —las informales— son las reglas no escritas en leyes, se van acumulando a lo largo del tiempo y quedan registradas en los

usos y costumbres. Son resultado de la evaluación de los códigos de conducta, de los valores, ideas y tradiciones de las sociedades. Estas instituciones se cumplen automáticamente y no requieren una tercera fuerza que obligue a acatarlas; las sanciones que se pueden derivar de su incumplimiento son exclusivamente morales y privadas.

El concepto “informal” suele ser empleado en el ámbito de las finanzas rurales para calificar a cualquier operación, servicio, mercado o institución de tipo financiero cuyo cumplimiento se basa en la buena fe, en sanciones sociales, presión de grupo, amenaza de pérdida de la relación comercial o incluso en la intimidación física o la violencia. En contraparte, si dichas operaciones cuentan con el respaldo del sistema legal, caen en el terreno de las finanzas formales (Krahnén y Reinhard, 1994).

Esta noción coincide mucho con una de las corrientes que más ha contribuido a la formación de la *nueva visión de las finanzas rurales* (Adams y Delbert, 1992), la cual sostiene que las “finanzas informales” abarcan a todas las operaciones financieras, préstamos y depósitos que se realizan al margen de la regulación de una autoridad monetaria o financiera; mientras que aquellas que son reguladas se consideran parte de las “finanzas formales”.

Ambas posiciones sugieren que una forma práctica para distinguir entre las instituciones formales y las informales es a partir de la consideración de tres elementos:

1. Los mecanismos utilizados para hacer valer los contratos financieros. Mientras los intermediarios formales utilizan instrumentos legales para inducir u obligar el cumplimiento del prestatario, los informales usan las sanciones sociales y otros sustitutos de las garantías.
2. Grado de regulación y supervisión por parte del Estado. Desde esta perspectiva, las instituciones informales no están sujetas a las regulaciones y a la vigilancia de las autoridades.
3. Tecnología de intermediación financiera utilizada. Las fuentes formales son más impersonales y se basan en la solvencia moral, historial crediticio y económico y nivel de garantías de los deudores, mientras que las informales confían más en la proximidad y conocimiento de las personas.

Algo en lo que parece existir pleno acuerdo entre los estudiosos es en el hecho de que la informalidad en las actividades económicas y financieras “se produce cuando el derecho impone reglas que exceden el marco normativo socialmente aceptado, no amparando las expectativas, elecciones y preferencias de quien no puede cumplir tales reglas y el Estado no tiene capacidad coercitiva suficiente”.

Esta concepción corresponde a Hernando de Soto (1987), quien en su libro *El otro sendero* acuña dos conceptos: “costos de acceso” y “costos de permanencia”, con el propósito de examinar el conjunto de requerimientos que deben satisfacer las personas para obtener el derecho de realizar legalmente determinada actividad económica (o acceder a ciertos servicios reconocidos legalmente) y posteriormente el conjunto de requerimientos para conservar esa legalidad o esos servicios.

A través de una serie de investigaciones que buscaban averiguar si esos costos influyen en las elecciones de los individuos y, en caso de no poder ser asumidos, si estimulan la informalidad, se concluyó que la política fiscal no es el único factor importante para determinar la formalidad o informalidad. En cambio, resultó evidente que los altos costos legales no tributarios que implica la formalidad, son los que explican que muchos agentes, empresas o instituciones decidan ofertar productos y servicios en la informalidad y que miles de personas prefieran adquirir o usar estos servicios.

La aplicación de estas ideas al ámbito de las finanzas rurales permite entender el porqué de la existencia de instituciones financieras rurales informales. En efecto, la carencia de garantías físicas y financieras, la elevada exposición al riesgo, y los elevados costos de transacción —investigación de los prestatarios, supervisión y el cumplimiento de los contratos— que implicaría para los intermediarios financieros formales minimizar la selección adversa y el riesgo moral, es lo que explica que miles de pequeños productores rurales no sean atractivos (económicamente hablando) para las instituciones financieras formales. Por su parte, los elevados costos de transacción consistentes en cuotas, comisiones, trámites, costos de tiempo y traslado que debe cubrir un potencial prestatario o ahorrador para acceder a cualquier servicio financiero formal, y luego permanecer en él, suelen ser prohibitivos para la mayoría de los habitantes del medio rural.

Ahora bien, algo en lo que no existe consenso entre los especialistas de las finanzas rurales es en lo que se refiere al “valor analítico” del concepto dual de formal e informal, ya que al ser tan tajantes, no sólo niega la diversidad empírica de los intermediarios financieros sino que da por hecho la ausencia de vínculos directos e indirectos entre los agentes o instituciones que participan en cada mercado.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Bouman y Otto (1994). Debido a las limitantes de esta visión han surgido otros intentos por clasificar las IFR. Por ejemplo, González y Torrico (1995), prefieren distinguir entre fuentes institucionales (instituciones bancarias y no bancarias), fuentes comerciales (compradores y vendedores) y fuentes informales (prestamistas privados con fines de lucro, amigos y parientes). Por su parte, Gentil y Doligez (1995), optan por tres grandes grupos: (i) el sector bancario, (ii) el sector intermediario (uniones de crédito y cajas de ahorro) y, (iii) el sector autónomo (la usura o agiotismo y el autofinanciamiento).

El siguiente ejemplo ayuda a comprender mejor esta objeción. Una de las pocas opciones, si no es que la única, que tienen los habitantes de las poblaciones rurales y semi-urbanas de México para acceder a servicios de ahorro y créditos son las llamadas Cajas Populares. Desde el surgimiento de la primera caja en 1951 y hasta 1991, estas organizaciones no fueron reconocidas por la legislación mexicana como organismos financieros, por lo que tomaron el nombre de Cajas Populares, registrándose como asociaciones civiles sin fines de lucro. A pesar de esta “informalidad”, las cajas mantienen desde su creación estrechas relaciones con el sistema bancario mexicano a través de títulos bancarios y depósitos en esas instituciones.

Otro ejemplo lo constituye el de la agroindustria cervecera, tabacalera, azucarera, algodónera, congeladora de hortalizas, entre otras, que tradicionalmente han mantenido fuertes relaciones con sus proveedores a través del adelanto de insumos (plántula, semilla y agroquímicos), la habilitación y la compra de cosechas. Debido a las fuertes relaciones de interdependencia y a que muchas agroindustrias son verdaderos monopsonios en amplias regiones donde operan, los niveles de morosidad son muy reducidos e incluso llegan a ser inexistentes. Ante esto, a partir de 1990, la banca de desarrollo decidió aprovechar estas virtudes y comenzó a financiarlas a través de la banca comercial para que ésta, a su vez, lo canalizara a estas agroindustrias y éstas últimas a sus proveedores, asumiendo funciones “parafinancieras”, es decir, funciones financieras sin ser esta su razón de ser.

Ante estas evidencias, Mansell (1995), apoyándose en Bouman y Otto (1994), sugiere que más que intentar hacer una división tajante entre formal e informal, sería más adecuado aplicar la metáfora de un “paisaje”, la cual “no sólo indica las características físicas del paisaje financiero (como las oficinas de los bancos, cooperativas, uniones de crédito, comerciantes, grupos de auto-ayuda, organizaciones no gubernamentales y cualquier otra institución financiera o cuasi financiera), sino que subraya la diversidad regional y el cambio histórico en los ecosistemas financieros [...] nos estimula a explorar las relaciones, normas, acciones y procesos que influyen directa o indirectamente en las operaciones de ahorradores, prestatarios y prestamistas”.

En este sentido, la noción de informalidad que usamos en esta investigación, al igual que lo hace De Soto (1987), es una categoría creada con base a la observación empírica del fenómeno de las finanzas rurales. No son informales (o no regulados y supervisados por la

autoridad gubernamental) los individuos, las empresas y las organizaciones, sino sus hechos y actividades. La informalidad no es tampoco un sector preciso ni estático de la sociedad rural, sino una zona de penumbra que tiene una larga frontera con el mundo legal y donde los individuos se refugian cuando los costos de cumplir las leyes exceden a sus beneficios. Sólo en contados casos, la informalidad implica no cumplir con todas las leyes.

Al respecto, existen una serie de instituciones, agentes o empresas que si bien no están regulados y supervisados por las autoridades financieras, cuentan con la regulación de alguna dependencia gubernamental, que es la que regularmente provee los recursos para que estas operen como prestamistas. A estas instituciones se les agrupa en una categoría que se ha denominado “semi-informales”, entre las que destacan las empresas paraфинancieras, las cajas solidarias y los fondos de autoaseguro, por ejemplo.

De esta forma, los mercados financieros rurales más que estar formados por un esquema dual de instituciones financieras formales, por un lado, e informales, por otro, son una estructura compleja donde interactúan agentes con mayor o menor grado de regulación y supervisión estatal, con tecnologías de intermediación desde profesionales hasta empíricas y con diversos mecanismos de aseguramiento de pago que cumplen funciones complementarias.

## 2. Origen y demanda de las instituciones

En la vida real existe un permanente conflicto entre las elecciones e intereses individuales que buscan maximizar los beneficios de los individuos y las necesidades colectivas de bienestar y justicia social, equidad en la distribución del ingreso y empleo. Para enfrentar estos conflictos e intentar resolverlos, los individuos demandan y crean instituciones que establezcan las reglas aceptadas por todos y que posibilitan encontrar mecanismos de coordinación económica y extra económica que permitan lograr soluciones cooperativas.

Sin embargo, en el proceso de demanda de instituciones, intervienen simultáneamente las elecciones individuales y las que buscan maximizar el bienestar colectivo. En tal sentido, la demanda de instituciones puede tener su origen en los siguientes frentes:

1. Las instituciones pueden surgir en respuesta a la necesidad de enfrentar y resolver conflictos o controversias en-

tre individuos o grupos. Tal es el caso de los derechos de propiedad.

2. Las instituciones pueden tener su origen en una demanda de individuos o grupos de la sociedad, pero no son diseñadas y operadas por ellos, sino por el gobierno, quien se encarga de su supervisión y acatamiento. Tal sería el caso de la administración de programas de aseguramiento agrícola, financiamiento rural, asistencia técnica y capacitación.
3. Las instituciones pueden tener su origen en una decisión netamente individual, aunque posteriormente sean diseñadas y operadas colectivamente con base en normas consensadas por los individuos que forma parte de dicha institución. Como ejemplo de este grupo, se puede citar el caso de las denominadas cajas populares de ahorro y crédito que en sus orígenes fueron impulsadas por los sacerdotes adscritos a una parroquia y que con el paso de los años estas organizaciones pasaron a ser administradas por los propios ahorradores.
4. Las instituciones también pueden ser concebidas, diseñadas, operadas e impuestas a los individuos, aún en contra de su voluntad. Tal es el caso del seguro agrícola para los pequeños agricultores, quienes lo ven como un requisito para acceder al crédito bancario.

En suma, independientemente de su origen, las instituciones cumplen un papel crucial, toda vez que permiten: (i) moldear las interacciones humanas en el más amplio sentido del término, (ii) estructurar los incentivos en el intercambio político, social y económico, (iii) reducir la incertidumbre y (iv) aportar las señales para organizar y guiar la interacción social.

### 3. Restricciones institucionales

Con el propósito de establecer los límites dentro de los cuales se registra el intercambio y las elecciones de los individuos, las instituciones generan una serie de restricciones que definen los derechos y obligaciones, las retribuciones, prohibiciones y sanciones establecidas en la ley y en las convenciones.

Al igual que las instituciones, las restricciones pueden ser informales y formales. Las primeras son las que los individuos se imponen a sí

mismos para evitar anarquía y fricciones, dando con ello la mayor coherencia posible al intercambio. Estas restricciones aparecen bajo la forma de códigos de conducta, normas de comportamiento y tradiciones, tales como la confianza, la solvencia moral, la honestidad, la reciprocidad ... La ventaja de las restricciones informales es que disminuyen la necesidad de crear y mantener mecanismos públicos obligatorios, pues por sí mismos garantizan estándares aceptados socialmente en los contratos (de crédito y seguro, por ejemplo) o en cualquier operación de intercambio y por tanto reducen los costos de transacción, haciendo posible la realización de muchas operaciones de intercambio que bajo restricciones formales no se harían.

En lo que respecta a las restricciones formales, se trata de reglas escritas que están contenidas en las diversas leyes, reglamentos y normas. Este tipo de restricciones permite imprimirle un mayor rigor a los términos de los contratos, pues derivan en obligaciones que deben cumplirse coercitivamente, ya que la autoridad pública se encarga de su vigilancia y cumplimiento mediante sus distintos órganos de control. Las restricciones formales desempeñan un papel crucial en el intercambio porque pueden aumentar las tasas de beneficio de las inversiones, facilitar el intercambio y definir las oportunidades de obtener ganancias en las transacciones institucionalizadas por los derechos de propiedad y los contratos.

### ***3.1. Derechos de propiedad***

Los derechos de propiedad tienen un papel estratégico en el intercambio en la medida en que establecen los límites y alcances de la propiedad en varios aspectos, a saber:

- Los derechos para usar un activo.
- Contratar créditos sobre el valor de un activo.
- Transferir permanentemente a terceros los derechos de propiedad sobre un activo, ya sea mediante alienación o venta.
- Obtener ingresos de la explotación de un activo.
- Transferir temporalmente un activo a través de la renta, préstamo o concesión.
- Donar un activo.

En suma, los derechos de propiedad constituyen una variable importante para enfrentar problemas de eficiencia y equidad. Esto se podría ilustrar en el caso de los derechos de propiedad sobre la tierra y su impacto en los servicios de crédito. Así, una mejor definición de los de-

rechos de propiedad sobre la tierra podría generar los incentivos suficientes para que los propietarios contraten créditos dando en garantía las propias tierras y que las instituciones acepten dichas garantías al percibir menores riesgos asociados a la inseguridad de la tierra.

Para el caso de los mercados financieros, la investigación realizada por Martínez (2000) sobre la importancia de la protección de los derechos de propiedad en el sistema financiero y en el crecimiento económico, destaca que las medidas que resultan más importantes para promover el desarrollo del mercado crediticio son la prelación de los acreedores garantizados en el proceso de disposición de activos en la quiebra de una empresa y la de obligar a la salida del administrador al solicitarse la reorganización de la empresa.

### **3.2. El contrato**

El contrato representa una institución fundamental en la medida en que facilita o promueve la cooperación en el intercambio, pues a través de este se especifican los tipos de derechos de propiedad que pueden ser transferidos y los términos en que puede hacerse. El contrato más eficiente será aquel en el que a partir de una negociación voluntaria entre las partes, exista la aceptación en compartir costos y beneficios.

Ahora bien, cuando los contratos no son voluntarios y no se cumplen en forma automática, entonces surge la necesidad de instituciones que definan las reglas adecuadas para promover y garantizar la firma y el cumplimiento de los contratos.

Si los contratos están escritos según la ley y son de cumplimiento obligatorio o si son contratos validados exclusivamente por la tradición, usos y costumbres sin la necesidad del poder público, entonces los contratos pueden ser formales e informales.

El proceso de elaboración de un contrato eficiente implica la confluencia de tres factores: (i) el diseño mismo del contrato, en el cual deben considerarse criterios como la confianza, el cumplimiento automático y la co-responsabilidad en los costos y beneficios, (ii) la calidad de las instituciones y su capacidad para impulsar el establecimiento de buenos contratos y, (iii) la magnitud de los costos que conlleva su aplicación y cumplimiento. Por consiguiente, los buenos contratos contribuyen a disminuir los costos de transacción, mejorar y aumentar la eficiencia global de la economía.

## 4. Mecanismos públicos obligatorios

En cualquier transacción que se realiza entre dos individuos, es esencial saber con precisión quién podría garantizar el cumplimiento de los contratos y la transferencia de los derechos de propiedad. Dada la reducida probabilidad de que una de las partes involucradas lo garantice, surge la necesidad de un tercer partido, que bien puede estar representado por un poder judicial muy bien definido en términos de leyes, tribunales, cortes, jueces, árbitros, abogados y mediadores.

La certidumbre de que los contratos y los derechos de propiedad se cumplirán cabalmente, da lugar a un mejor desempeño económico, toda vez que las posibilidades de riesgo moral, selección adversa, comportamiento oportunista o aversión al riesgo se reducen sensiblemente. El poder coercitivo en el cumplimiento de las instituciones se vuelve necesario en la medida que el comportamiento de los individuos está determinado por al menos cuatro factores: (i) la información disponible, (ii) la capacidad de obtener y procesar información para la toma de decisiones, (iii) la influencia de las instituciones y, (iv) la capacidad de aprendizaje de nuevas estrategias optimizadoras de beneficios.

Así, las instituciones pueden enviar señales lo suficientemente poderosas como para influenciar el comportamiento de los individuos, induciéndolos a pasar de estrategias individualistas a un comportamiento que favorezca la acción cooperativa.

## 5. Organizaciones

Las organizaciones son estructuras económicas, administrativas, políticas y sociales en las cuales los agentes constituyen sus espacios para realizar sus intercambios.

Los incentivos que impulsan a los individuos a conformar organizaciones se relacionan con la capacidad que se les atribuyen para enfrentar las restricciones institucionales, tecnológicas y económicas que obstaculizan el buen desempeño frente al mercado. Así, las organizaciones permiten aprovechar las ventajas de la cooperación, repartir los costos de la gestión pública y administrativa, acceder a mercados y alcanzar escalas de producción competitivas. En este sentido, cuando los individuos participan en el diseño y construcción de organizaciones es porque de alguna manera buscan aprovechar las oportunidades y beneficios que definen las reglas institucionales.

El conjunto de las diversas organizaciones existentes en la sociedad —empresas privadas, organismos públicos, cooperativas, asociaciones de productores y consumidores, partidos políticos, sindicatos, etc.— son de alguna manera los eslabones que articulan y relacionan a los mercados y los agentes. Aunque suele llamarse por igual a las instituciones y a las organizaciones, el neoinstitucionalismo económico hace una distinción entre ambas, ya que mientras las primeras son un conjunto de reglas y normas, las segundas son las instancias a través de las cuales los individuos se relacionan y organizan en grupos para emprender acciones colectivas y operar como “actores colectivos” en el mercado de acuerdo a las reglas establecidas por las instituciones. Sin embargo, para algunos autores como Dosi, *et. al.*, en la medida en que las organizaciones están regidas por instituciones, que las organizaciones mismas se encargan de diseñar, aplicar y vigilar, éstas también son instituciones, toda vez que están regidas por reglas.

## 6. Costos de transacción

El concepto de costos de transacción constituye una categoría central para el modelo del neoinstitucionalismo económico. Dichos costos se originan cuando se diseña y establece algún tipo de contrato ex-ante de la transacción y para vigilar su cumplimiento ex-post. Esto significa que en cualquier transacción se genera una serie de costos vinculados con: (i) defensa, protección y cumplimiento de los derechos de propiedad de los activos, (ii) garantía del derecho a usar el activo y obtener un ingreso del activo, (iii) el derecho de uso exclusivo y, (iv) el derecho a intercambiar los activos.

Las actividades económicas en las que típicamente se generan los costos de transacción son el establecimiento de contratos de diversa índole como servicios financieros y profesionales en el sentido amplio: asesoría, consultoría, capacitación...

## 7. Información

En su acepción más amplia, la información se constituye en una de las variables más importantes en cualquier proceso de intercambio, ya que las decisiones económicas de los individuos dependen, en gran medida, de la información existente en lo que respecta al marco jurídico, las regulaciones, los contratos, el funcionamiento de los mercados,

la disponibilidad de tecnología, etc. En este sentido, cuando la información disponible es restringida, fragmentada o se encuentra desigualmente distribuida, puede impedirse u obstaculizarse la fluidez del intercambio, porque en el proceso de toma de decisiones se introduce incertidumbre. Por tal motivo, la creación de instituciones que favorezcan la generación y difusión de información para la toma de decisiones constituye un factor clave para reducir la incertidumbre, potenciar el intercambio y en general para mejorar el desempeño económico de los agentes en su relación con los mercados.

Precisamente, las finanzas constituyen el campo de la economía donde el uso de la información es más intensivo, toda vez que cualquier operación financiera implica la entrega inmediata de una determinada cantidad de dinero a cambio de la promesa de recibir una recompensa a futuro, algo que por cierto puede no ocurrir. En este sentido, los beneficios que pueden obtenerse de la generación y procesamiento de información relevante sobre el riesgo de incumplimiento y protección de la incertidumbre, ha sido la principal palanca que ha impulsado las innovaciones en los mercados e instituciones financieras.

La información no es un bien libre de costos o cuyo acceso sea gratuito. Para muchos grupos sociales resulta difícil financiar la adquisición y procesamiento de la información. Esto se traduce en una demanda de instituciones que generen y difundan a costos accesibles la información relevante para tomar decisiones de inversión, ahorro, consumo e innovación tecnológica.

### 7.1. El principal y la agencia

En cualquier relación de intercambio entre dos partes contratantes se establecen relaciones entre una de las partes que posee los derechos de propiedad de un activo o detenta la función administrativa más importante —a la que se da el nombre de *principal*—, y otra que asume la función administrativa delegada del activo, a la que se le denomina *agencia* o agente.

Dado que las relaciones (formales e informales) que se establecen entre el principal y la agencia son jerárquicas y asimétricas (en la medida en que el agente tiene mas información de la operación concreta de la actividad donde se usará el activo, un crédito por ejemplo), el principal necesita establecer un tipo de relación con la agencia que le permita supervisar los términos del contrato pactado. Sin embargo, para que el agente ejecute los acuerdos con base en lo firmado, debe percibir incentivos que compensen o premien su buen comportamiento.

Los problemas típicos de agencia surgen cuando los principales destinan recursos con un propósito particular y conceden control parcial sobre los recursos a los agentes que son los encargados de alcanzar el propósito establecido por los primeros. En virtud de que los agentes tienen sus propios objetivos, los principales necesitan vigilar y restringir el comportamiento de los agentes, para asegurarse que el propósito inicial será logrado.

Una forma de reducir los riesgos de violación de contratos entre el principal y el agente es mediante el establecimiento de una serie de mecanismos de gobernación que permitan proveer, por medio de buenos sistemas de información, problemas de daño moral, selección adversa y comportamiento oportunista, que en los hechos se traducen en una elevación de los costos de transacción. La gobernación, es por lo tanto, el conjunto de instrumentos que permite a los individuos actuar en las organizaciones para reducir colectivamente las diferencias y eventuales conflictos, ello a partir de la consideración de los problemas públicos, las necesidades sociales o demandas de terceros.



# Proceso de configuración de la arquitectura actual de los mercados financieros rurales

En el proceso de intercambio de activos o instrumentos financieros que se registra en un mercado financiero, intervienen una gran cantidad de intermediarios cuya función más importante consiste, precisamente, en garantizar el flujo continuo de fondos de los ahorradores (o de cualquier otra fuente) a los usuarios finales.

En mercados financieros altamente desarrollados y competitivos, dichos intermediarios están representados por las comúnmente conocidas como instituciones financieras —bancos, compañías aseguradoras, uniones de crédito, sociedades de inversión, cajas de ahorro, etc.— Sin embargo, en caso de mercados financieros rurales cuyas principales características son su bajo desarrollo y alta segmentación, se observa una participación muy importante de entidades o empresas comerciales no financieras, que no obstante estar especializadas en la fabricación y venta de productos, también asumen funciones de prestación de servicios financieros a sus proveedores de materias primas o a sus clientes finales.

Como ejemplo de lo anterior está el caso de la agroindustria tabacalera que financia gran parte de los costos de producción en que incurren los productores de tabaco, a cambio de que éstos le entreguen la totalidad de la cosecha obtenida. Igualmente destaca lo que hacen las empresas de insumos agrícolas, que otorgan créditos comerciales a los productores para que éstos puedan disponer oportunamente de los insumos; la liquidación del adeudo se hace una vez obtenida la cosecha, conseguido el crédito o recibido algún subsidio gubernamental. También está el típico caso del prestamista local que por su proximidad con los prestatarios, otorga pequeños préstamos para cubrir gastos urgentes o inesperados.

En virtud de lo anterior, al tratar de desentrañar la compleja arquitectura de los MFR, se considerará a cualquier tipo de institución, empresa, organización o agente que directa o indirectamente asume funciones de prestación de servicios financieros bajo sus propias reglas o normas de carácter formal o informal, por lo que todos podrán recibir el nombre de instituciones financieras.

Con el propósito de ganar claridad, se procederá a separar los diferentes servicios financieros que ofrecen las diversas instituciones que operan en los MFR. Así por ejemplo, algunas instituciones se especializan en ofrecer servicios de crédito, ya sea en forma directa o indirecta, mientras que otras realizan el proceso de intermediación completo — aceptan depósitos de ahorro y los usan para hacer préstamos—. Por su parte, otras instituciones ofrecen el servicio de seguro y reaseguro y otras más brindan el servicio de factoraje financiero.

Sobre la base de diversos estudios basados en censos, encuestas y estudios de caso, se procederá a analizar cada servicio financiero en particular, enfatizando en su definición y características, evolución, cobertura y perspectivas. Posteriormente se profundizará en el análisis de las instituciones más representativas que brindan dicho servicio, precisando su origen y evolución, alcance, desempeño, autosuficiencia y viabilidad institucional.

Finalmente, se intentará elaborar un esquema que muestre la arquitectura actual de los MFR, ello con el fin de estar en condiciones de sugerir las posibles innovaciones tendientes a definir una nueva arquitectura acorde con los nuevos tiempos y necesidades del medio rural.

## A. Servicios de crédito

Diversos estudios basados en encuestas de cobertura nacional y regional arrojan algunos indicadores que dan cuenta de la estructura institucional y del alcance del crédito en el medio rural. El VII Censo Agropecuario indica que para 1991, el 19.42% de las unidades de producción agropecuaria y forestal recibieron algún tipo de crédito. Sobre las fuentes de crédito, el Censo señala que las instituciones bancarias financiaron al 36% de las unidades, el Programa de Crédito a la Palabra (PROCREPA) operado hasta 1997 por el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) al 43.3% y otras fuentes al 20.7%.

Por su parte, la SARH–CEPAL realizaron dos encuestas en hogares del sector ejidal, una en 1990 y otra en 1994. Ambas tuvieron una cobertura nacional y los resultados obtenidos fueron analizados por Gor-

dillo, De Janvry y Sadoulet (1999). Un primer hallazgo relevante de tales encuestas es que entre 1990 y 1994 la proporción de ejidatarios con acceso al crédito se incrementó, al pasar de 20 a 30.5%.<sup>1</sup> Este incremento se explica principalmente por el surgimiento del PROCREPA durante el régimen del Presidente Salinas, programa que dio acceso a una modalidad de crédito sin intereses ni garantías a casi todos aquellos ejidatarios que fueron depurados de la cartera de BANRURAL debido a su alta siniestralidad, así como a muchas familias ejidales que nunca habían tenido acceso a este servicio.

En el Cuadro 3-1 se presentan las diferentes fuentes de crédito encontradas en 1994, destacando el PROCREPA como la más importante, con 63% de las transacciones, seguida por BANRURAL, con 15%. Por su parte, la banca comercial sólo participó con el 5% del total de los préstamos otorgados a los ejidatarios.

| Cuadro 3-1                       |                              |                                           |                                  |                                                         |
|----------------------------------|------------------------------|-------------------------------------------|----------------------------------|---------------------------------------------------------|
| Fuentes de crédito para el ejido | Fuentes                      | Porcentaje del total de las transacciones | Porcentaje del total del crédito | Porcentaje del total de familias que recibieron crédito |
|                                  | Fuentes públicas             | 81.0                                      | 62.2                             | 25.6                                                    |
|                                  | • BANRURAL                   | 15.0                                      | 45.8                             | 4.6                                                     |
|                                  | • PROCREPA                   | 63.1                                      | 15.5                             | 20.1                                                    |
|                                  | • Otras                      | 2.9                                       | 0.9                              | 0.9                                                     |
|                                  | Fuentes privadas formales    | 5.9                                       | 20.7                             | 1.8                                                     |
|                                  | • Bancos comerciales         | 5.2                                       | 19.6                             | 1.6                                                     |
|                                  | • Uniones de crédito         | 0.3                                       | 0.9                              | 0.1                                                     |
|                                  | • Bancos de ahorro y crédito | 0.4                                       | 0.2                              | 0.1                                                     |
|                                  | Fuentes informales           | 8.9                                       | 9.7                              | 2.8                                                     |
|                                  | • Amigos y parientes         | 5.1                                       | 6.0                              | 1.6                                                     |
|                                  | • Prestamistas               | 3.5                                       | 3.7                              | 1.1                                                     |
|                                  | • Comerciantes               | 0.3                                       | 0.0                              | 0.1                                                     |
|                                  | Otras fuentes                | 4.3                                       | 7.5                              | 1.4                                                     |
|                                  | Total                        | 100                                       | 100                              | 31.6                                                    |

Fuente: Elaborado en base a SARH-CEPAL, *Encuesta nacional ejidal 1994*; (Gordillo, 1999).

Aunque las fuentes informales, como los agiotistas, amigos y parientes, solamente contribuyen con 9% de los préstamos, lo cierto es que su importancia es preponderante para satisfacer urgencias de los prestatarios, tal como se analizará mas adelante.

Sumando al PROCREPA, BANRURAL y otras fuentes gubernamentales, resulta que el sector público fue con mucho la fuente principal de

<sup>1</sup> Se debe considerar, sin embargo, que este incremento se produce luego de que entre 1985 y 1993 el BANRURAL dejó de otorgar crédito a más de 1.2 millones de productores.

crédito para el ejido, ya que contribuyó con 81% del total de los préstamos.

Considerando la participación de cada fuente en el monto total de crédito, resulta que el BANRURAL fue la principal fuente de crédito para el ejido con 45.8% del total, seguido por los bancos comerciales con 19.6%. El hecho de que el PROCREPA haya aportado 15.5% del crédito no obstante representar 63% de las transacciones, significa que el incremento de los ejidatarios con acceso al crédito registrado entre 1990 y 1994 fue acompañado de una disminución del monto medio de los créditos, lo que seguramente se ha traducido en mayores restricciones crediticias para este sector, sobre todo con fines de inversión.

De acuerdo con los datos de esta encuesta, solamente 31.6% de las familias ejidales tuvieron acceso al crédito, siendo el PROCREPA la fuente más importante, con 20%, seguido por BANRURAL con 4.6%.

Los resultados de esta encuesta de alguna manera coinciden con lo encontrado por el Banco Mundial en el marco de la encuesta regional de servicios financieros a empresas rurales realizada en 1994 como parte del diagnóstico de los MFR realizado en coordinación con el gobierno mexicano. Así, aunque esta encuesta solo cubrió las regiones norte de Puebla, Bajío guanajuatense y norte de Veracruz, encontró que el 44% de las empresas rurales tuvieron acceso a algún tipo de crédito en los dos años anteriores a julio de 1994. De éstas, el 13% recibió crédito bancario y el 87% restante fue financiado por fuentes informales, principalmente por agentes o empresas comerciales (54%), amigos y familiares (14%) y agiotistas (10%). Sin embargo, cuando se considera la participación de ambas fuentes en términos del monto, la fuente formal participó con el 61% y la informal con el 38% (Cuadro 3-2).

**Cuadro 3-2**  
**Fuentes de**  
**crédito para las**  
**empresas rurales**

| <b>Tipo de fuente</b>                                       | <b>Cobertura<br/>(participación en<br/>las transacciones)</b> | <b>Oferta<br/>(participación en<br/>los montos)</b> |
|-------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
| <b>Formal</b>                                               | <b>13</b>                                                     | <b>61</b>                                           |
| • Bancos                                                    |                                                               | 55                                                  |
| • Intermediarios no bancarios                               |                                                               | 6                                                   |
| <b>Informal</b>                                             | <b>87</b>                                                     | <b>38</b>                                           |
| • Crédito comercial                                         | 54                                                            | 25                                                  |
| • Crédito de agiotistas                                     | 10                                                            | 8                                                   |
| • Crédito de amigos y vecinos                               | 14                                                            | 3                                                   |
| • Crédito "amarrado" a ventas                               | 8                                                             | 2                                                   |
| <b>EMPRESAS QUE ACCEDIERON A ALGÚN TIPO DE CRÉDITO: 44%</b> |                                                               |                                                     |

Fuente: Elaborado en base a World Bank, 1994.

Del total de los créditos que recibieron las empresas rurales, el 37% de las transacciones y 73% de los montos fueron en efectivo, es decir, se otorgaron en forma de dinero y se recuperaron en dinero; mientras que el restante se otorgó en especie y se recuperó en dinero o se otorgó en dinero o en especie y se recuperó en especie (crédito amarrado a ventas anticipadas).

A fin de entender las características específicas de los diferentes tipos de crédito a los que tienen acceso los ejidatarios en general y las empresas rurales en particular, a continuación se procede a agruparlos en tres grandes grupos y analizar cada uno de ellos.

## 1. Créditos en efectivo

En este grupo se incluyen créditos que se otorgan y recuperan en dinero. Las principales fuentes son los bancos, los intermediarios no bancarios, los agiotistas, los amigos o vecinos e instituciones gubernamentales.

### 1.1. Montos y plazos

En general, los créditos en efectivo que se canalizan a las empresas rurales y ejidatarios son para resolver problemas de liquidez, para enfrentar contingencias, para cubrir capital de trabajo y en muy baja proporción para inversiones de largo plazo, es decir, para capitalización. Esto queda de manifiesto cuando se consideran los plazos promedio a los que se otorgan este tipo de créditos, así como los montos involucrados.

Es el PROCREPA el que otorga los montos más pequeños, incluso por debajo de los agiotistas y parientes o amigos. Por su parte, los bancos son la fuente de crédito que otorga los mayores montos de crédito y a plazos más largos, aunque en realidad no rebasan siquiera el límite de tiempo máximo de un crédito de avío, que es hasta de 24 meses. La reducida capacidad e interés de la banca por otorgar créditos de largo plazo, como los refaccionarios e hipotecarios, es algo que siempre ha caracterizado la operación de los bancos (comerciales y de desarrollo), pues los créditos de avío siempre han sido privilegiados con relación a los refaccionarios en proporciones que en algunos años han alcanzado relaciones de 3:1. El hecho de que después de 1990 dicha relación tienda a acortarse, no es porque los créditos de largo plazo se otorguen en mayor proporción que los de corto plazo, sino que más bien es resultado de los múltiples programas de reestructuración de adeudos que se han instru-

mentado en México desde 1991 y que implican convertir los créditos de avío a refaccionarios, dado el alargamiento de los plazos de pago.

La supremacía de los créditos de corto plazo en el ámbito rural obedece a las siguientes razones:

1. La política agrícola y económica en general se ha caracterizado por las bruscas oscilaciones, lo que impide tomar decisiones de inversión o ahorro en el largo plazo.
2. La permanente incertidumbre económica y política, aunado a la incapacidad de la banca comercial por incentivar el ahorro voluntario, han dado como resultado la formación de una base de ahorro financiero muy inestable y por consiguiente no apropiada para financiar proyectos de larga maduración.
3. Debido a la baja captación de ahorro rural, la banca de desarrollo no dispone de fuentes de fondeo estables y seguras que le permitan privilegiar créditos orientados a inversiones de largo plazo.

**Cuadro 3-3**  
Montos y plazos  
de los créditos en  
efectivo

| <i>Fuente financiera</i>    | <i>Monto medio ( \$ )</i>           |                                     | <i>Plazo (meses)</i>                |                                     |
|-----------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
|                             | <i>Empresas Ejidatarios rurales</i> | <i>Empresas Ejidatarios rurales</i> | <i>Empresas Ejidatarios rurales</i> | <i>Empresas Ejidatarios rurales</i> |
| Bancos                      | 36,000                              | 15,398                              | 21                                  | 16.5                                |
| Intermediarios no bancarios | 4,100                               | 7,050                               | 10                                  | 9.5                                 |
| PROCREPA                    | —                                   | 1,104                               | —                                   | 7.2                                 |
| Agiotistas                  | 3,100                               | 4,720                               | 4 <sup>1</sup>                      | 9.3                                 |
| Amigos y parientes          | 875                                 | 5,241                               | 2.4 <sup>2</sup>                    | 5.3                                 |

<sup>1</sup> Sólo se aplica 50% de las transacciones y para el 50% restante los plazos son abiertos.

<sup>2</sup> Esta fuente de crédito es muy flexible en los plazos.

Fuente: Elaborado a partir de World Bank (1995) y SARH-CEPAL (1994).

## 1.2. Destino final

El Cuadro 3-4 permite observar la gran proporción de créditos (40%) que se destinaron al consumo, aunque aún dominan los canalizados a la inversión. En cuanto a montos se refiere, el 87% se destina a la inversión y sólo 13% a consumo, lo que resulta lógico si se considera que por lo general las necesidades de dinero para cubrir asuntos relacionados al consumo son menores que las requeridas para la inversión.

La encuesta de la SARH-CEPAL (1994) distingue entre los créditos destinados a gastos corrientes y a inversión, resultando que del total del crédito recibido por los ejidatarios, el 83% se destinó para cubrir el primer tipo de gasto y 14% para el segundo. Los gastos corrientes de la producción motivaron 94% del total de los préstamos, mientras que los de inversión sólo 5%. Esto significa que la disminución de la participación de BANRURAL, en contraste con el aumento del PROCREPA, se tra-

dujeron en una drástica reducción de la disponibilidad del crédito de inversión para el ejido.

**Cuadro 3-4**  
**Destino final del**  
**crédito en**  
**efectivo\***

|           | Transac-<br>ciones | Monto | Fuentes formales |                         | Fuentes informales |                        |
|-----------|--------------------|-------|------------------|-------------------------|--------------------|------------------------|
|           |                    |       | Bancos           | Interm. no<br>bancarios | Agiotista          | Familiares<br>y amigos |
| Consumo   | 40                 | 13    | 5                | 26                      | 50                 | 27                     |
| Inversión | 60                 | 87    | 95               | 74                      | 50                 | 73                     |

\* Se refiere a montos de crédito.

Fuente: World Bank, 1995.

Cuando se hace la distinción entre fuentes formales e informales de financiamiento, se observa claramente cómo las primeras tienden a financiar preponderantemente la inversión y las segundas, sobre todo los agiotistas, le asignan la misma importancia a los créditos orientados al consumo y a la inversión. Parece existir una relación muy estrecha entre la proximidad de la fuente de financiamiento y el destino del crédito: a mayor cercanía del prestamista con el prestatario, mayor importancia de los créditos al consumo y viceversa.

Esto resulta más evidente en la encuesta de la SARH-CEPAL (1994), ya que se les preguntó a los ejidatarios qué hacían ante una urgencia de corto plazo, como la de pagar elevados gastos médicos o de mediano plazo, como afrontar una mala cosecha. En lo que respecta a la primera pregunta, 8.1% de los ejidatarios manifestaron que tenían seguro médico, mientras que 44.2% recurrían a préstamos del sector informal. El 31% de las familias recurrían a la venta de animales como fuente de liquidez. Los animales sirven así como un fondo de ahorro importante para el aseguramiento. La utilización del ahorro monetario servía como seguro sólo en 6.7% de los casos, lo que sugiere que pocos ejidatarios tienen acceso a instituciones financieras para ahorrar dinero, lo que constituye una gran laguna institucional.

Para hacer frente a las urgencias de mediano plazo, tal como una mala cosecha, sólo 4.4% tenía seguro agrícola, mientras que 47% recurría a los préstamos informales y 29% vendía animales. También aquí están débilmente desarrolladas las fuentes formales del aseguramiento, a la vez que predominan los préstamos informales y los ahorros en animales (Gordillo, *et. al.*, 1999).

El hecho de que las empresas rurales sólo hayan destinado al consumo el 5% de los montos de crédito provenientes de los bancos, tiene su explicación no sólo en las restricciones que imponen los mismos bancos y a los largos períodos de tramitación, sino también en el tipo de prestatarios que tienen acceso a esta fuente. En efecto, hasta antes de 1990 los bancos, principalmente los de desarrollo, sólo autorizaban

líneas de crédito para fines agrícolas, pecuarios, forestales o agroindustriales, pero a partir de este año las opciones de financiamiento quedaron prácticamente abiertas para cualquier actividad productiva que se desarrolle en el medio rural, con lo cual se ampliaron las posibilidades para que un crédito bancario pueda ser eventualmente destinado al consumo. Incluso, con la adopción del sistema de crédito parametrizado por parte de la banca comercial y de desarrollo, la obtención de créditos para consumo se facilita, pues cuando los montos solicitados no rebasan cierto límite —300 mil pesos en caso de la banca comercial— el banco da prioridad a la solvencia moral y económica del solicitante y el proyecto sólo se toma en cuenta como una referencia durante el proceso de evaluación. No obstante lo anterior, los créditos para consumo en el medio rural aún son escasos.

**Cuadro 3-5**  
*Fuentes de  
crédito en caso de  
emergencias*

|                                | <b>TIPO DE URGENCIAS</b>                                           |                                                                |
|--------------------------------|--------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|
|                                | <i>Urgencias de corto plazo</i>                                    | <i>Urgencias de mediano</i>                                    |
|                                | <i>gastos médicos elevados</i><br><i>(ejidatarios que la usan)</i> | <i>plazo: mala cosecha</i><br><i>(ejidatarios que la usan)</i> |
| Asistencia del sector formal   |                                                                    |                                                                |
| • Tienen seguro                | 8.1%                                                               | 4.4%                                                           |
| • Préstamos bancarios          | 0.4%                                                               | 0.5%                                                           |
| Asistencia del sector informal |                                                                    |                                                                |
| • Préstamos informales         | 44.2%                                                              | 47.3%                                                          |
| Autoaseguramiento              |                                                                    |                                                                |
| • Uso de ahorros               | 6.7%                                                               | 7.9%                                                           |
| • Venta de animales            | 31.4%                                                              | 29.0%                                                          |
| • Venta de otros activos       | 1.4%                                                               | 2.0%                                                           |

Fuente: Elaborado con base en SARH-CEPAL, 1994.

Finalmente, el hecho de que sean los prestatarios de mayor solvencia económica los que en realidad tienen acceso al crédito bancario, significa que probablemente requieran menos crédito de consumo para ayudarse a graduar sus flujos de ingreso-consumo.

En lo que se refiere al destino final de los créditos aportados por amigos y familiares, es importante hacer la siguiente reflexión. No obstante la reducida participación de esta fuente en el financiamiento rural, en no pocas ocasiones se han fincado grandes expectativas en estos prestamistas, sobre todo cuando se consideran las cuantiosas remesas de los quince millones de migrantes mexicanos que laboran o viven en Estados Unidos. En efecto, se calcula que para 1999 ingresaron al país por concepto de remesas la suma de 8 mil millones de dólares, siendo esta la tercera fuente de divisas más importante para México, después de la inversión extranjera directa y la exportación de petróleo (CONAPO, 2000). Al

ser ingresos monetarios frescos, se ha pensado que bien podrían contribuir a promover el desarrollo rural, pues una buena proporción de dichas remesas tiene como destino final el medio rural. Sin embargo, algunos autores e instituciones (Arroyo y Valenzuela, 1991 y CONAPO, 2000) indican que los efectos de las remesas en el desarrollo enfrentan una serie de restricciones, destacando entre las principales las siguientes:

- 1. Los ingresos que genera la migración son cíclicos, inseguros y relativamente bajos para transformar las estructuras productivas regionales.
- 2. Entre los migrantes y sus familias existe muy poca experiencia para la identificación, formulación, evaluación y puesta en marcha de empresas rurales que incorporen más empleados que los que pueda ofrecer la familia.
- 3. En el medio rural no existen las condiciones necesarias (de infraestructura y servicios conexos) para operar una empresa rural en forma autosostenible.

En virtud de lo anterior, lo más común es que más del 70% de los migrantes temporales destinen los ingresos ganados en Estados Unidos al consumo corriente, siendo realmente pocos (6%) los que emprenden inversiones productivas, y los que lo hacen son pequeños negocios familiares relacionados con el comercio (Cuadro 3-6). La CONAPO (2000) llegó a estas mismas conclusiones, al encontrar que ocho de cada diez pesos de las remesas se destinan al gasto corriente, esto es, alimentos, vestido, educación y esparcimiento.

| Cuadro 3-6                                                                                                            | Destino final                             | Proporción de migrantes |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|-------------------------|
| Destino final de las remesas de los migrantes temporales en Estados Unidos (estudio regional en el estado de Jalisco) | Manutención                               | 65.13                   |
|                                                                                                                       | Vivienda                                  | 13.30                   |
|                                                                                                                       | Ahorro                                    | 8.30                    |
|                                                                                                                       | Compra de tierras, maquinaria y vehículos | 4.00                    |
|                                                                                                                       | Recreación                                | 2.30                    |
|                                                                                                                       | Negocio familiar                          | 2.00                    |
|                                                                                                                       | Muebles y artículos domésticos            | 1.44                    |
|                                                                                                                       | Otros                                     | 2.60                    |

Fuente: Arroyo, et. al. , 1991.

1.3. Garantías

La garantía es uno de los mecanismos más difundidos para inducir la devolución de un préstamo (toda vez que se reduce la incertidumbre sobre el cumplimiento de la promesa de pago) y reducir la necesi-

dad de información sobre el prestatario (en la medida que disminuye el problema de verificación de la calidad).

Comúnmente se ha llamado garantía a las pertenencias que el deudor afecta para responder por el cumplimiento de sus obligaciones. De acuerdo a los principios bancarios clásicos, las garantías constituyen la base de seguridad de la concesión de préstamos y limitan, según su índole, el plazo, y según su valor, el monto del préstamo. Esto implica que generalmente no puedan recibir préstamos las personas que no ofrezcan garantías y cuyo valor exceda bastante al préstamo solicitado.

La garantía hipotecaria, por ejemplo, suele ser considerada como ineludible y primaria, pero debido a la ausencia de derechos de propiedad sobre la tierra —sobre todo la ejidal—, además de la lentitud e inoperancia de los juicios hipotecarios sobre tierras agrícolas, suele constituir una dudosa garantía sobre un préstamo, a menos que recaiga sobre casas habitación o terrenos urbanos.

La prenda, por su parte, ha sido una garantía usual en las finanzas. El comerciante puede entregar a su acreedor acciones, bonos y valores negociables para seguridad de los préstamos. Pero esto no resulta aplicable a la agricultura, justamente porque los bienes que el agricultor pudiera dejar en garantía a su acreedor son sus instrumentos de producción (ganado, maquinaria, aperos, etc.). Si los entrega, no podría producir, debilitando y hasta perdiendo su capacidad de pago.

La prenda consistente en bienes listos para su venta (representadas dichas garantías por un título) es también una garantía muy usual en el crédito comercial. El equivalente para el agricultor son las cosechas, ciertamente una de las garantías más importantes, pero puede ocurrir que todavía no existan o son frutos pendientes cuando el agricultor necesite los fondos. En caso de que dicha cosecha ya exista, la falta de adecuados servicios de almacenamiento y de disposiciones para la emisión de certificados de depósito por parte de almacenadoras, es una de las razones básicas por la que los bancos, principalmente los comerciales, participan poco en el financiamiento agrícola.

En virtud de todas estas dificultades, se creó el concepto de prenda agrícola y ganadera, mediante la cual un agricultor o ganadero recibe un préstamo en dinero o en especie, ofreciendo como garantía del mismo sus cosechas, ganado, aperos, etc., los cuales continúan en su poder, pudiendo disfrutarlos y aprovecharse de ellos mediante el compromiso de inscribir el contrato en el registro respectivo y satisfacer el interés estipulado, pagar el préstamo en su plazo y no enajenar los objetos pignorados durante la vigencia del referido contrato sin consentimiento del acreedor. Entre dichos objetos comprometidos se incluyen las cosechas futuras y ocupan un lugar preeminente porque de

la venta de esas cosechas provendrá, precisamente, el dinero para pagar el préstamo. El préstamo ha venido así a descansar más en la buena fe del prestatario que en las pertenencias afectadas. Toma así cuerpo una forma intangible de garantía, que se ha llamado moral o personal.

Dadas estas consideraciones, se comprende la razón por la cual en la encuesta ejidal realizada por la SARH-CEPAL (1994), resultó que los préstamos sin requerimientos de garantías son sorprendentemente importantes para el sector ejidal, pues representan 31% del total de las transacciones crediticias. Esto se debe principalmente a la existencia del Programa de Crédito a la Palabra (PROCREPA) (ver Capítulo III, sección 3.4). Por su parte, la tierra se usa excepcionalmente como garantía sólo en 6.4% de los préstamos, ello no obstante la puesta en marcha del Programa de Certificación de Derechos Ejidales (PROCEDE) que busca regularizar la tenencia de la tierra. En cambio, la cosecha sirve como garantía en 21% del total de las transacciones, mientras que los animales, las casas y los vehículos participan en 8% (Gordillo, *et. al.*, 1999).

En la encuesta realizada por el Banco Mundial se encontró que las garantías que soportan la concesión de créditos en efectivo a las empresas rurales son de cinco tipos, aunque bien pueden agruparse en dos grupos:

1. Garantías materiales o reales en donde se incluyen los bienes inmuebles, pagarés o letras de cambio y los bienes muebles.
2. Garantías intangibles, donde se incluyen los avales y las promesas verbales.

Un tercer grupo de garantías que siempre exige cualquier prestatario y en primer término, lo constituyen las que se denominan garantías personales, y se refieren a la solvencia moral del deudor, la cual está representada por sus cualidades individuales, es decir, por la posibilidad de cumplimiento de sus obligaciones apoyada en su honradez, su dedicación al trabajo, su salud y su conducta. Esta garantía es fundamental y no puede prescindirse de ella. No es sustituible, sino que las de los otros dos grupos le son adicionales y sirven solo para proteger al préstamo contra riesgos.

Ahora bien, lo que en realidad ocurre es que dos de las principales fuentes de crédito en efectivo, los bancos y los agiotistas, han centrado su atención en el primer grupo de garantías y exigen un margen muy amplio de activo tangible como medio para reducir el riesgo moral e inducir el reembolso. Así, en el caso de los bancos, la relación garantías-crédito es de 6:1 y en el caso de los agiotistas dicha relación adquiere magnitudes considerables al ser de 26:1. Ambas fuentes difieren en lo que se refiere al énfasis que le dan a los distintos tipos de garantías, ya que mientras los primeros privilegian las hipotecarias sobre bienes inmuebles (33% de las transacciones y 62% de los montos) y en menor medida los pagarés o le-

tras de cambio<sup>2</sup> (33% de las transacciones y 56% de los montos), los segundos prefieren usar estas últimas (55% de las transacciones y 56% de los montos) y las garantías sobre bienes muebles (Cuadro 3-7).

La excesiva sobre-colateralización que caracteriza a los créditos en efectivo generalmente se explica por cuestiones relacionadas con las ineficiencias del marco jurídico, que se traducen en lentitud e inoperancia de los juicios ante cualquier tipo de tribunal, lo cual induce a las fuentes crediticias a sobre garantizar los créditos a fin de elevar considerablemente el costo de no-pago para el deudor y con ello reducir los riesgos de incumplimiento. Esta situación, sin embargo, afecta tanto al prestamista como al prestatario. Al primero porque le impone altos costos de transacción, principalmente por la necesidad de valorar los activos dados en garantía y porque se restringe considerablemente su universo de selección de nuevos clientes; y a los segundos porque se traducen en posibilidades reales de pagar mucho más que los montos recibidos en préstamo, a la vez que se margina a muchos de ellos por carecer de dichas garantías.

La sobre-colateralización también puede explicarse por el tipo de tecnología de intermediación financiera empleada, sobre todo en lo que se refiere al componente de información, que incluye la evaluación del demandante de crédito, seguimiento de los acreditados y reforzamiento de los contratos de crédito. Así, en el caso de los bancos, debido a que éstos están generalmente distantes de las localidades donde habitan los potenciales prestatarios, incurren en elevados costos de investigación, selección y supervisión, que ante el afán de minimizarlos se opta por exigir elevadas garantías a fin de inducir el reembolso.

En el caso de los agiotistas, sin embargo, es poco lo que estos desconocen sobre la situación de sus acreditados, o de aquellos que alguna vez pudieran ser sus deudores. Lo que los bancos simplemente suponen, ellos en verdad lo poseen: un conocimiento directo de las características y capacidad de reembolso de aquellos con los que tienen que tratar. Y es precisamente esta ventaja lo que les permite obtener beneficios de monopolio sobre lo que prestan. Esto es lo que en buena medida explica porqué la alta proporción de garantías exigidas por este agente.

---

<sup>2</sup> El pagaré, es un título de crédito que contiene la promesa incondicional del suscriptor de pagar una suma de dinero en lugar y época determinados a la orden del tomador. A diferencia de la letra de cambio, en el pagaré puede haber estipulación de interés o cláusula penal. La letra de cambio, es un título de crédito que contiene la orden incondicional que una persona llamada girador da a otra llamada girado, de pagar una suma de dinero a un tercero que se llama beneficiario, en época y lugar determinados. La suma de dinero debe ser determinada; la ley prohíbe que en la letra de cambio figure estipulación de interés o cláusula penal, lo que sí es aceptado en el pagaré.

**Cuadro 3-7**  
**Garantías**  
**requeridas por**  
**diferentes fuentes**  
**de crédito en**  
**efectivo**

| Garantías                | FUENTE DE CRÉDITO |       |                             |       |            |       |                     |       |
|--------------------------|-------------------|-------|-----------------------------|-------|------------|-------|---------------------|-------|
|                          | Bancos            |       | Intermediarios no bancarios |       | Agiotistas |       | Amigos y familiares |       |
|                          | Trans.            | Monto | Trans.                      | Monto | Trans.     | Monto | Trans.              | Monto |
| Hipotecaria <sup>1</sup> | 33%               | 62%   | 0%                          | 0%    | 9%         | 5%    | 0%                  | 0%    |
| Pagaré o LC <sup>2</sup> | 33%               | 25%   | 42%                         | —     | 55%        | 56%   | 8%                  | 14%   |
| Física <sup>3</sup>      | 7%                | 2%    | 7%                          | —     | 6%         | 29%   | 1%                  | 1%    |
| Avales                   | 26%               | 11%   | 43%                         | 40%   | 5%         |       | 0%                  | 0%    |
| Promesa verbal           | 0%                | 0%    | 8%                          | 0%    | 26%        | 10%   | 90%                 | 86%   |

<sup>1</sup> Sobre bienes inmuebles; <sup>2</sup> Letra de Cambio; <sup>3</sup> Sobre bienes muebles.

Fuente: Elaborado en base a World Bank, 1995.

Esto significa que en un contexto de alta segmentación de los MFR, el conocimiento personal de los prestatarios —que permite la proximidad— no garantiza en sí mismo la flexibilidad de los requisitos para la obtención de un crédito, en cuanto a las garantías se refiere. Aunado a dicha proximidad, se requiere de un ambiente de mayor competencia, donde los potenciales prestatarios puedan seleccionar entre varias opciones de financiamiento, según la calidad del servicio ofrecido.

1.4. Costos de transacción para el prestatario

El costo para acceder a un crédito en efectivo incluye: (i) los costos de movilización (pasaje o transporte desde el hogar del prestatario hasta la oficina del prestamista), (ii) el costo de oportunidad del tiempo que utiliza el prestatario en realizar las gestiones correspondientes, y (iii) el costo de obtener los documentos exigidos y otros costos como alimentación, comisiones, etc. Según el Banco Mundial (1995), para el caso de los intermediarios no bancarios, los costos de transacción estimados son equivalentes al 1% del monto promedio de los préstamos y para las fuentes informales (agiotistas, familiares y amigos) oscilan de 0.7–1% del monto promedio de los préstamos.

Aunque para el caso de los bancos no se estimaron los costos de transacción, se puede usar como indicador de los costos lo referente a la distancia media que separa a prestamistas y prestatarios. Así, mientras que para el caso de la fuente informal de crédito dicha distancia es de 4 km; para los bancos es de 31 km, con lo que los costos de transacción para el prestamista bien pueden representar de 7–10% del valor promedio de los préstamos, cuando su origen es un banco.

Otro indicador que da cuenta de los costos que implica acceder a un crédito en efectivo se refiere al tiempo que transcurre entre el momento en que se solicita y el momento en que ocurre la primera ministración. Como puede apreciarse en el Cuadro 3-8, el tiempo de desem-

bolso oscila entre tres días, cuando la fuente de crédito es un familiar o un amigo, hasta 98 días cuando el origen del crédito es un banco.

Si se comparan estos indicadores con los consignados en el Cuadro 3-3 se encontrará que existe una gran correspondencia entre el tiempo de desembolso, montos y plazos. Así, a mayor tiempo de desembolso corresponde un mayor monto de crédito y plazo de cobro, y viceversa, a menor tiempo, menor monto y plazo. Esto no sólo tiene que ver con los mayores riesgos que entraña el otorgamiento de un crédito de mayor cuantía, sino también con la proximidad de la fuente de crédito. En efecto, dado que las fuentes informales suelen estar más cerca de los prestatarios, garantizan acceso y rapidez de respuesta, por lo cual se convierten en fuentes ideales de pequeños créditos en efectivo que permiten satisfacer necesidades urgentes e inesperadas.

**Cuadro 3-8**  
**Tiempo de**  
**desembolso de un**  
**crédito en México**

|                                    |                       |
|------------------------------------|-----------------------|
| <i>Familiares y amigos</i>         | : Tres días           |
| <i>Agiotistas</i>                  | : Diez días           |
| <i>Intermediarios no bancarios</i> | : Veintiocho días     |
| <i>Bancos</i>                      | : Noventa y ocho días |

Fuente: World Bank, 1995.

En suma, los elevados costos de transacción que implican las fuentes formales de crédito, así como el prolongado tiempo de desembolso, son factores que explican la creciente importancia de prestamistas informales en el ámbito rural. El hecho de que el 13% de las empresas rurales encuestadas hayan manifestado que no recurren a créditos en efectivo de los bancos porque su gestión es muy tardada y costosa, indica claramente donde está una de las principales debilidades de las instituciones financieras rurales formales.

### 1.5. Tasas de interés activas

La tasa de interés activa es el precio cobrado por un prestamista (o acreedor) a un prestatario (o deudor) por el uso de recursos durante algún tiempo. La cantidad del préstamo se conoce como el “principal”, y el precio pagado es un porcentaje del principal por unidad de tiempo.

Tal y como se observa en el Cuadro 3-9, no existe una tasa de interés única en la economía rural; en vez de ello hay una estructura de tasas de interés cuyos diferenciales entre sí se explican por una serie de factores que van desde las condiciones en las que se otorgan los préstamos (en términos de montos y plazos), hasta los atributos del acreditado, destino del préstamo y mercado en el que se obtiene dicho préstamo.

**Cuadro 3-9**  
**Tasa de interés**  
**anual efectiva**

| <i>Fuente de crédito</i>    | <i>Tasa de interés</i> | <i>Coefficiente de variación</i> |
|-----------------------------|------------------------|----------------------------------|
| Bancos                      | 33.00%                 | 102%                             |
| Agiotistas                  | 200.00%                | 150%                             |
| Intermediarios no bancarios | 35.00%                 | 58%                              |

Fuente: World Bank, 1995.

En principio, se puede observar cómo el sector formal (bancos e intermediarios no bancarios) cobran tasas de interés inferiores en un 83% con respecto a las cobradas por el sector informal (agiotistas), además de que dichas tasas varían menos. ¿Por qué existe esta gran diferencia? Para darle respuesta a esta pregunta, es necesario entender los diferentes costos que inciden en la determinación de la tasa de interés. Así, para que un prestamista (formal o informal) opere en forma autosostenible, debe considerar tres tipos de costos, a saber:

1. *El costo de oportunidad del capital.* Representa el valor de las posibilidades sacrificadas al utilizar los fondos para crédito rural en lugar de destinarlo a otro sector o actividad.
2. *El costo de transacción.* Es el atribuible a los costos de identificar, evaluar, supervisar y administrar los créditos otorgados. Estos costos se elevan a medida que se reduce la magnitud de los préstamos, se abrevia su duración y se amplían los servicios de contabilidad para atender un gran número de operaciones pequeñas.
3. *Prima por riesgo de incertidumbre.* Este riesgo se presenta ante la posibilidad de incumpliendo del prestatario, y la evaluación del prestamista sobre dicho riesgo. Este riesgo surge básicamente por las posibilidades de que el prestatario incumpla con el pago de su deuda, debido al mal desempeño de la actividad en la que invirtió el préstamo, así como por las posibilidades de riesgo moral. También se asocia con la información de que dispone el prestamista cuando toma la decisión de prestar.
4. *El valor del dinero en el tiempo.* Parte del interés que sirve para mantener el poder adquisitivo del recurso prestado y que puede disminuir por causa de la inflación.

Estos tres factores se podrían agrupar en un concepto que podría denominarse como Costo Porcentual Promedio de Colocación de Créditos (CPPC), y refleja la tasa de interés que mínimamente debiera cobrar un prestatario para cubrir todos sus costos.

Bajo estas consideraciones, debiera ocurrir que los agiotistas cobren las menores tasas activas en virtud de que su CPPC es el menor (47%); pero sucede lo contrario, pues es este prestamista el que cobra

las mayores tasas, superiores en un 150% a su CPPC. ¿Cómo explicar esta aparente contradicción?

Algunos estudiosos de las finanzas rurales (Flores y Lara, 1995, así como Azhad, 1995) afirman que las elevadas tasas de interés que están dispuestos a pagar los habitantes del medio rural, son prueba fehaciente de que lo más importante para estos prestatarios es el acceso y la oportunidad de los créditos, más que la tasa de interés. Esto puede ser muy cierto para el caso de créditos que se solicitan para cubrir necesidades urgentes e inesperadas, pero para el caso de inversiones que suelen programarse, se ha encontrado que el prestatario sí toma en cuenta el nivel de tasas de interés.

Precisamente, se ha encontrado que dos factores que contribuyen a incrementar las tasas de interés activas son la flexibilidad en los plazos y el uso de los créditos para fines de consumo. Luego entonces, el hecho de que los agiotistas no acostumbren a fijar plazos para el reembolso y que se constituyan en una fuente privilegiada de créditos en efectivo que generalmente cubren necesidades urgentes e inesperadas, es decir, necesidades relacionadas con el consumo, explica, en parte, el porqué de las altas tasas de interés.

Sin embargo, debe admitirse que la ventaja que da a los agiotistas la proximidad y el conocimiento personal de los prestatarios, es lo que realmente les permite obtener algunos beneficios de monopolio sobre lo que prestan.<sup>3</sup> Los agentes prestamistas de fuera carecen de dicho conocimiento, y serán por tanto incapaces de competir hasta en tanto no adopten nuevas tecnologías de intermediación que les permitan romper dicho monopolio.

## **1.6. Morosidad e incumplimiento**

Los índices de incumplimiento son indicadores que dan cuenta del éxito o fracaso de un prestatario (formal o informal) para recuperar los fondos prestados y, por consiguiente, de su capacidad para continuar ofertando créditos en efectivo a los habitantes del medio rural. La morosidad significa ingresos pospuestos que no pueden utilizarse para cubrir gastos u otorgar nuevos préstamos, mientras que el incumplimiento implica oportunidades perdidas de hacer un nuevo préstamo o prestar a algún nuevo beneficiario, es decir, créditos incobrables<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Para algunos autores como Mansell (1995), debido a que las operaciones de crédito de los agiotistas generalmente están restringidas a prestatarios a quienes se conoce personalmente, no pueden beneficiarse de la diversificación del portafolio ni de economías de escala que les permitan cobrar tasas de interés más bajas.

<sup>4</sup> En términos prácticos, un crédito se considera vencido si existe un problema de liquidez; un crédito incobrable ocurre cuando se rebasa la capacidad de pago o bien no hay voluntad de pago.

Tal y como lo señala Mansell (1995), no existe fórmula alguna para medir la morosidad o incumplimiento que funcione, a menos que se definan claramente los términos de “vencido” o “préstamo incobrable”. Así, generalmente se considera vencido un préstamo a un mes cuando ha pasado más de una semana desde la fecha de pago; o bien se considera vencido un préstamo a un año cuando han transcurrido más de dos meses desde la fecha en que debió saldarse. Asimismo, también se consideran los préstamos “incobrables” en distintos momentos: por ejemplo, después de un período de seis meses o de un plazo de más de un año.

Al respecto, en el estudio del Banco Mundial se encontró que el 13.8% de los créditos en efectivo otorgados durante los dos años anteriores a julio de 1994 y el 43.1% de los montos habían rebasado el programa de amortización originalmente pactado. ¿Qué porcentaje de estos montos es ya incobrable? Resulta difícil saberlo, aunque en el mismo estudio se aportan dos indicadores adicionales muy reveladores. Así, se encontró que el 80% de los créditos vencidos fueron reprogramados y que de este porcentaje nuevamente fue necesaria la reprogramación del 80% de los créditos que originalmente rebasaron el programa de amortización. Estos indicadores parecen sugerir que una vez que un prestatario se retrasa en los pagos parciales de un crédito que le ha sido otorgado, el saldo vencido difícilmente será recuperado, aún cuando se le reestructure una y otra vez.

Esto puede tener su explicación en dos razones: (i) a que la actividad productiva en la que se invirtió el préstamo sea inviable por razones atribuibles al prestatario (equivocada gestión empresarial, desvío parcial o total del préstamo) o ajenas a su voluntad (sobreevaluación del tipo de cambio acompañado de una drástica apertura comercial que favorece las importaciones; drástica devaluación de la moneda con el consiguiente encarecimiento de las importaciones y contracción del poder adquisitivo por el aumento brusco de la inflación, o por la ocurrencia de un fenómeno biológico o de una catástrofe natural como una helada, una granizada, lluvias torrenciales, sequía prolongada, una plaga o una enfermedad incontrolable, etc.) y, (ii) a la inviabilidad de la reestructura misma.

De hecho, las instituciones financieras rurales formales gozan de un pésimo historial en cuanto a sus niveles de recuperación se refiere, aunque con gran frecuencia muchos políticos, dirigentes gremiales y hasta académicos consideran que el retraso y el incumplimiento de los créditos agrícolas es algo lógico e inevitable cuando se opera con pequeños y hasta medianos agricultores. Sin embargo, las evidencias demuestran que ello es falso y que la morosidad e incumplimiento pueden reducirse al mínimo e

incluso eliminarse; todo depende del tipo de tecnología de intermediación financiera empleada. Así, aunque hay factores no controlables —como los de tipo natural y económico— que contribuyen a elevar la morosidad e incumplimiento, una causa muy importante que provoca la llamada cartera vencida es una imagen y una filosofía institucional inadecuada, evaluación crediticia y monitoreo deficientes, negligencias administrativas, tratamiento de las personas sólo como deudoras, pocas relaciones de proximidad entre prestamistas y prestatarios, etc.

Lo anterior resulta más evidente cuando se analiza la morosidad e incumplimiento al nivel de las fuentes formales e informales de crédito, destacando que mientras las primeras registran retrasos en los pagos en el 25.9% de los créditos concedidos y en 47.2% de los montos, los segundos tuvieron retrasos en 7% y 21.2%, respectivamente, llegando incluso a ser de cero en créditos comerciales (Cuadro 3-10).

**Cuadro 3-10**  
**Morosidad e incumplimiento de los créditos en efectivo**

| <i>Tipo de fuente</i>         | <i>Transacciones (%)</i> | <i>Montos (%)</i> |
|-------------------------------|--------------------------|-------------------|
| <b>Formales</b>               | <b>25.9</b>              | <b>47.2</b>       |
| – Bancos                      | 26.7                     | 50.7              |
| – Intermediarios no bancarios | 30.1                     | 20.2              |
| – Otros                       | 17.0                     | 2.1               |
| <b>Informales</b>             | <b>7.0</b>               | <b>21.2</b>       |
| – Agiotistas                  | 11.5                     | 29.1              |
| – Amigos y familiares         | 4.3                      | 2.2               |
| – Comerciantes                | 0.0                      | 0.0               |
| – Total                       | 13.8                     | 43.1              |
| <b>Por tipo de actividad</b>  | <b>Transacciones (%)</b> | <b>Montos (%)</b> |
| – Agrícola                    | 15.0                     | 60.0              |
| – No agrícola                 | 12.0                     | 15.0              |
| – Agrícola y no agrícola      | 20.0                     | —                 |

Fuente: Elaborado en base a World Bank, 1995.

La alta eficiencia que demuestran las fuentes informales de crédito en la recuperación de los préstamos, tiene varias explicaciones, destacando principalmente tres:

1. Las relaciones de proximidad que mantienen los prestamistas con sus deudores actuales o potenciales les permite poseer un conocimiento directo de sus características y capacidad de reembolso.
2. El hecho de que estos prestamistas se especialicen en créditos de montos pequeños y a plazos cortos, les permite reducir los riesgos de incumplimiento. Esto significa que si bien es cierto que los créditos de mayor volumen implican menores costos de transacción, también lo es que son más riesgosos para su recuperación.

3. Dado que la mayor proporción de los créditos se orienta al consumo o a inversiones no agrícolas, los riesgos de incumplimiento son menores que cuando se orientan a inversiones agrícolas que quedan expuestas a factores de riesgo externos al prestatario, además de los factores internos.

A este respecto, en el Cuadro 3-10 se puede observar cómo los créditos que se canalizan a actividades agrícolas registran retrasos en los pagos en 15% de las transacciones y 60% de los montos, mientras que los destinados a inversiones no agrícolas el 12% de los créditos rebasó los programas de amortización original, aunque sólo con 15% de los montos. Esto es una clara muestra de los altos riesgos a los que están expuestas las IFR que sólo se especializan en créditos agrícolas, y se comprende el porqué de la creciente reticencia de los bancos comerciales a canalizar créditos a actividades agrícolas.

## 2. Créditos comerciales

En este grupo se incluyen los créditos que se otorgan en especie y se recuperan en dinero.

Hasta finales de los ochenta, aún se consideraba que uno de los medios más eficientes y eficaces para hacer llegar el crédito para fines productivos a los pequeños y medianos agricultores era mediante el crédito en especie. Aunque explícitamente se aceptaba que este mecanismo pudiera parecer excesivamente paternalista, “era del todo ilusorio esperar que unos agricultores que no están acostumbrados a tener un excedente en metálico o a utilizar insumos comprados, se adapten automáticamente a hacer las transacciones necesarias. Esto podría suceder aun en el caso de que los insumos requeridos estuvieran disponibles de inmediato” (Banco Mundial, 1975).

Esta visión era perfectamente consecuente con el concepto de crédito supervisado que dominó en México hasta 1988, según el cual el crédito formaba parte de todo un sistema cuya meta era mejorar la producción y las condiciones de vida de las familias campesinas, coordinando la provisión de crédito con los servicios de divulgación, comercialización de cosechas, abasto de insumos, educación, almacenamiento, transporte y hasta servicios médicos (Belsaw, 1959). Además, al crédito comercial o en especie era concebido como una especie de seguro para las fuentes financieras, toda vez que con ello se garantizaba que el productor utilizara los créditos de acuerdo al propósito para el que eran otorgados.

Para 1988 las ministraciones en especie llegaron a representar el 20% del crédito total canalizado a través del sistema BANRURAL. Este banco de desarrollo, conjuntamente con otras paraestatales relacionadas con cultivos como el tabaco, café y caña de azúcar, fueron los principales compradores de insumos agropecuarios durante casi cuatro décadas.

Con el paso del tiempo esta visión fue debilitándose en virtud de que surgieron múltiples problemas de corrupción e ineficiencias en las propias IFR, además de que muchos productores optaban por vender a terceros los insumos recibidos a crédito. Así, entre 1989 y 1991 se optó por eliminar el crédito en especie y con ello todo el aparato que soportaba la adquisición, distribución y suministro de insumos, maquinaria y equipo (De la Mora, 1992).

La fuerte intervención de la banca oficial y de varias empresas paraestatales en el crédito comercial inhibió la participación de las empresas privadas productoras y comercializadoras de insumos y bienes de capital, así como de las agroindustrias, pues estas se acostumbraron a vender y cobrar en efectivo, aprovechando las líneas de crédito que estos mantenían con la banca oficial, así como el convencimiento de esta sobre la bondad del crédito en especie.

Sin embargo, la fuerte contracción del crédito bancario, así como la privatización de prácticamente todas las empresas paraestatales obligaron a las empresas privadas y a los productores mismos a recurrir al crédito comercial como una forma de realizar ventas, para el caso de las primeras, o de acceder a insumos, productos terminados, maquinaria y equipo, en el caso de los segundos.

## **2.1. Cobertura y características**

Los resultados de la encuesta regional de servicios a unidades de producción rural realizada por el Banco Mundial en 1994, revelan que el crédito comercial es uno de los más usados por las empresas rurales, pues un tercio de ellas tuvieron acceso a créditos de este tipo, lo que representa el 50% del total de las transacciones y 25% de los montos totales de crédito recibidos por las empresas rurales.

El 70% de los créditos tuvieron fines empresariales o comerciales, y sólo 30% se orientaron al consumo (Cuadro 3-11). El monto promedio de los créditos ascendió a dos mil pesos, a plazos de tres meses y con tasas de interés del 16.25% mensual, aunque frecuentemente no se especifican las tasas. El 43% de los créditos se garantizó por medio de promesas verbales de pago, el 52% por medio de pagarés y letras de cambio y 3% por medio de avales.

| <b>Cuadro 3-11</b><br><b>Uso final del</b><br><b>crédito comercial</b> | <b>Concepto</b>                      | <b>Proporción de los créditos</b> |
|------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------|
|                                                                        |                                      |                                   |
|                                                                        | – Adquisición de insumos             | 23.0%                             |
|                                                                        | – Adquisición de maquinaria y equipo | 39.5%                             |
|                                                                        | – Adquisición de bienes muebles      | 13.2%                             |
|                                                                        | – Adquisición de bienes inmuebles    | 4.2%                              |
|                                                                        | – Otros                              | 20.0%                             |

Fuente: Elaborado con base en World Bank, 1995.

No obstante las elevadas tasas de interés que implican los créditos comerciales, así como sus mayores costos de transacción comparados con los créditos en efectivo (2% del monto del crédito), este tipo de créditos es una de las principales fuentes de financiamiento de los pequeños comercios ubicados en las poblaciones rurales (misceláneas, mueblerías, tiendas de ropa, tiendas de agroquímicos, etc.) y cada vez de un mayor número de productores rurales, pues su acceso evita a los prestatarios incurrir en costosos y engorrosos trámites que exige la obtención de un crédito bancario. Además de que por lo general este tipo de préstamos implica el establecimiento de relaciones de largo plazo con las fuentes crediticias. Quizá por ello los problemas de morosidad e incumplimiento sean inexistentes, pues ningún prestatario desea perder dichos vínculos, mientras que los prestamistas han logrado acumular valiosa información sobre la solvencia moral de sus clientes gracias al contacto cotidiano y permanente que establecen con su clientela.

## 2.2. *Créditos atados a ventas anticipadas o agricultura de contrato*

En este grupo se incluyen los créditos que se otorgan en efectivo o en especie a cambio de pagos en especie. Desde hace muchos años se ha desarrollado en México un sistema en donde la agroindustria nacional y transnacional financia parcial o totalmente la producción, proporciona asesoría técnica y asume el compromiso de compra de la cosecha, fijando de antemano los precios o los mecanismos para su determinación, las normas de calidad y los tiempos de recepción. La relación principal que predomina es la compra-venta y para fines prácticos se le ha denominado agricultura de contrato. Una de las particularidades de este sistema es la ausencia por parte de la empresa contratante de control directo sobre la tierra; en cambio, existe un dominio económico apoyado en el manejo de los factores tecnológicos, los insumos, el capital de trabajo y el mercado.

### 2.2.1. *Cobertura*

Aunque los resultados de la encuesta realizada por el Banco Mundial indican que sólo el 5% de las empresas rurales accedieron a este tipo de cré-

dito, lo que representa el 8% de las transacciones crediticias y el 4% del volumen total de crédito, lo cierto es que en México existe más de un millón de hectáreas bajo la modalidad de agricultura por contrato (Cuadro 3-12).

El creciente auge del crédito atado a ventas anticipadas bajo la modalidad de agricultura por contrato se explica, en gran medida, por las deficiencias institucionales y las fallas de mercado en el medio rural mexicano. Dichas deficiencias se han acrecentado considerablemente a raíz de que se iniciaron las reformas a la política agrícola, comercial y financiera allá por el año de 1982.

| <b>Cuadro 3-12</b>                                       | <b>Cultivos</b>  | <b>Superficie (ha)</b> |
|----------------------------------------------------------|------------------|------------------------|
| <b>Cobertura de la agricultura de contrato en México</b> | – Caña de azúcar | 600,000                |
|                                                          | – Tabaco         | 35,000                 |
|                                                          | – Granos básicos | 150,000                |
|                                                          | – Algodón        | 50,000                 |
|                                                          | – Cebada maltera | 300,000                |
|                                                          | – Hortalizas     | 100,000                |
|                                                          | <b>T O T A L</b> | <b>1,235,000</b>       |

Fuente: Estimación propia.

Así, en la medida en que el crédito institucional se ha restringido, que la extensión y transferencia de tecnología por parte de las agencias gubernamentales se ha limitado, que la comercialización por parte de las empresas paraestatales prácticamente ha desaparecido, que la investigación y educación agropecuaria oficial se ha reducido al mínimo y que la promoción de la organización de productores por parte de las dependencias gubernamentales virtualmente se ha dejado de hacer, las empresas agroindustriales y comerciales, y los productores mismos, se han visto obligados a compensar tales deficiencias y fallas mediante el establecimiento de relaciones contractuales.

### **2.2.2. Ventajas y riesgos para el productor**

El que las transacciones crediticias en la agroindustria estén atadas a la entrega de la cosecha, ofrece a los prestatarios numerosas ventajas con respecto al crédito otorgado por cualquier otro prestamista formal o informal. Entre las principales cabe destacar:

1. La no-exigencia de garantías prendarias.
2. Los menores costos de transacción en la obtención del crédito e insumos.
3. La entrega oportuna de crédito e insumos, algo que a menudo no ocurre con los créditos formales.
4. Mercado garantizado para las cosechas.

5. Acceso a nuevas tecnologías.
6. Mayor permanencia, en contraste con muchos programas gubernamentales de créditos orientados a pequeños agricultores, los cuales resultan ser transitorios.
7. Acceso indirecto a créditos de la banca comercial y de desarrollo.

Estas evidentes ventajas, sin embargo, también pueden ser parcialmente contrarrestadas cuando las agroindustrias que financian a sus proveedores pueden actuar como un monopsonio, lo que les brinda el poder para obtener rentas de monopolio a través de cuatro mecanismos específicos:

1. El precio de las materias primas adquiridas.
2. El precio de los insumos suministrados.
3. La tasa de interés del crédito adelantado.
4. La aplicación discrecional de las normas de calidad.

### 3. Instituciones de crédito representativas

Con base en las diferentes encuestas y censos utilizados para caracterizar el mercado de servicios de crédito rural, las instituciones que mayor participación de mercado tienen son la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) a través del Programa de Crédito a la Palabra (PROCREPA), el Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL), la banca comercial y las empresas comerciales.

En el caso de la banca comercial, es importante señalar que el crédito que esta institución canaliza al sector agropecuario es descontado en una gran proporción por los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), institución de desarrollo que opera en el segundo piso. Por tal motivo, los FIRA serán considerados como la institución representativa del mercado de crédito. Estos Fideicomisos y el BANRURAL son conceptualizados como banca de desarrollo, en virtud de que ambas son de carácter público y fueron creadas para hacer llegar e inducir el crédito rural. En lo que respecta al PROCREPA, las instituciones que en los hechos recuperan y administran una proporción importante del Crédito a la Palabra son las denominadas Cajas Solidarias, por lo cual son consideradas como las representativas de este servicio. Finalmente, a las empresas comerciales se les denomina agentes parafinancieros, toda vez que asumen funciones financieras si ser esta su razón de ser.

#### 3.1. La banca de desarrollo

Ante el reconocimiento explícito de que los mercados financieros son imperfectos debido a que no todos los resultados que ofrece son

económica y socialmente aceptables, el Estado ha diseñado una serie de instituciones e instrumentos tendientes a mejorar la eficiencia de tales mercados a través de la asunción de riesgos que claramente el sector privado no puede o no quiere tomar. Una de estas instituciones es la banca de desarrollo, desde la cual el Estado canaliza e induce inversiones en proyectos cuya maduración de largo plazo y riesgo no son compatibles con los criterios con los que opera la banca comercial.

La banca de desarrollo en México opera en ámbitos muy diversos que van desde la vivienda; el comercio exterior; la micro, pequeña y mediana empresa; la agroindustria azucarera y, por supuesto, el sector rural. Para 1998, el número de instituciones que conformaban la banca de desarrollo era de seis y su cartera total representó 10.5% del PIB.

En el ámbito del sector rural, existen dos tipos de banca de desarrollo: (i) la de primer piso y, (ii) la de segundo piso o de inducción. La institución representativa del primer caso es el Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL) y la del segundo son los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA). Por el hecho de operar desde el segundo piso, los FIRA no pueden acreditar en forma directa a los sujetos, sino que tienen que hacerlo a través de alguna institución que opere en el primer piso. Por el contrario, BANRURAL sí puede tener trato directo con los acreditados. Ambas instituciones otorgaron el 57% del total del crédito otorgado por todo el sistema bancario al sector agropecuario en 1999 (SHCP, 2000), lo cual refleja la importancia que tiene la banca de desarrollo para este sector.

### **3.1.1. Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL)**

#### **3.1.1.1. Antecedentes**

Aunque la creación en 1909 de la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura puede considerarse como el primer intento oficial formal para el desarrollo del crédito agrícola en México, lo cierto es que debido a la acentuada concentración de sus préstamos en pocos prestatarios, esta institución tuvo muy poca trascendencia e impacto. Así por ejemplo, para 1914 sólo doce créditos hipotecarios absorbían casi 60% de los créditos otorgados por la caja (Reyes, 1974).

El estallido de la Revolución Mexicana de 1910 vino a complicar aún más la operación de la Caja toda vez que el país en su conjunto se convulsionó por completo. Dado el carácter eminentemente agrario de la Revolución, uno de los resultados más trascendentes de dicho movimiento fue el cambio radical que sufriera la estructura agraria del país. Así, mediante la restitución, dotación y ampliación de tierras, los latifundios fueron desmantelados paulatinamente y

la tierra fue quedando en manos de miles de agricultores que asumían el *estatus* de ejidatarios, pequeños propietarios y comuneros.

Sin embargo, la distribución de la tierra entre los campesinos que carecían de ella y por tanto la pacificación que con ello se logró, fue solamente la primera fase de lo que se dio en llamar la reforma agraria. La segunda fase se denominó reforma agraria integral y consistió en la provisión de servicios de crédito, infraestructura de comunicaciones y riego, educación y capacitación, entre otros. Ambas fases de la reforma son resultado de la concepción original que se tuvo del ejido mismo: ser un recurso destinado a servir simultáneamente de instrumento de apaciguamiento político al mismo tiempo que servía para la organización de la producción agropecuaria y forestal.

En lo que respecta a la provisión de servicios financieros que planteaba la reforma agraria integral, para ese entonces sólo se contaba con la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura que fuera creada en el régimen porfirista. Dicha Caja, sin embargo, enfrentaba serios problemas financieros ante la dificultad que tenía para administrar, fraccionar y vender las fincas en su poder confiscadas a los deudores morosos, situación que finalmente provocó que se decidiera su liquidación en 1926.

En este mismo año, durante el régimen del Presidente Calles, se expide la primera ley de crédito agrícola y con ella se funda el primer banco de gran alcance: el Banco Nacional de Crédito Agrícola, SA (BANGRÍCOLA), además de nueve bancos regionales ejidales. Esta ley y las instituciones que de ella surgieron estuvieron muy influidas por las doctrinas cooperativistas de moda en esa época, especialmente de las sociedades Schultze-Raiffeisen en Alemania. De hecho, en la ley del 2 de enero de 1931<sup>5</sup>, además de que se liquidaron los bancos ejidales y las sociedades de crédito, se establecía la prohibición para operar con individuos no asociados en sociedades cooperativas agrícolas. Dado que esta ley ponía a los agricultores privados en una situación difícil debido a su resistencia a agruparse para recibir créditos colectivos, se dio lugar a una serie de movimientos a favor de la modificación de la mencionada ley y tres años después, el 24 de enero de 1934, es derogada y se revive la ley de 1926 al establecer nuevamente las sociedades de crédito y facultar al BANGRÍCOLA a extender el beneficio del crédito al agricultor individual.

Durante todo este período el crédito se concentró en los grandes latifundistas y poco beneficio recibieron los ejidatarios. Hasta 1934, sólo la función social del ejido había sido aceptada dejando en un plano secundario su

---

<sup>5</sup> Aunque ya para este año no figuraba como Presidente el Gral. Calles, lo cierto es que una vez que éste deja formalmente el poder (en 1928), durante todo el período que va de 1928 a 1934 permaneció como la figura predominante en la vida política y constituía el verdadero "poder detrás del poder", que solamente anuló Cárdenas cuando llegó a la Presidencia en 1934.

contribución material a la economía nacional. El ejido había sido colocado en lo más bajo de la escala rural. Con la llegada de Cárdenas al poder, el ejido se convirtió en el sistema básico de producción agrícola, reemplazando a las haciendas casi por completo y predominando hasta por encima de la pequeña propiedad<sup>6</sup>. Esto quedaría también demostrado en 1936 cuando se creó el Banco Nacional de Crédito Ejidal, SA (BANJIDAL), el cual fue inmediatamente colocado en un nivel superior en relación con el BANGRÍCOLA, mismo que se dedicaría a servir únicamente a los propietarios privados.

Al igual que en el caso del BANGRÍCOLA en que el crédito debería distribuirse preferentemente a través de las Sociedades Locales de Crédito, también en el caso del BANJIDAL, técnicamente el crédito debería suministrarse mediante las Sociedades Locales de Crédito Ejidal, las cuales estaban integradas por lo menos con 51% de los ejidatarios de cada ejido con derechos debidamente reconocidos, sin que en ningún caso el número de ejidatarios organizados fuera menor de 15. Estas sociedades eran consideradas por la ley como instituciones auxiliares de crédito en la medida en que obtenían préstamos del BANJIDAL y a su vez los proporcionaban a sus miembros sin mayor garantía que la cosecha esperada. Sin embargo, este procedimiento rara vez se llevó a la práctica, por lo que generalmente se operó directamente con los miembros de las sociedades en forma individual, dejando a la sociedad una función de vigilancia de la administración y de las recuperaciones y para los efectos de garantía y responsabilidad mancomunada.<sup>7</sup> A la larga este sistema de operación resultó muy ineficiente, pues el Banco no podía supervisar a todos los ejidatarios, además de que les anulaba la iniciativa y contribuía al encarecimiento de la administración bancaria.

Durante el período de 1940–1960 se expidieron por lo menos cinco nuevas leyes de crédito agrícola que en muy poco modificaron la dualidad institucional instaurada desde la época cardenista. Quizá lo más relevante fue la menor importancia dada al ejido comparado con la época cardenista. En efecto, mientras que en el quinquenio 1936–1940 por cada peso que prestaba el BANGRÍCOLA, el BANJIDAL prestaba más de cinco, durante los dos sexenios siguientes esta relación disminuyó a 1.08 y 1.29 pesos, respectivamente (Fernández, 1974).

Fue hasta la ley del 22 de diciembre de 1960 cuando se dio cabida a una nueva institución y se crearon los Bancos Agrarios, los cuales tenían la

---

<sup>6</sup> Mientras que durante los 18 años transcurridos entre 1916 y 1934 se repartieron 10.6 millones de hectáreas, tan sólo durante el período 1935–1940 se distribuyeron 20 millones de hectáreas (Eckstein, 1978).

<sup>7</sup> Por ejemplo, entre 1926 y 1930 el Bangrícola prestó el 83% de su cartera a productores individuales (Reyes, 1974).

encomienda de llevar a cabo un proceso total de descentralización del crédito agrícola para que, a diferencia del BANJIDAL y del BANGRÍCOLA, este servicio fuera otorgado en forma expedita y oportuna. Posteriormente, en 1965 se crea el Banco Nacional Agropecuario, SA de CV. (BANAGRO) como institución de segundo piso orientada a coordinar los esfuerzos del BANJIDAL, BANGRÍCOLA y los Bancos Agrarios Regionales.

La creación del BANAGRO no era más que un reconocimiento de la ineficacia con la que operaban los dos bancos existentes. Así, durante el período 1936–1964, el BANJIDAL registró recuperaciones promedio de 75% y gastos de administración equivalentes a 11% de la cartera de crédito, lo que significa que para prestar un peso por lo menos se gastaban 36 centavos adicionales. Por su parte, el BANGRÍCOLA registró recuperaciones del orden de 81% y gastos de 15%, por lo que de cada peso prestado se gastaban 34 centavos.

No obstante la misión encomendada al BANAGRO, éste terminó por crear su propia estructura y brindó servicios directamente a los solicitantes de crédito a través de sus propias filiales. Cada uno de estos tres bancos coexistió durante más de diez años hasta que en 1975 se decidió su fusión en uno solo: el Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL), integrado por doce bancos regionales.

### ***3.1.1.2. Evolución y alcance de la banca oficial hasta 1980***

Una forma de analizar la evolución del crédito agropecuario es ubicando a éste sector en el contexto de la economía en su conjunto. Así, hasta el trienio 1964–1966, la participación del financiamiento agropecuario en el financiamiento bancario total se mantuvo superior a 10%, disminuyendo a 7% durante los años siguientes, denominados de crisis agrícola. Esta reducción no obedeció a disminuciones en los montos reales canalizados al sector, sino a incrementos proporcionalmente mayores destinados a financiar actividades no agropecuarias. En efecto, entre los trienios 1946–1948 y 1964–1966 el financiamiento bancario real para el sector agropecuario creció a una tasa superior a 10%, ligeramente superior al de la economía en su conjunto, que aumentaba en 9.7%.

En cambio, entre 1964–1966 y 1977–1978, período de crisis agrícola, ambas tasas se diferenciaron, porque mientras el ritmo de crecimiento del financiamiento al sector agropecuario baja a casi la mitad (6.7%), el de la economía en su conjunto prácticamente se mantiene (9.1%). Esta tendencia se revierte entre 1979 y 1980 cuando se formula una nueva estrategia de desarrollo agropecuario, con el Sistema Alimentario Mexicano, que implicó una mayor preocupación por la producción de alimentos básicos, principalmente en áreas de temporal.

En lo que se refiere a la participación de la banca oficial —agrupada en el sistema BANRURAL— y la privada —apoyada con descuentos de los FIRA—, se tiene que durante el período de auge agrícola (1946/48 – 1964/66), el crédito agropecuario creció a una tasa de 11% anual, constituyendo un apoyo a la producción agrícola que se incrementaba a un ritmo de 7% anual. En este contexto, el crédito privado creció a un ritmo significativamente superior (16%) que el oficial (4.8%). Es posible suponer que ese gran aumento del crédito privado favoreció a los sectores más empresariales de la agricultura.

Durante el período de crisis agrícola (1964/66–1976/78), la tasa de crecimiento del crédito se reduce a 4.8% anual, siendo sostenida principalmente por el incremento considerable del crédito oficial que crece a razón de 12.1% anual, toda vez que el privado prácticamente se estanca (Cuadro 3-13).

El congelamiento de los precios de garantía que se registra durante este período posiblemente influyó en el sector financiero privado para detener su ritmo de crecimiento. Ante esa circunstancia, era previsible que el Estado tuviera que intervenir a través de la banca oficial con el objeto de no detener el proceso de acumulación, algo que de todos modos ocurrió dada la drástica caída que registró la producción agrícola para ubicarse a ritmos de crecimiento de 2% anual.

Ante la profundidad de la crisis, a fines de los setenta y principios de los ochenta se formula una nueva política agrícola que toma forma en el denominado Sistema Alimentario Mexicano, que en materia de crédito agrícola significó una expansión de las tasas de crecimiento al pasar de 9% de 1979/80 a 27% en 1980/81, siendo nuevamente la banca oficial la que soporta dicho incremento.

Es precisamente a partir de este período cuando el BANRURAL registra el mayor alcance o cobertura en toda su historia, logrando llegar con sus servicios de crédito a casi un millón y medio de ejidatarios, los cuales representaban 60% del total nacional. En 1960 apenas cubría 15% de la población ejidal.

**Cuadro 3-13**

1946/48–1964/66 1964/66–1976/78 1979/1980 1980–1981

*Tasas de crecimiento de la producción y del crédito agrícola*

**Crédito**

|           |     |      |      |      |
|-----------|-----|------|------|------|
| – Total   | 11  | 4.8  | 9.1  | 27.2 |
| – Oficial | 4.8 | 12.1 | 13.7 | 38.8 |
| – Privado | 16  | 1    | 5.8  | 18.3 |

**Producción agrícola**

|                     |      |     |   |   |
|---------------------|------|-----|---|---|
| – Total             | 7.1  | 2   | — | — |
| – Distrito de riego | 10.3 | 2.8 | — | — |
| – Temporal          | 6.2  | 1.6 | — | — |

Fuente: SARH, 1982.

Cuadro 3-14

Alcance del sistema BANRURAL

| Año                   | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979  | 1980  | 1981  |
|-----------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|-------|-------|
| Superficie (mill. ha) | 1.8  | 1.8  | 2    | 2.2  | 3.2  | 4.4  | 3.9  | 3.9  | 3.7  | 4     | 5.5   | 6.9   |
| Ejidatarios (miles)   | —    | 377  | 382  | 485  | 753  | 846  | 641  | 792  | 957  | 1,112 | 1,348 | 1,480 |
| Peq. Prop. (miles)    | —    | 42   | 53   | 94   | 101  | 149  | 27   | 34   | 30   | 13    | 102   | 111   |

Fuente: Elaborado con base en BANRURAL, 1982-1998.

3.1.1.3. Desempeño de BANRURAL en el período 1983–1988

Aunque durante este período se inició la apertura comercial con la entrada de México al GATT, la privatización de las empresas públicas y la desregulación de la economía en su conjunto, el sistema financiero rural no sufrió transformaciones significativas. Los cambios más importantes a dos de las instituciones más representativas del sistema —entre las que destaca BANRURAL— se registraron a fines de los ochenta y principio de los noventa. Por consiguiente, analizar el desempeño de esta institución un sexenio antes de estos cambios brinda la posibilidad no sólo de comprender su estilo tan controvertido de operación, sino también comprender cabalmente las razones que motivaron tales cambios, y así estar en condiciones de evaluar con mayores elementos de juicio el desempeño *ex-ante* y *ex-post*. Además, durante este período el sistema BANRURAL registra su mayor cobertura en cuanto a superficie y productores acreditados.

Durante muchos años no hubo criterios ampliamente aceptados para evaluar el desempeño de las IFR, en 1992 Yaron propuso un marco de evaluación que ha sido ampliamente aceptado. Este marco se basa en dos indicadores esenciales: el grado de alcance logrado por la IFR entre su clientela meta y su nivel de autosuficiencia. Estos indicadores proporcionan medios indirectos cuantificables del grado en que una IFR alcanza sus objetivos, y evidencian los costos sociales e institucionales que conlleva el apoyo a una institución determinada.

a) Alcance y calidad de servicios<sup>8</sup>

Este indicador es una medida híbrida que evalúa el grado en que BANRURAL consiguió llegar a su clientela meta y el nivel de satisfacción de la demanda de servicios financieros a esa clientela.

La amplitud de alcance de BANRURAL estuvo determinada por la visión prevaleciente en el período en materia de desarrollo rural y autosu-

<sup>8</sup> Todas las cifras mencionadas en esta sección se obtuvieron del informe de evaluación sexenal 1982–1988 realizado por el propio de BANRURAL.

ficiencia alimentaria. Así, se asumía que “el desarrollo rural tiene un efecto multiplicador, ya que coadyuva a reducir las presiones inflacionarias, mejora la balanza de pagos, amplía la demanda de bienes y servicios, disminuye las desigualdades económicas y sociales y frena la migración de la población rural a las ciudades”. Por su parte, la instrumentación de la política estuvo orientada a “promover el incremento de la producción agropecuaria, forestal y pesquera, a fin de lograr la autosuficiencia en granos y abatir los faltantes de otros alimentos prioritarios”.

El instrumento financiero empleado para poner en marcha esta visión fue, precisamente, BANRURAL. Tan sólo en 1987 este banco canalizó directamente 58% del crédito que todo el sistema financiero otorgó al sector agropecuario nacional; financió 67% y 62% de la superficie agrícola y productores que contrataron crédito en todo el país, respectivamente.

**Cuadro 3-15**

**Participación de  
BANRURAL en el  
financiamiento  
nacional**

| <b>Año</b>                      | <b>1983</b> | <b>1984</b> | <b>1985</b> | <b>1986</b> | <b>1987</b> |
|---------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| En la superficie total (%)      | 66          | 62          | 64          | 67          | 67          |
| En el número de productores (%) | 58          | 55          | 62          | 61          | 62          |

Fuente: BANRURAL, 1989.

De acuerdo con la política de autosuficiencia alimentaria, las prioridades de BANRURAL se concentraron en el otorgamiento de crédito de avío para la producción de granos básicos por parte de los ejidatarios temporales. Así, durante el período 1983/87, 86% de los créditos otorgados por este banco fue de avío, mismos que permitieron habilitar un promedio de 6.8 millones de hectáreas, esto es, casi la mitad de la superficie nacional sembrada con granos básicos. De esta superficie, 77% fue de temporal y 87% de los 1.4 millones de acreditados eran ejidatarios. El hecho de que más de 80% de la cartera crediticia estuviera colocada en la actividad agrícola indica la fuerte exposición a riesgos, máxime si se considera el carácter temporalero de más de 70% de la superficie acreditada.

En suma, lo que estos indicadores de alcance señalan es la gran cobertura que tuvo el BANRURAL durante este período. ¿Qué elementos distintivos caracterizaron este período y qué estrategias empleó para lograr un alcance tan significativo? Entre las más significativas destacan las siguientes.

### **a1) Tasa de interés**

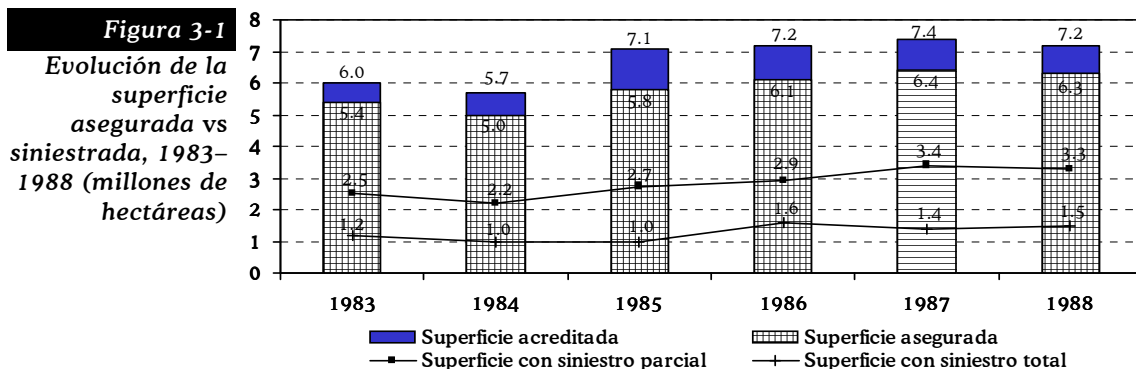
Existía la concepción de que “las tasas de interés aplicadas a los créditos constituían en muchos casos un desaliento y una carga sumamente pesada para los acreditados, lo cual pudo compensarse en buena parte con los precios de garantía vigentes para los granos básicos”. Debido a ello, los

créditos de BANRURAL se otorgaban a tasas inferiores a las aplicadas a otros sectores de la economía, lo que de suyo implicaba un subsidio financiero implícito en aras de “inducir el desarrollo en el medio rural”.

Considerando el diferencial existente entre la tasa de interés efectivamente cobrada al productor y la tasa alternativa de mercado (CPP), el subsidio financiero otorgado representó 27% de la cartera total en 1983 y 13% en 1988. De hecho, durante el período comprendido entre 1983 y 1986, el subsidio se redujo 31% en términos reales, lo cual refleja un intento por racionalizar las cuantiosas transferencias otorgadas vía crédito.

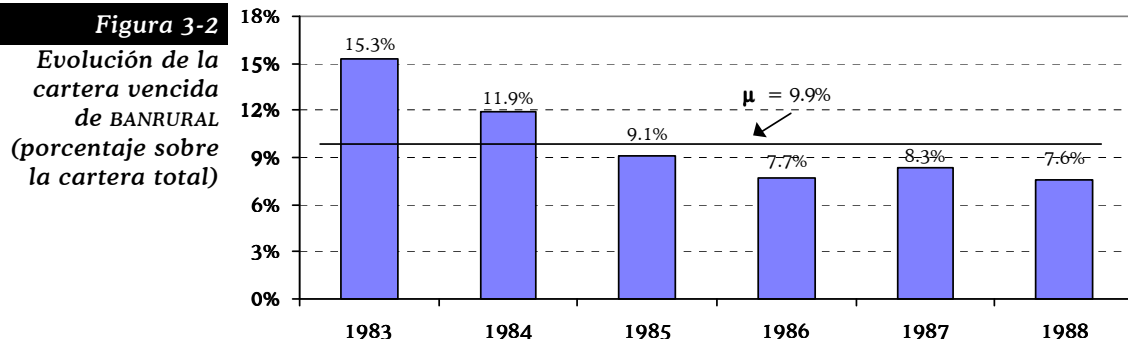
## a2) Recuperaciones

Debido al carácter temporalero de la superficie acreditada por BANRURAL, las recuperaciones de cartera estaban determinadas por el clima. El reconocimiento de la naturaleza altamente errática y aleatoria de los factores climáticos, influyó para que se estableciera como requisito que la mayor parte de la superficie acreditada contara con la cobertura de un seguro agrícola por parte de ANAGSA, también propiedad del gobierno. Así, en el período 1983/88 el 88% de la superficie acreditada contó con la protección del seguro. La superficie siniestrada parcialmente representó 42% de la acreditada, mientras que los siniestros totales afectaron a 20% de la superficie total (Figura 3-1).



Ante elevados índices de siniestralidad, la decisión de concentrar las operaciones en las zonas de temporal se justificaba al argumentar que “en estas zonas residen alrededor de 20 millones de mexicanos, que en tres cuartas partes de la superficie del país producen más de 70% de los granos y oleaginosas; en particular, su producción de maíz y frijol es cercana al 80% del total nacional”.

Los altos índices de siniestralidad contrastan con los relativamente bajos niveles de cartera vencida, los cuales se mantuvieron en un promedio de 10% durante este período (Figura 3-2).



Fuente: Elaborado con datos de BANRURAL (1983-1988).

Los bajos niveles de cartera vencida se explican por la cobertura del seguro, mismo que ante cualquier siniestro garantizaba la recuperación de los créditos concedidos, además de que mantenía el carácter de sujetos de crédito a los productores, evitando con ello su marginación de este servicio. Durante el período 1983/88, las diferentes sucursales diseminadas por todo el país recuperaron en efectivo el 68% de los créditos concedidos, mientras que el 32% restante se recuperó vía indemnizaciones del seguro agrícola. Es más, hubo ciclos agrícolas, como el PV 1988, que la proporción de recuperaciones de crédito vía indemnizaciones representó ¡51% del total!

Estos hechos ilustran el carácter de subsidio que tuvo el crédito agrícola en México y el círculo vicioso que provocó: se otorgaba crédito a millones de productores que de antemano se sabía que muchos de ellos no pagarían debido a la elevada probabilidad de ocurrencia de siniestros, aunque para ello se contrataba un seguro oficial que cubría el pago en caso de incumplimiento por razones imputables al clima. Es decir, lo que se prestaba con fondos públicos, también se recuperaba (hasta en una tercera parte) con fondos públicos.

Si bien es cierto que la siniestralidad se explica en gran medida por el carácter temporalero de la superficie acreditada, también lo es que una proporción importante de dicha siniestralidad era producto de simulaciones o acuerdos turbios realizados entre el inspector de campo del propio banco<sup>9</sup>, el ajustador de la aseguradora y el representante del

<sup>9</sup> Los inspectores eran los enlaces directos entre los productores y el banco; tenían la responsabilidad de cuidar el aspecto relacionado con la recuperación de los créditos.

núcleo ejidal. Existen múltiples testimonios que dan cuenta de la forma como se inventaron siniestros que de alguna manera ilustran plenamente la expresión que cobraba la política paternalista y clientelar que el Estado empleaba desde el fin de la Revolución Mexicana con fines de legitimación (Recuadro 3-1).

**Recuadro 3-1**  
**Un negocio muy peculiar**

Gordillo *et. al.* (1999) señala que una característica de todas las sociedades es que cada intervención estatal en los mercados crea respuestas compensatorias y mercados secundarios, sobre todo cuando la intervención se mantiene durante largo tiempo.

Tal es el caso del “negocio de los siniestros”, el cual consistía en fingir que la cosecha sufría daños para luego cobrar el seguro correspondiente. Para que esto funcionara se necesitaba la cooperación de uno de los miembros del comisariado ejidal, quien era el primero en ser notificado del “siniestro”.

También se requería la cooperación del representante de las Secretarías de la Reforma Agraria y de Agricultura, quienes eran responsables de la verificación del supuesto siniestro. Además, los agentes de las compañías de seguros, los representantes del banco oficial y, por supuesto, el ejidatario cooperaban en el informe del “siniestro”. El ejidatario cobraba el seguro de la cosecha “dañada” y luego vendía la misma cosecha por los canales regulares del mercado. Para el ejidatario este era un procedimiento para compensar lo bajo de los precios, o simplemente para ganar un poco de dinero adicional.

¿Y qué ganaban los otros participantes en el negocio? Aquí es donde intervenía el agente del banco oficial. El crédito se había entregado en abonos al ejidatario. El último abono recibido antes del informe del “desastre” se endosaba al agente del banco oficial, quien lo hacía efectivo y lo distribuía entre toda la cadena de colaboradores de este negocio peculiar (para mayor detalle ver Rello, 1987).

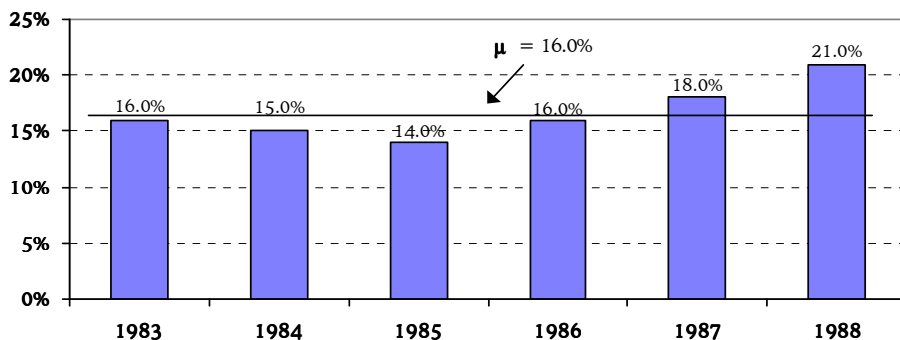
### **a3) Servicios de apoyo al crédito**

Aunado al crédito, BANRURAL ofrecía una serie de servicios de apoyo adicionales a los productores que “por su grado incipiente de organización poseían escasa capacidad de negociación”. Por tal motivo el Banco adquiría por cuenta de este tipo de clientela los insumos —como fertilizantes, semillas, maquinaria y equipo— necesarios para el desarrollo de las actividades productivas. Un indicador de la importancia que adquirieron los créditos en especie lo constituye el que para 1988 este tipo de créditos representaron 21% del total de la cartera (Figura 3-3).

Aunque mediante el crédito en especie también se pretendía evitar posibles desviaciones del crédito dado el carácter fungible del dinero, lo cierto es que en realidad el banco estaba pasando por alto su responsabilidad de asesorar y promover la organización de los productores acreditados para que pudieran adquirir directamente los insumos y bienes de capital.

**Figura 3-3**

*Participación de los créditos en especie en el valor total de la cartera*



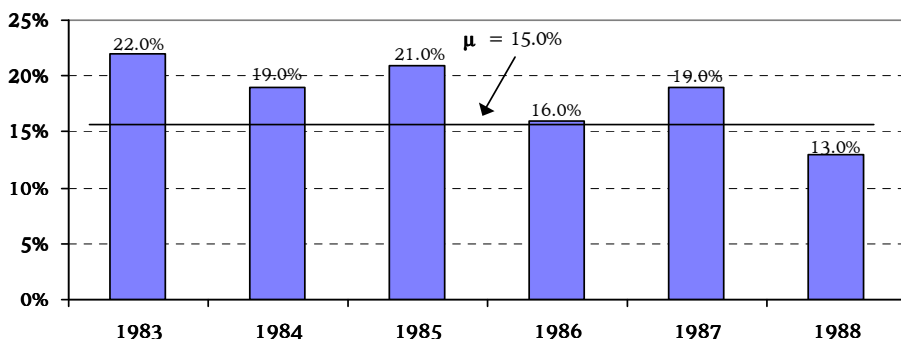
Fuente: Elaborado con datos de BANRURAL (1983-1988).

#### **a4) Captación de recursos del público**

Durante el período de análisis, la captación representó un promedio de 15% de la cartera de crédito, mostrando un brusco descenso al pasar de 22% en 1983 a 13% en 1988. En términos reales, la captación disminuyó 37% durante ese período. Esto significa que BANRURAL estuvo orientado preponderantemente hacia la oferta de crédito subsidiado, dada la escasa importancia otorgada a la movilización de ahorros, particularmente de la población que recibía los servicios de crédito. En efecto, para 1988 solamente 16% de los depositantes correspondía al segmento de los acreditados, lo que significa una baja diversificación en materia de servicios financieros.

**Figura 3-4**

*Participación de la captación en la cartera total*



Fuente: Elaborado con datos de BANRURAL (1983-1988).

#### **a5) Fuentes de financiamiento**

Si durante el período de análisis el BANRURAL no operó como un verdadero intermediario financiero, en la medida en que sus funciones estuvieron enfocadas preponderantemente hacia la oferta de créditos en detrimento de la movilización de ahorros, entonces: ¿Cómo financió sus operaciones?

¿Cómo explicar el funcionamiento de un banco que sólo presta a tasas subsidiadas, pero no capta recursos suficientes, además de que los recursos prestados no los recupera en su totalidad? La respuesta a estas interrogantes se encuentran cifradas en el Cuadro 3-16 que ilustra las fuentes de financiamiento del sistema BANRURAL durante el período de análisis.

| <b>Cuadro 3-16</b>                             |  | <b>Concepto</b>     | <b>1983</b> | <b>1984</b> | <b>1985</b> | <b>1986</b> | <b>1987</b> | <b>1988</b> |
|------------------------------------------------|--|---------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>BANRURAL: fuentes de financiamiento (%)</b> |  | Recursos propios    | 49          | 57          | 50          | 54          | 41          | 49          |
|                                                |  | Recursos fiscales   | 35          | 24          | 28          | 28          | 15          | 17          |
|                                                |  | Descuentos          | 9           | 9           | 11          | 11          | 8           | 12          |
|                                                |  | Endeudamiento       | 2           | 6           | 4           | 5           | 12          | 18          |
|                                                |  | Captación           | 5           | 4           | 7           | 2           | 6           | 4           |
|                                                |  | Asunción de pasivos | —           | —           | —           | —           | 18          | —           |
|                                                |  | <b>Total</b>        | <b>100</b>  | <b>100</b>  | <b>100</b>  | <b>100</b>  | <b>100</b>  | <b>100</b>  |

En principio, lo que esta estructura de financiamiento refleja es la cara de una institución utilizada como mero instrumento de transferencias de recursos públicos y por lo tanto altamente dependiente de los recursos fiscales, del endeudamiento y, eventualmente, de la asunción de pasivos por parte del gobierno. Solamente 16% del financiamiento se captaba mediante mecanismos de mercado, aunque en el caso de los descuentos de cartera, para 1988 el 83% del monto provenía de fuentes que sólo podían canalizar fondos a través de BANRURAL, como el Fideicomiso del Crédito en Áreas de Riesgo y Temporal (FICART) y el 17% restante de los descuentos se realizaba con los FIRA.

En lo que respecta a los recursos fiscales, se observa un claro descenso de su participación, al pasar de 35 en 1983 a 17% en 1988, lo cual parece sugerir una tendencia de mejora desde el punto de vista financiero y operativo.

### **b) Autosuficiencia financiera**

Del análisis anterior fácilmente se desprende que entre las prioridades de BANRURAL no figuraba maximizar los beneficios del capital. En este sentido, los indicadores convencionales de rentabilidad, como el rendimiento del capital o la rentabilidad de los activos, resultan poco útiles para evaluar el desempeño de un banco de desarrollo como BANRURAL, pues no reflejan el costo real que supone para la sociedad mantener a una institución con este perfil.

Por tal motivo, Yaron (1994) propuso un indicador compuesto de desempeño financiero que toma en cuenta la cantidad de subsidios requeridos para mantener a flote una institución financiera. Así, el índice de de-

pendencia de subsidios (IDS) se expresa en forma de cociente e indica el aumento porcentual requerido en la tasa de interés de los préstamos para eliminar completamente todos los subsidios recibidos en un año dado. El IDS tiene un límite inferior de -100% pero no un límite superior. Un IDS de cero significa que una IFR ha alcanzado la autosuficiencia plena; si este valor es de 100, indica que para eliminar los subsidios sería necesario duplicar la tasa de interés media vigente sobre los préstamos; un valor negativo indica que la IFR ha alcanzado la autosuficiencia plena.

Debido a la dificultad de conseguir información detallada sobre las operaciones de BANRURAL, además de las deficientes prácticas contables empleadas, sólo fue posible calcular este indicador para 1982. El IDS resultante para ese año fue de 197%, lo que significa que para compensar la eliminación inmediata de todos los subsidios BANRURAL necesitaba incrementar su rendimiento sobre activos en 197%; es decir, pasar de 13 a 38% (Cuadro 3-17).

Existe otro tipo de indicadores que dan cuenta de la magnitud de los subsidios canalizados a BANRURAL. Por ejemplo, entre 1983 y 1989 por cada dólar prestado a través de este banco, el gobierno transfería subsidios que oscilaban entre 0.49 y 0.89 dólares (World Bank, 1994).

| <b>Cuadro 3-17</b>                                        | <b>Concepto</b>                              | <b>Descripción</b>                                     | <b>(%)</b> |
|-----------------------------------------------------------|----------------------------------------------|--------------------------------------------------------|------------|
| <b>BANRURAL: índice de dependencia de subsidios, 1982</b> | Ingresos financieros                         | Intereses, rendimientos, comisiones y premios cobrados | 13         |
|                                                           | Gastos financieros                           | Intereses y comisiones pagadas por pasivos             | 19         |
|                                                           | Margen financiero bruto                      | Ingresos financieros – Gastos financieros              | -6         |
|                                                           | Gastos de operación y reserva de incobrables | Gastos totales                                         | 11         |
|                                                           | Margen operativo neto                        | Margen financiero – Gastos totales                     | -17        |
|                                                           | Reserva de depreciación monetaria            | Costo de capital imputado (inflación)                  | 8          |
|                                                           | Resultado neto                               | Margen operativo neto – Reserva depreciación monetaria | -25        |
|                                                           | Rendimiento requerido                        | Ingresos financieros – Resultado neto                  | 38         |
|                                                           | <b>Índice de subsidio</b>                    | <b>Resultado neto / Ingresos financieros</b>           | <b>197</b> |

### 3.1.1.4. La reforma del sistema BANRURAL

Debido a la crisis de la deuda de 1982 y a la implantación subsecuente de políticas de estabilización y ajuste, la estrategia de desarrollo rural basada en la presencia ubicua del Estado (a través de múltiples mecanismos e instituciones financieras y no financieras) dejó de ser viable porque dependía del desembolso masivo de subsidios (Gordillo, *et. al.*, 1999).

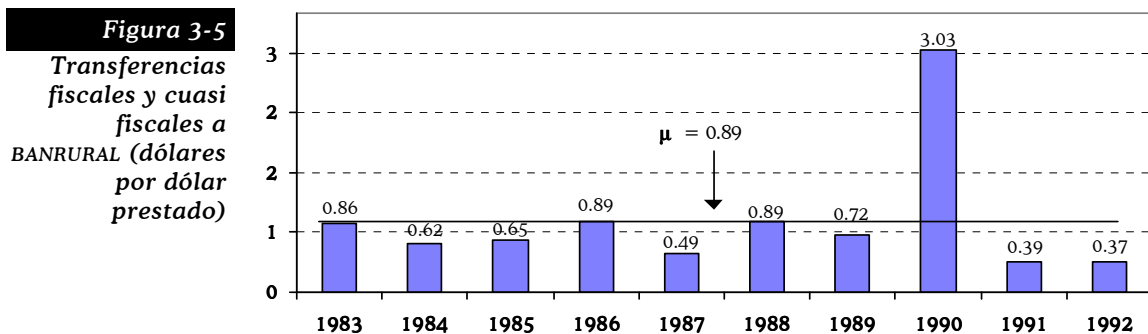
En efecto, para fines de los ochenta, las transferencias hacia las IFR resultaban insostenibles, toda vez que la estabilización macroeconómi-

ca y las políticas de ajuste provocaron una reducción real del presupuesto federal de casi 30% entre 1986 y 1992. Como consecuencia las transferencias fiscales y *cuasi* fiscales a las finanzas rurales descendieron del 4 al 1% de equivalente del presupuesto. En relación con el PIB, dichas transferencias disminuyeron de un máximo de 18% (1.7% del PIB total) en 1996 a 2.7% (0.2%) en 1992 (World Bank, 1994).

En el caso específico del BANRURAL, las transferencias pasaron de 0.89 dólares por unidad prestada en 1986 a 0.37 en 1992. El pico que se registra en 1990 es resultado del saneamiento público del Banco con miras a reorientar sus operaciones bajo un nuevo enfoque.

El proceso de cambio inició en 1989 y se orientó hacia la implementación de una nueva política institucional orientada a transformar la forma de participación de BANRURAL en el financiamiento al campo y reconstruir su función promotora del desarrollo. Los objetivos básicos fueron tres:

1. Otorgar crédito de fomento a productores con potencial productivo para inducir el aprovechamiento racional de los recursos disponibles.
2. Impulsar la autonomía de gestión de los productores, transfiriéndoles las responsabilidades que les corresponden en los procesos productivos y comerciales.
3. Mejorar el manejo institucional del crédito, operándolo en forma transparente y constituirlo en un recurso recuperable.



Fuente: World Bank, 1994.

Lo que este conjunto de objetivos buscaba era transformar las antiguas prácticas que llevaron a identificar al crédito con los subsidios. Entre las principales acciones desarrolladas destacan las siguientes:

1. Redefinición de la población objetivo a través de una clasificación de la clientela que tradicionalmente se venía acreditando. Se identificaron zonas con siniestros constantes y de escaso po-

- tencial productivo, lo que implicó la suspensión del crédito para 2.8 millones de ha. A los productores ubicados en estas zonas se les continuó apoyando mediante un programa denominado “Crédito a la Palabra” (ver Capítulo III, inciso 3.4).
2. Eliminación del vínculo crédito-seguro, lo que implicó la desaparición de ANAGSA y el surgimiento de AGROASEMEX. BANRURAL dejó de tramitar el seguro a nombre de los productores y se establecieron nuevas reglas para la operación del seguro (ver Capítulo III, inciso D).
  3. Eliminación del crédito en especie y con ello todo el aparato que soportaba la adquisición, distribución y suministro de insumos y bienes de capital.
  4. Eliminación del inspector de campo y establecimiento de procedimientos directos de atención a la clientela, así como de mecanismos de control sobre las operaciones realizadas con los usuarios finales del crédito.
  5. Suspensión del crédito a productores que no obstante carecer de razones válidas para no pagar, asumieron una actitud de no pago de sus compromisos. Ello implicó que se dejaran de habilitar 1.5 millones de hectáreas por ese motivo.
  6. Diversificación de las operaciones crediticias a fin de promover el aprovechamiento de la diversidad de recursos disponibles en el medio rural, al tiempo que se reduce y dispersa el riesgo.

### ***3.1.1.5. Desempeño de BANRURAL después de la reforma***

Al igual que en el análisis de desempeño realizado para el período 1983–1988, para evaluar el desempeño que ha tenido BANRURAL después de la reforma, también se recurrirá a los dos indicadores de desempeño sugeridos por Yaron (1994), a saber: autosuficiencia y alcance.

#### ***a) Autosuficiencia***

La autosuficiencia financiera se logra cuando los rendimientos del capital neto de cualquier subsidio recibido igualan o exceden el costo de oportunidad de los fondos. Por lo tanto, la dependencia de subsidios es lo inverso a la autosuficiencia, por lo cual resulta muy útil usar un índice para medir los avances registrados por BANRURAL en lo referente a dependencias de subsidios.

Así, el Índice de Dependencia de Subsidios (IDS) es un indicador sensible que mide el incremento porcentual requerido en el rendimiento

de los activos que generan ingresos, manteniendo el resto sin cambios, para que una IFR mantenga sus operaciones sin subsidios implícitos.

El IDS de BANRURAL se calculó para ocho años a fin de determinar si en realidad este banco de desarrollo avanza hacia la sostenibilidad (Cuadro 3-18). Los datos indican un alto nivel de dependencia de los subsidios, aunque muestran una clara tendencia hacia la reducción, al pasar de 341% en 1991 a 58% en 2000, lo que significa que (para este último año) el banco necesita incrementar su rendimiento sobre activos 58%, es decir, pasar de 20 a 32% para compensar la eliminación inmediata de todos los subsidios. Esta tendencia hacia la baja sólo se vio interrumpida con la crisis de 1994.

**Cuadro 3-18**  
**BANRURAL: índice de dependencia de subsidios, 1991-2000**

| Concepto                                      | Descripción                                   | A diciembre de: |     |     |     |     |     |     |     |     |     |  |
|-----------------------------------------------|-----------------------------------------------|-----------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|--|
|                                               |                                               | ##              | 92  | 93  | 94  | 95  | 96  | 97  | 98  | 99  | ##  |  |
| Ingresos financieros                          | Interés, rend., comisiones y premios cobrados | 24              | 14  | 12  | 16  | 33  | 29  | 15  | 19  | 19  | 20  |  |
| Gastos financieros                            | Intereses y comisiones pagadas por pasivos    | 11              | 6   | 4   | 6   | 18  | 19  | 16  | 18  | 15  | 12  |  |
| Margen financiero bruto                       | Ingresos financieros menos gastos financieros | 13              | 8   | 7   | 9   | 15  | 10  | -1  | 0   | 5   | 9   |  |
| Gastos de operación y reserva de incobrables  | Gastos totales                                | 74              | 30  | 23  | 19  | 26  | 18  | 11  | 14  | 11  | 11  |  |
| Margen operativo neto                         | Margen financiero menos gastos totales        | -60             | -22 | -16 | -10 | -11 | -8  | -12 | -14 | -6  | -3  |  |
| Reserva de depreciación monetaria (RDM)       | Costo de capital imputado (inflación)         | 22              | 8   | 8   | 8   | 61  | 33  | 15  | 18  | 13  | 9   |  |
| Resultado neto                                | Margen operativo neto menos RDM               | -82             | -30 | -23 | -18 | -72 | -41 | -27 | -32 | -19 | -12 |  |
| Rendimiento requerido para eliminar subsidios | Ingresos financieros menos resultado neto     | 107             | 44  | 35  | 34  | 105 | 71  | 42  | 50  | 38  | 32  |  |
| Índice de subsidio                            | Resultado neto entre ingresos financieros     | 341             | 206 | 199 | 115 | 214 | 142 | 181 | 171 | 98  | 58  |  |

Fuente: Elaborado con base en informes anuales de BANRURAL.

El IDS supone que un incremento en las tasas activas es el único cambio necesario para eliminar la necesidad de subsidios. Sin embargo, debe considerarse que no siempre es posible o aún deseable ajustar al alza las tasas de interés cobradas a los acreditados, pues en realidad una IFR puede contrarrestar la pérdida de subsidios aplicando medidas de recuperación de préstamos más eficientes, fomentando el ahorro voluntario, reduciendo los costos administrativos, además de cobrar tasas activas de interés positivas (Yaron, 1994).

Luego entonces, ¿qué estrategias ha empleado BANRURAL para reducir gradualmente su dependencia de subsidios y cuál es la explicación del porqué aún registra un IDS tan elevado?

### ***a1) Recuperación de los préstamos***

Las pérdidas por préstamos incobrables han sido la principal causa de insolvencia, falta de liquidez y dependencia del BANRURAL de los subsidios y rescates del Estado. Por ello, el logro de una elevada recuperación de los préstamos es una condición necesaria para que BANRURAL se vuelva sustentable, es decir, menos dependiente de subsidios. Al respecto, la cartera vencida de este banco de desarrollo siguió siendo una de sus principales debilidades, toda vez que desde 1992 tiende a incrementarse persistentemente hasta llegar a 45% en 1997, lo que refleja una situación de insolvencia. Esta situación ameritó que por segunda ocasión en menos de ocho años el gobierno tuviese que intervenir en el rescate de BANRURAL al permitirle ceder derechos de cartera a título oneroso al Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito (FIDELIQ) por 10,900 millones de pesos, así como el otorgamiento de un crédito sindicado entre los bancos integrantes del sistema BANRURAL al Fideicomiso por un monto igual al valor nominal de la cartera cedida. Esta situación inmediatamente se reflejó en un drástico descenso de la cartera vencida para ubicarse en 11% en 1998.

Las bajas tasas de recuperación pueden atribuirse tanto a factores exógenos al banco y a los prestatarios, como al enfoque mismo de la estrategia financiera del BANRURAL. Entre los primeros destaca la caída que han registrado los ingresos de los productores de granos básicos durante el período 92/93 y 98/99: 30% en maíz, 33% en trigo y 24% en sorgo, caídas que se han asociado a la ocurrencia de una serie de fenómenos climáticos —como sequías, exceso de lluvias, heladas—. Por consiguiente, lo más lógico sería suponer que este conjunto de factores han provocado incapacidad de pago para aquellos productores que recurrieron al crédito bancario. Además, las estrategias de administración de riesgos por parte de los prestatarios no han sido las más adecuadas, pues baste señalar que por lo menos 30% de la superficie acreditada no cuenta con el servicio de seguro agrícola.

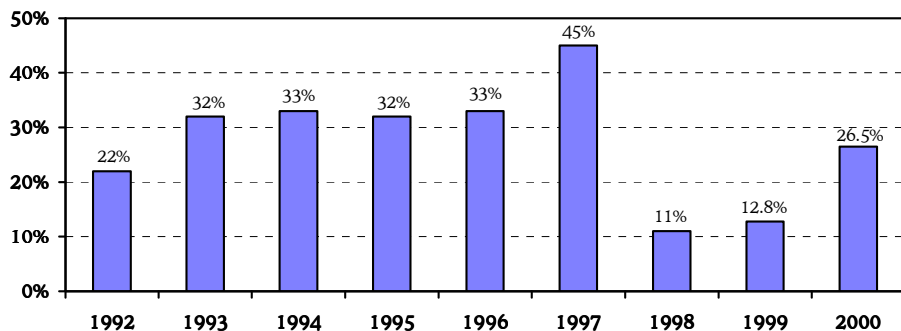
Bajo un contexto de esta naturaleza, ¿qué puede ocurrir con la cartera crediticia de un banco que está concentrada en más de un 40% en cultivos básicos cuyos precios van a la baja y han sido afectados por recurrentes fenómenos naturales? Pues aunado a su alta exposición a riesgos, que probablemente no pueda ser recuperada en una proporción significativa.

Esta argumentación parece sugerir que una medida necesaria que debiera tomar BANRURAL se relaciona con la diversificación de cartera a

fin de dispersar riesgos<sup>10</sup>. Precisamente esta estrategia fue la que siguió este banco, de tal manera que si para 1990 los créditos quirografarios y prendarios representaban 1.2% de la cartera, para 1995 ya significaban 22% y para 1999 el 35%. Sin embargo, la calidad de su cartera lejos de mejorar se deterioró, debido principalmente a que el banco incursionó en sectores que no conocía, concentró sus préstamos en grandes clientes, a los cuales tampoco conocía, además de que una proporción significativa de estos créditos se orientaron a cubrir los vacíos generados en los sistemas de comercialización debido al retiro de la paraestatal CONASUPO, que era la institución que le daba liquidez a los mercados.

**Figura 3-6**

**BANRURAL: cartera vencida como porcentaje de la cartera total**



Fuente: CNBV. Boletín estadístico de banca múltiple e informes anuales de BANRURAL.

El incremento superior al 100% que se observa en la cartera vencida para el 2000 con respecto a 1999, se debe a la drástica reducción de la cartera total al registrarse el pago anticipado del adeudo de FIDELIQ por \$16,274.6 millones de pesos. Por instrucciones de las autoridades hacendarias, BANRURAL procedió a registrar en su contabilidad la recuperación de este crédito, provocando con ello que la situación financiera del Banco aparezca prácticamente igual a la que tenía en la década de los ochenta.

### **a2) Movilización de los ahorros**

Históricamente el BANRURAL ha sido una institución especializada en crédito agrícola, por lo que entre sus deficiencias más importantes destacan el desequilibrio entre el tamaño de la cartera crediticia y la proporción de instrumentos de depósitos. Las tasas de interés pasivas bajas o negativas y la falta de instrumentos y estrategias adecuadas, se han combinado con los fondos preferenciales canalizados por el Estado, dando

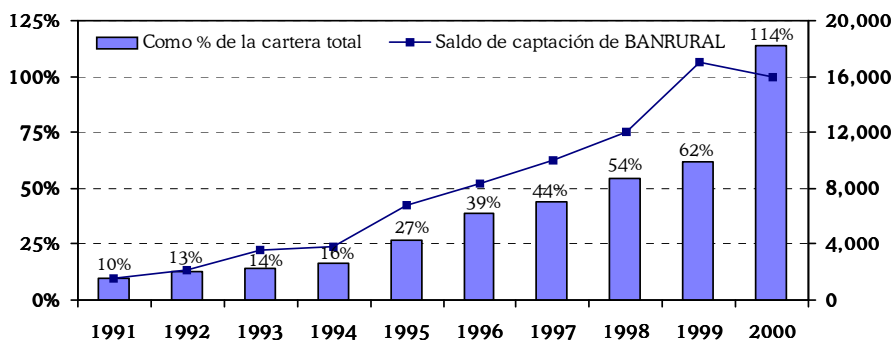
<sup>10</sup> Una característica que identifica a IFR exitosas —como el Badan Kredit Kecamatan (BKK), el Bank Kakyat Indonesia Unit Desa (BUD) y el Banco Grameen (BG) de Bangladesh— es que financian cualquier actividad rural generadora de ingresos y se concentran en operaciones no agrícolas.

como resultado que el BANRURAL se haya comportado como una simple ventanilla de desembolsos, en lugar de un auténtico intermediario financiero entre aquellos agentes que tienen un excedente para invertir y aquellos que lo necesitan para invertirlo en activos tangibles.

Si bien es cierto que hasta 1990 este banco había ignorado por completo que una condición necesaria para el logro de la sustentabilidad es la movilización de ahorros, también lo es que si se cuantifica la proporción del valor de los depósitos en relación con la cartera de préstamos y los cambios que dicha proporción registró durante el período de 1991 al 2000, aparentemente se observa que el BANRURAL ha demostrado gran éxito para reemplazar con ahorros los fondos preferenciales que antaño le transfería el Estado. En efecto, dicha proporción pasó del 10% en 1991 a 114% en 2000, lo que significa que, hoy por hoy, aparentemente el BANRURAL está en condiciones de financiar por completo su cartera de crédito con recursos de los ahorradores.

**Figura 3-7**

**BANRURAL:**  
evolución de la  
captación  
(millones de  
pesos  
de 1998)



Fuente: Elaborado con base a informes de BANRURAL, 2000 y 2001.

A juzgar por la clientela de depositantes que ha logrado atraer el BANRURAL en comparación con la cantidad de clientela de acreditados —482 mil vs 232 mil—, todo pareciera indicar que los instrumentos de depósito tienen la posibilidad de atraer a un número mayor de personas que el crédito mismo.

Ahora bien, este aparente éxito registrado por el BANRURAL en materia de movilización de ahorros requiere ser matizado por una serie de consideraciones que permiten ubicar a este banco en el lugar que realmente ocupa.

En primer lugar, al analizar la composición de la captación por segmento de mercado se observa que para el año 2000, un 30% de lo captado proviene de fondos operados por los gobiernos federal, estatales y municipales. Este segmento creció significativamente a partir de que el Estado decidió canalizar los subsidios de los programas de la

Alianza para el Campo y de Seguridad Pública Nacional mediante el sistema BANRURAL<sup>11</sup>, lo que significa que en los hechos este banco de desarrollo se convierte en una simple ventanilla de pago de los subsidios gubernamentales, por lo que no se puede disponer libremente de estos recursos para prestarlos en forma de crédito, algo que sí se puede hacer con lo captado del público en general —que representa el 60% del total—y de los habilitados. El hecho de que estos últimos apenas participen con el 11% de lo captado<sup>12</sup>, significa que el BANRURAL está pasando por alto que el principio de reciprocidad constituye una valiosa estrategia para movilizar ahorros, tal y como lo han demostrado las legendarias cajas populares que operan en México y las propias IFR asiáticas y latinoamericanas de gran éxito (ver Capítulo III, inciso 6.1).

**Cuadro 3-19**

**BANRURAL:  
captación de  
recursos por  
segmento de  
mercado (%)**

| <b>Segmentos</b>                                  | <b>1994</b> | <b>1995</b> | <b>1996</b> | <b>1997</b> | <b>1998</b> | <b>2000</b> |
|---------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Público en general                                | 45.1        | 44.1        | 44.9        | 36.4        | —           | —           |
| Particulares                                      | —           | —           | —           | —           | 56.0        | 60.0        |
| Habilitados                                       | 20.5        | 13.5        | 13.2        | 11.0        | —           | —           |
| Gobiernos federal, estatales y municipales        | —           | —           | —           | —           | 23.7        | 29.8        |
| Fideicomisos                                      | 18.7        | 18.9        | 26.9        | 30.6        | —           | —           |
| Otras entidades financieras                       | —           | —           | —           | —           | 7.1         | 8.7         |
| Entidades del sector público                      | 9.1         | 18.9        | 10.5        | 18.6        | —           | —           |
| Empresas no financieras                           | —           | —           | —           | —           | 0.6         | 0.8         |
| Funcionarios y empleados                          | 3.2         | 1.9         | 2.4         | 1.9         | —           | —           |
| Org. descentralizados y empresas de part. estatal | —           | —           | —           | —           | 0.5         | 0.9         |
| Compañías de seguros y fianzas                    | 3.0         | 2.1         | 1.8         | 1.3         | —           | —           |
| Banca de desarrollo                               | —           | —           | —           | —           | 1.5         | 0.2         |
| Proveedores y contratistas                        | 0.4         | 0.5         | 0.3         | 0.2         | —           | —           |
| Empresas                                          | —           | —           | —           | —           | 9.6         | —           |
| <b>Total</b>                                      | <b>100</b>  | <b>100</b>  | <b>100</b>  | <b>100</b>  | <b>100</b>  | <b>100</b>  |

Nota: A partir de 1998 se registró un cambio en la clasificación de los segmentos como resultado de los cambios en la plataforma informática.

Fuente: Informe anual 1996; Informe de autoevaluación de gestión del sistema BANRURAL 1997 y Memoria de gestión 1994-2000.

El hecho de que para el año 2000 la captación de recursos en relación a la cartera total haya superado el 100%, se explica por el fuerte retiro de recursos que hicieron los fideicomisos públicos debido a la terminación de un sexenio presidencial y al pago anticipado del FIDELIQ, lo que se tradujo en una disminución importante del saldo de cartera.

En segundo lugar, el tipo de instrumento empleado por los ahorradores para depositar en BANRURAL limita considerablemente la utilización de los recursos con fines de crédito, incluso de avío, pues casi 80% de la captación corresponde a pagarés con rendimiento liquidable

<sup>11</sup> Tan solo estos dos programas representan 51% del volumen total captado por BANRURAL en 1999 (BANRURAL, 2000).

<sup>12</sup> Datos para 1998.

al vencimiento cuyos plazos de depósito no superan los 28 días. De hecho, la captación realizada en el segmento “público en general” o “particulares” ha sido posible gracias a que este banco de desarrollo ha desplegado una estrategia muy agresiva en el medio urbano tendiente a disputarle los ahorradores a la banca comercial a través del ofrecimiento de instrumentos cuyas tasas y montos mínimos son muy atractivos<sup>13</sup>, en vez de movilizar ahorros entre sus propios acreditados y en el ámbito de la población rural. Si bien es cierto que esta estrategia le ha permitido al banco cierto éxito, también lo es que ha sido a costa del encarecimiento de la captación y del descuido de los instrumentos de ahorro, mucho más baratos y estables que los depósitos a plazo.

**Cuadro 3-20**

**BANRURAL:  
captación de  
recursos por tipo  
de instrumento**

| Concepto (%)          | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 2000 |
|-----------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Captación de recursos | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100* |
| – Vista               | 54   | 58   | 61   | 48   | 22   | 24   | 19   | 16   | 18   |
| – Ahorro              | 8    | 8    | 7    | 9    | 4    | 4    | 3    | 2    | 3    |
| – Plazo               | 39   | 34   | 31   | 43   | 75   | 72   | 78   | 81   | 79   |

(%)

\* Incluye provisión de intereses y aceptaciones bancarias.

Fuente: CNBV. Boletín estadístico de banca de desarrollo (1991-1998) y BANRURAL, 2001.

En tercer lugar, en la normativa interna del BANRURAL está establecido que las sucursales y regionales sólo pueden disponer de los recursos captados en instrumentos de ahorro —que apenas representaron el 3%— con fines de préstamos, mientras que lo captado en el resto de los instrumentos es remitido a la matriz y luego al banco nacional con el objeto de cubrir gastos de operación. Esto significa, simple y llanamente, que BANRURAL está empleando su red de 207 sucursales con el fin de captar recursos caros que luego son consumidos en la operación. Para el personal técnico y gerencial de aquellas sucursales que captan recursos cuyos montos casi igualan a su cartera de créditos, la imposibilidad de utilizar la captación con fines de préstamos constituye un gran desaliento, toda vez que se ven obligados a negociar con las fuentes de descuento recursos caros y altamente condicionados, además de que no pueden garantizarle reciprocidad y agilidad al público ahorrador.

En suma, el aparente éxito del BANRURAL en materia de movilización de ahorros debe ser matizado seriamente, pues bajo estos tres considerandos,

<sup>13</sup> Por ejemplo, para mediados de marzo del 2000 una persona física que invirtió en el sistema BANRURAL 250 mil pesos en un pagaré bancario a 28 días, obtuvo una tasa de interés bruta que resultó 52% superior a la que dicha persona obtendría por la misma cantidad e instrumento en dos de los bancos de cobertura nacional: BANAMEX y BANCOMER. Asimismo, el monto mínimo para aperturar una cuenta fue 500 pesos, contra cien mil pesos exigido por BANAMEX (*El Financiero*, 17 de marzo de 2000).

puede afirmarse que si bien ha registrado importantes avances en materia de captación, este banco de desarrollo todavía es una simple ventanilla de préstamos y aún está lejos de convertirse en una IFR equilibrada y proveedora de servicios financieros completos. Esta situación ocurre, en gran medida, por el acceso “generoso” que el BANRURAL ha tenido a fuentes de descuento de la banca de desarrollo de segundo piso, como los FIRA, BANCOMEXT y NAFIN. En efecto, ante la creciente reticencia de la banca comercial a descontar con la banca de desarrollo y ante las restricciones impuestas por el Estado en cuanto a la canalización de subsidios al BANRURAL, éste se ha convertido en un canal de distribución de *última instancia* para la banca de desarrollo de segundo piso, particularmente de los FIRA, de los cuales se descuenta el 52% de la cartera (Cuadro 3-21).

| <b>Cuadro 3-21</b>                                 |  | <b>Fuente</b>                                            | <b>1994</b> | <b>1995</b> | <b>1996</b> | <b>1997</b> | <b>1998</b> | <b>2000</b> |
|----------------------------------------------------|--|----------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>BANRURAL:<br/>descuentos de<br/>cartera (%)</b> |  | FIRA                                                     | 52          | 50          | 51          | 57          | 47          | 52          |
|                                                    |  | BANCOMEXT                                                | 16          | 25          | 25          | 24          | 22          | 22          |
|                                                    |  | NAFIN                                                    | 29          | 18          | 17          | 17          | 14          | 23          |
|                                                    |  | Otros                                                    | 3           | 7           | 7           | 2           | 17          | 3           |
|                                                    |  | <b>Total</b>                                             | <b>100</b>  | <b>100</b>  | <b>100</b>  | <b>100</b>  | <b>100</b>  | <b>100</b>  |
|                                                    |  | Descuento de cartera como porcentaje de la cartera total | 33          | 30          | 32          | 37          | 36          | 72          |

Fuente: Informe anual BANRURAL 1996, Informe de autoevaluación de gestión del sistema BANRURAL 1997 y Memoria de gestión 1994-2000.

Al descontar montos cada vez mayores con un banco de desarrollo de primer piso como BANRURAL, los FIRA cuestionan y ponen en riesgo su propia existencia como banca de desarrollo de segundo piso, pues ¿cómo justificar la utilización de este canal de distribución en detrimento de la banca comercial, razón de ser de estos Fideicomisos? Por esta razón los FIRA emplean a BANRURAL como opción de descuento de última instancia, lo cual se traduce en una serie de problemas —que incluso rallan en lo absurdo— para este Banco y para su clientela. Por ejemplo, no obstante que el tipo de productor que acredita el BANRURAL con los recursos descontados cae dentro del estrato tipificado como “Productores en Desarrollo nivel 1” (cuyos ingresos netos anuales ascienden hasta mil veces el salario mínimo regional), los FIRA no otorgan ningún reembolso al Banco ni a los prestatarios argumentando que dichos reembolsos sólo pueden canalizarse a la banca comercial y a los productores acreditados por ésta. Debido a que BANRURAL cuenta con poco personal en el ámbito de las sucursales y el monto de subsidio que recibe es cada vez más reducido, en los hechos este Banco brinda un servicio del tipo minimalista, esto es, solamente otorga crédito pero no servicios de asesoría y capacitación.

Durante el período que va de 1994 a 2000, los descuentos de cartera representaron entre 30 y 72% de la cartera total, lo que indica que los incentivos que este banco pudiera tener para financiar con captación de depósitos su propia operación crediticia son muy reducidos, aún cuando el costo financiero sea menor en comparación con los costos que implican los descuentos o el endeudamiento (Cuadro 3-22).

| <b>Cuadro 3-22</b>                                           |                     | <b>Tasa media</b> | <b>1994</b> | <b>1995</b> | <b>1996</b> | <b>1997</b> | <b>1998</b> | <b>1999</b> | <b>2000</b> |
|--------------------------------------------------------------|---------------------|-------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>BANRURAL: tasas promedio de captación y endeudamiento</b> | CETES               |                   | 14.1        | 48.4        | 31.4        | 19.8        | 24.3        | 21.5        | 15.3        |
|                                                              | CPP                 |                   | 15.5        | 45.1        | 30.8        | 19.1        | 21.1        | 19.7        | 13.7        |
|                                                              | TIIP                |                   | 17.8        | 53.6        | 33.7        | 21.8        | 26.8        | 24.1        | 17.0        |
|                                                              | TIIE                |                   | —           | 54.6        | 33.7        | 21.9        | 27.0        | 24.0        | 17.0        |
|                                                              | Endeudamiento       |                   | 15.1        | 52.9        | 44.5        | 24.9        | 20.2        | 21.8        | 18.0        |
|                                                              | Mezcla de captación |                   | 9.8         | 30.1        | 22.4        | 16.1        | 19.0        | 15.3        | 10.8        |

Fuente: BANRURAL. Memoria de gestión 1994-2000.

### **a3) Costos administrativos y de operación**

La existencia de costos administrativos y de operación en ciertos límites contribuye de manera crucial al logro de la sostenibilidad de cualquier IFR. A este respecto, el BANRURAL ha registrado una mejoría notable en su desempeño durante el período 1991-2000: disminuyó sus costos administrativos y de operación de 52% del promedio anual de los activos totales en 1991 a 11% en 2000. Como porcentaje del promedio anual de la cartera de préstamos, los costos administrativos pasaron de 74% a 26% durante el mismo período, lo cual refleja un incremento significativo en la eficiencia de cartera.

Esta mejora tan significativa es producto de la combinación de tres factores: (i) asunción de pasivos por parte del Estado, (ii) un decremento extensivo, que es resultado de una reducción de fuentes de costo fijo, tales como sucursales y empleados y, (iii) un crecimiento intensivo, que es resultado de una creciente productividad de la capacidad existente, tal como mayores saldos de préstamos o ahorros por empleado (González *et. al.*, 1996).

| <b>Cuadro 3-23</b>                                     |                        | <b>Como porcentaje de la medida anual de:</b> | <b>1991</b> | <b>1992</b> | <b>1993</b> | <b>1994</b> | <b>1995</b> | <b>1996</b> | <b>1997</b> | <b>1998</b> | <b>1999</b> | <b>2000</b> |
|--------------------------------------------------------|------------------------|-----------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>BANRURAL: costos administrativos y de operación</b> | Los activos totales    |                                               | 52          | 22          | 19          | 13          | 17          | 12          | 9           | 10          | 14          | 11          |
|                                                        | La cartera de créditos |                                               | 74          | 30          | 24          | 20          | 26          | 18          | 11          | 12          | 17          | 26          |

Fuente: Elaboración propia a partir de balances generales y estado de resultados de BANRURAL a diciembre de cada año.

Después del drástico recorte de personal que registrara BANRURAL entre 1988 y 1990, nuevamente se redujo la plantilla en un 51% duran-

te 1992 y el año 2000, al pasar de 10 mil 229 a 4 mil 999 empleados. Este decremento extensivo fue acompañado de una mayor productividad de los empleados, tanto por el lado de la captación, como por el lado de los préstamos. En efecto, la relación captación/número de empleados pasó de 0.22 en 1992 a 3 millones de pesos por empleado en 1998, 40% por debajo del banco comercial más grande del sistema bancario mexicano (BANAMEX). Aunque es importante advertir, que en el cálculo de esta relación se incluye la movilización de cantidades importantes de recursos financieros correspondientes a los depósitos obligatorios de bajo costo de diversos fideicomisos y entidades gubernamentales, lo cual le ha permitido al BANRURAL aprovechar recursos financieros considerables sin incurrir en altos costos de movilización y servicio asociados a los ahorros rurales o urbanos voluntarios. En lo que respecta a la relación cartera de crédito/número de empleados, pasó de 2 en 1992 a 5 millones de pesos por empleado en 1998, indicador que ubica al BANRURAL por encima de uno de los bancos más eficientes del sistema bancario mexicano (BANORTE), pero 17% por debajo de BANAMEX.

Ahora bien, no obstante la drástica reducción de costos que ha registrado este banco de desarrollo, el nivel de costos que aún presenta se traduce en que comparado con bancos como BANAMEX, BBV-BANCOMER, SERFÍN y BANORTE, sus costos administrativos y de operación como proporción de los activos totales y de la cartera de créditos sean cinco y trece veces mayores, respectivamente, comparados con este conjunto de bancos (CNBV, 2000).

### ***b) Alcance***

Aunque en la misión de BANRURAL se destaca al sector rural como el ámbito de acción natural del Banco, lo cierto es que este Banco concentra sus operaciones crediticias en un 80% en actividades agropecuarias, destacando los cultivos básicos que por sí solos absorben casi la mitad de la derrama crediticia anual. El 65% de las operaciones activas del Banco se concentra en las regiones de agricultura comercial, regiones donde existe fuerte especialización y por tanto una gran dependencia del crédito por parte de los agricultores.

Aparte del riesgo que esto implica debido a la excesiva concentración de la cartera, destaca que se pase por alto el hecho de que los ingresos del promedio de los habitantes rurales provenga en más de 70% de actividades no agropecuarias (Yúnez, *et. al.*, 1999), actividades que

por cierto carecen de fuentes de financiamiento formales para su expansión y modernización.

A juzgar por el incremento de 64% en el número de prestatarios durante el período 1994–1998, el BANRURAL ha mejorado significativamente su alcance luego del drástico recorte que tuviera después de 1990. Aunque si se compara a los 466 mil prestatarios de 1998 contra el millón 650 mil de 1985, evidentemente que este banco de desarrollo aún está muy lejos de lograr el alcance que tuvo en sus épocas de auge. Incluso, una vez depurados los datos resulta que el número de prestatarios vigentes al cierre del ejercicio 2000 fue de 232 mil 339, 85% menos que en 1985. La brecha que separa el alcance actual contra la de los ochenta, se acentúa más si se compara la superficie agrícola o el número de cabezas de ganado financiados. Así, no obstante que la superficie acreditada creció 100% entre 1994 y 2000 para ubicarse en 2.2 millones de hectáreas, esta superficie apenas representa el 30% de la superficie habilitada por BANRURAL en 1985; mientras que el número de cabezas de ganado que se financió apenas representó 16% de las cabezas acreditadas en ese mismo año.

Estos indicadores dan cuenta de la magnitud de la reducción de alcance que sufriera este banco de desarrollo y de las dificultades que ha enfrentado para crecer bajo el principio de la sustentabilidad, dificultades que se han acrecentado debido a la miopía que ha caracterizado el enfoque adoptado al concentrar excesivamente las operaciones en actividades agropecuarias y preponderantemente hacia la oferta de crédito, aunque con una orientación cada vez mayor hacia la captación de ahorros. Esto se refleja en el hecho de que para el 2000 el número de ahorradores por empleado fue más del doble (96) al de acreditados por empleado (46).

Un indicador que da cuenta del apego que el BANRURAL ha tenido a su misión y, más específicamente hacia su clientela meta, es el que se refiere a la profundidad de alcance. El porcentaje de cartera vigente en prestatarios con perfil de “Productores de Bajos Ingresos” (PBI) pasó de 78% en 1994 a 85% en 2000, lo cual parece indicar el buen posicionamiento que este banco de desarrollo ha logrado con este tipo de clientela, misma que aparentemente se ha percatado que BANRURAL constituye prácticamente su única opción de financiamiento: quizá por ello muestra cada vez mayor disciplina financiera al pagar oportunamente sus créditos. En efecto, los índices de recuperación que ha registrado BANRURAL en los créditos de avío otorgados en el ciclo PV —que es cuando siembra la mayoría de los PBI en condiciones de temporal— han mejorado en forma notable al pasar de 56% en el ciclo PV 90/90 a 73% en PV 94/94 y a 88% en PV 99/99.

La presencia preponderante de productores de bajos ingresos entre los acreditados de BANRURAL se debe también a candados que imponen las fuentes de descuento, particularmente FIRA, quienes condicionan las operaciones con este banco a que los créditos sean canalizados a este tipo de productores. También ha resultado determinante para afianzar la presencia de este tipo de productores el hecho de que a partir de 1996 se decidiera incorporar dentro de los indicadores de auto-evaluación de desempeño los criterios de “fomento”, con el objetivo de inducir a la red de sucursales a proporcionar servicios financieros a la clientela objetivo del banco. Incluso se ha asignado un mayor peso específico a este criterio, al pasar de 15 a 17 puntos entre 1996 y 1997<sup>14</sup>.

**Cuadro 3-24**

**Alcance:  
indicadores de  
desempeño de  
BANRURAL**

| Año                                     | 1985                                                      | 1994  | 1995  | 1996  | 1997  | 1998  | 1999  | 2000  |
|-----------------------------------------|-----------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Cobertura                               | Nacional                                                  |       |       |       |       |       |       |       |
| Actividades financiadas <sup>1</sup>    | Agropecuarias (80%) <sup>2</sup> y No agropecuarias (20%) |       |       |       |       |       |       |       |
| Número de prestatarios (miles)          | 1,560                                                     | 284   | 330   | 368   | 420   | 466   | —     | 232   |
| Cartera vigente en productores PBI      | 89%                                                       | 78%   | 82%   | 85%   | 88%   | 90%   | 93%   | 85%   |
| Superficie acreditada (millones de ha)  | 7.1                                                       | 1.1   | 1.3   | 1.9   | 2.1   | 2.1   | 2.1   | 2.2   |
| Cabezas de ganado acreditadas (miles)   | 1,244                                                     | 441   | 218   | 167   | 191   | 157   | 163   | 196   |
| Número de ahorradores (miles)           | —                                                         | 212.4 | 266.4 | 325.3 | 325.3 | 426.9 | —     | 482.0 |
| Número de empleados (miles)             | 26                                                        | 9     | 8     | 8     | 8     | 7     | 5     | 5     |
| Número de sucursales                    | 609                                                       | 224   | 224   | 224   | 224   | 224   | 207   | 207   |
| Captación/empleo de sucursal (000 :)    | —                                                         | 274   | 469   | 610   | 780   | 1,011 | 1,744 | 1,606 |
| Número de prestatarios por empleado     | 64                                                        | 32    | 41    | 47    | 53    | 68    | —     | 46    |
| Número de ahorradores por empleado      | —                                                         | 24    | 33    | 41    | 224   | 224   | —     | 96    |
| Part. de la mujer en derrama crediticia | —                                                         | —     | —     | 0.8%  | 3%    | 4%    | 3.5%  | 4.0%  |
| Colocación crediticia por tipo (%):     |                                                           |       |       |       |       |       |       |       |
| ▪ Avío                                  | —                                                         | 54.1  | 55.4  | 50.3  | 56.4  | 63.0  | 55.3  | 60.2  |
| ▪ Refaccionario                         | —                                                         | 17.3  | 6.5   | 7.9   | 9.4   | 8.6   | 10.1  | 14.1  |
| ▪ Desarrollo rural                      | —                                                         | 28.6  | 17.8  | 22.3  | 20.5  | 18.2  | 13.4  | 6.4   |
| ▪ Tratamiento de cartera                | —                                                         | 0.0   | 20.2  | 19.6  | 13.6  | 0.0   | 21.2  | 19.3  |

<sup>1</sup> Corresponde al año de 1998. <sup>2</sup> El 42% corresponde a cultivos básicos. <sup>3</sup> En 1985, 27% de las cabezas de ganado era bovino; de 1995 a 2000 el 87% correspondió a ganado bovino.

fuente: Elaboración con base a *Informe de autoevaluación sexenal (1982–1988)*, *Informe anual de BANRURAL años 1995–1998* y *Memoria de gestión 1994–2000*.

Esta situación contrasta con el pírrico peso que tiene la mujer en la clientela de BANRURAL. Fue hasta 1999 cuando se creó el Programa Nacional

<sup>14</sup> Lo paradójico del caso es que en los propios diagnósticos internos se señala que uno de los principales problemas del banco es la “atención preponderante a productores de pequeña escala con bajos montos y elevada dispersión que aumentan los costos de transacción” (BANRURAL, 1998 y 2000). Esto pareciera sugerir que la definición de la clientela meta de este banco es más producto de una imposición que de una convicción.

de la Mujer (PRONAM) que se contempló la necesidad de canalizar recursos hacia las actividades económicas desarrolladas por las mujeres. Para el año 2000 solamente el 4% de la derrama crediticia se orientó a las mujeres, predominando las actividades agrícolas con el 82% de la derrama total.

Otro indicador relevante del desempeño de BANRURAL se refiere a la *calidad de alcance*, es decir, a la calidad de los servicios financieros ofrecidos a la clientela. En lo que respecta al procedimiento de gestión del crédito, mismo que tradicionalmente ha sido lento y complicado para los productores, BANRURAL ha realizado importantes mejoras desde 1995 tendientes a mejorar la oportunidad y calidad de atención al solicitante de crédito. Así, entre 1995 y 1998 el tiempo que transcurre desde que se realiza la solicitud hasta que se otorga la primera ministración se redujo de 78 a 49 días para los clientes preferenciales, de 70 a 64 para los clientes tradicionales y de 92 a 76 para los clientes empresariales.

En una encuesta interna de evaluación de puestos realizada en 1997 se encontró que los créditos de avío y refaccionarios tardaban 30 días en ministrarse, lo cual refleja un importante avance en la oportunidad de respuesta, aunque no deja de ser deficiente dada la importancia de los tiempos y oportunidad que exige la agricultura. De hecho, en las evaluaciones de calidad del servicio realizadas en 1998 resultó que uno de los principales aspectos reprobados por la clientela fue la lentitud de los trámites y la falta de amabilidad de los empleados.

### ***b1) Estrategias para lograr mayor alcance***

Con el propósito de elevar la calidad en la atención al cliente, BANRURAL ha instrumentado una serie de estrategias que van desde el diseño de sistemas de autoevaluación, la capacitación misma y la modernización tecnológica. Una de las innovaciones más trascendentales la constituye la creación de los llamados “Centros de Análisis Financiero” (CAF) en cada uno de los 12 bancos regionales.

Dado que en estos CAF se centralizan exclusivamente las funciones de análisis y evaluación de créditos refaccionarios, ganaderos y de clientes de primera operación, la celebración de comités de crédito, los servicios legales corporativos y desarrollo de procesos informativos que tradicionalmente realiza el personal de las sucursales, se supone que con ello se fortalecerá el negocio bancario y se elevará la calidad del servicio al cliente en cada una de las sucursales asociadas a cada CAF, ello debido a las siguientes razones:<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Ver informes anuales del sistema BANRURAL para 1997, 1998 y 2000.

1. Al dejar de realizar actividades administrativas, de análisis crediticios y elaboración de reportes que implican los créditos refaccionarios, ganaderos y de clientes de primera operación, los empleados de las sucursales asociadas tendrán mayor tiempo para dedicarlo a la atención rápida y expedita de la clientela y para promover nuevos negocios. En realidad, el primer tipo de créditos apenas representa entre 5 y 10% de los créditos otorgados por todo el sistema, mientras que los créditos de la clientela preferencial significan cerca del 90% de los créditos totales, pero debido a que estos créditos corresponden a clientes que durante varios años han solicitado avíos para cubrir gastos de cultivos anuales, ya se dispone de información muy precisa que permite evaluarlos bajo un enfoque paramétrico, por lo que el tiempo que consume el análisis y evaluación es muy reducido.
2. Al desvincular la relación entre clientes nuevos que requieren crédito y el personal encargado de analizar la viabilidad del proyecto a financiar, se garantizará mayor transparencia e imparcialidad en el otorgamiento de los préstamos, lo que a su vez permitirá reducir los riesgos y mejorar la recuperación.

Al cierre del 2000 existían 12 CAF, uno por cada banco regional y 36 CAF zonales. Cada Centro cuenta con un promedio de nueve personas, mientras que en cada sucursal asociada el promedio es de 16.

Aunque aún no se dispone de indicadores que permitan medir los logros en materia de agilización de solicitudes de crédito, elaboración de informes y promoción de nuevos negocios, las experiencias acumulada por las IFR exitosas en países tan diversos como Francia, Canadá, Bolivia, Tailandia, Indonesia, Bangladesh y el propio México, indica que la descentralización —y no la centralización— de decisiones de las operaciones activas y la personalización —y no la despersonalización— de las relaciones cliente/empleado, son el determinante más importante de la voluntad de reembolso de los préstamos y por tanto de sustentabilidad de la IFR. BANRURAL parece transitar por el camino contrario al que dicta la experiencia. El incremento persistente de la cartera vencida después del saneamiento por parte del FIDELIQ, parece sugerir que los CAF en poco han contribuido a mejorar el desempeño del Banco.

Asimismo, la decisión de crear los CAF contribuye a agudizar uno de los principales problemas detectados en los propios diagnósticos internos, referente al elevado costo de operación al concentrar 39% de la plantilla de personal en las áreas corporativas del sistema, como son los bancos regionales, el banco nacional y ahora los CAF. Esta tendencia

hacia la centralización también agudiza otro de los problemas identificados en los diagnósticos: descontento del personal de las sucursales ante el deterioro creciente del salario, largas jornadas de trabajo — once horas en promedio— y falta de estímulos, en contraste con los mejores salarios del personal de las áreas corporativas, menores cargas de trabajo y mayores estímulos.

Estas deficiencias en la *calidad de alcance* referidas a las operaciones activas, también están presentes en las operaciones pasivas. Esto porque si bien el número de ahorradores se ha incrementado a tal grado que ya supera al número de prestatarios, el hecho de que solamente 11% del volumen captado provenga de los propios acreditados y que (para 1998) sólo 15% de los 650 mil clientes use simultáneamente los servicios de crédito y ahorro ofrecidos por el banco, constituye una clara evidencia del bajo valor de la relación cliente/banco y de la poca importancia que BANRURAL ha dado a este crucial elemento.

La reducida penetración del servicio de ahorro entre los propios prestatarios y en general entre la población rural podría explicarse por tres razones:

1. Que los lazos de confianza existentes entre el Banco y sus prestatarios no se hayan fortalecido después de más de setenta años de vínculos caracterizados por el clientelismo y paternalismo, además de muchos casos de corrupción, de tal suerte que aún se perciba al Banco como un simple canal de transferencia de recursos públicos o a lo sumo de crédito. No se debe pasar por alto que a diferencia de una institución especializada en crédito, en el caso de las operaciones de ahorro, es la institución que los ofrece y no el ahorrador, quien debe luchar por ganarse la confianza de la otra parte y demostrar su confiabilidad y honorabilidad. Probablemente BANRURAL aún no se la ha ganado.
2. Que la tecnología de movilización de ahorros empleada por el Banco sea más compatible con la realidad y expectativas de los habitantes urbanos que de los rurales. Las tasas de interés superiores a las de los grandes bancos comerciales y los saldos mínimos iniciales para la apertura de cuentas, además de la ubicación de sucursales en ambientes urbanos, son los componentes que caracterizan dicha tecnología. Así, con base en la experiencia generada por instituciones nacionales e internacionales que han logrado movilizar importantes sumas de dinero entre la población rural, se tiene que la tecnología empleada se caracteriza por la descentralización a instituciones locales (próximas a los prestatarios y ahorradores) de ciertas funciones consistentes en

la conformación de los grupos, la colecta del ahorro, la selección de los prestatarios, la supervisión y recuperación de los préstamos, así como la implementación de una serie de estímulos por pronto pago como el escalamiento de los préstamos.

3. Que entre el personal y directivos del Banco aún prevalezca el mito que tiene como base el supuesto de que los habitantes rurales y los agricultores en particular no tienen capacidad de ahorro, que prefieren consumir en lugar de ahorrar o que optan por ahorrar en formas no monetarias, como granos o animales. Dado que el ahorro es la diferencia entre el consumo y el ingreso, los agricultores que muchas veces no llegan a cubrir sus necesidades básicas, mucho menos podrían tener capacidad de ahorrar. La consecuencia lógica de esta visión es que lo importante para los agricultores es la provisión de crédito y no de servicios de depósito.

Otra variante de este mito se relaciona con la tradicional justificación de la baja rentabilidad del sector. Por ejemplo, en la *Memoria de gestión 1994-2000* de BANRURAL se señala que “la captación representa el costo del dinero obtenido, pero es la colocación la que genera el potencial de ingresos y utilidades. Es decir, el negocio de la captación se genera en una colocación rentable, la cual a veces está limitada por las propias características del sector. De ahí que el nicho natural de mercado del sistema BANRURAL, que es el sector agropecuario, requiera un fondeo de recursos con un costo de financiamiento adecuado a la propia rentabilidad de sus proyectos y se convierta en un elemento fundamental para lograr el equilibrio financiero”.

Esto significa que para incrementar la captación, BANRURAL deberá innovar en por lo menos tres frentes: (i) promover sus servicios y su misión entre la población rural, (ii) adecuar su tecnología de captación de depósitos y, (iii) diagnosticar en forma más realista la posibilidad de ahorro de los agricultores y de la población en general.

### ***3.1.1.6. Balance del desempeño antes y después de la reforma***

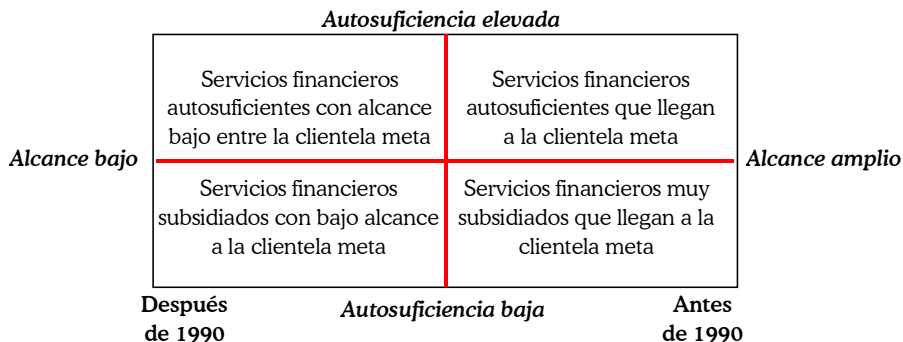
Con base en los dos criterios básicos de evaluación de desempeño utilizados, BANRURAL transitó de una situación de amplio alcance de sus servicios de crédito y baja autosuficiencia financiera hasta antes de 1990, a una situación de bajo alcance y baja autosuficiencia después de la reforma a la que fue sometido. En efecto, después de brindar crédito a 1.5 millones de prestatarios en 1985, para el 2000 redujo su alcance en 85%

al acreditar solamente a 232 mil clientes. Este drástico descenso de su alcance no se acompañó de una mejora significativa de la autosuficiencia, pues de registrar un Índice de Dependencia de Subsidios (IDS) de 197% en 1982, para 1998 dicho índice fue de 171%.

La combinación de una baja autosuficiencia con un bajo alcance constituye un claro indicador que da cuenta de que la baja autosuficiencia registrada por BANRURAL antes de 1990 no tenía su origen (exclusivamente) en la prestación de servicios de crédito a productores con alta siniestralidad, pues actualmente sólo acredita a prestatarios con potencial productivo y aún registra una elevada dependencia de subsidios, además de la elevada cartera vencida. Muy probablemente el problema tenía su origen más bien en la prestación exclusiva de servicios de crédito a un importante segmento de productores que carecían de capacidad y hasta de voluntad de endeudamiento, lo que sumado al arraigado clientelismo y a la práctica generalizada de simulación de siniestros, dieron como resultado bajos niveles de recuperación y, por tanto, elevada dependencia de subsidios.

A diferencia de lo que ocurría con los subsidios transferidos hasta antes de 1990, cuando se orientaron tanto al propio BANRURAL para cubrir gastos de operación como a los propios prestatarios a través de tasas de interés subsidiadas, después de 1990 los subsidios se canalizan casi exclusivamente al banco, que ante los bajos niveles de recuperación de cartera y la reducida movilización de ahorros, ha requerido de la asunción de pasivos por montos considerables por parte del gobierno para darle viabilidad institucional<sup>16</sup>.

**Figura 3-8**  
**Optimización del**  
**desempeño de**  
**BANRURAL**



Fuente: Adaptado de Yaron *et. al.*, 1999.

<sup>16</sup> Incluso, para el año 2000 el BANRURAL recurrió a un endeudamiento por \$ 4,048 millones, después de seis años de no hacerlo (BANRURAL, 2001).

Si bien es cierto que BANRURAL ha registrado significativos avances en materia de eficiencia, todo parece indicar que bajo una estructura administrativa altamente centralizada en los bancos regionales y en el banco nacional, así como por la elevada especialización en un eslabón de la intermediación financiera —el crédito—, las posibilidades de mejora por las vías ya transitadas (como la reducción de fuentes de costo fijo y el crecimiento intensivo) tienden a estrecharse considerablemente; a menos que se considere la posibilidad de reducir al mínimo las estructuras regionales y el propio banco nacional que, hoy por hoy, concentran 39% del personal de todo el sistema.

Si actualmente la red de las 207 sucursales es capaz de captar depósitos equivalentes al monto total de la cartera, y en estas mismas unidades de atención directa se genera información básica para gestionar descuentos equivalentes a 72% de la cartera total con la banca de desarrollo de segundo piso, especialmente con los FIRA, ¿qué función desempeñan las estructuras regionales y la nacional? En realidad dichas estructuras sólo son centros de costos y están actuando como verdaderos lastres que impiden a las sucursales aumentar el valor de la relación cliente/banco al estar imposibilitadas a utilizar los depósitos captados entre su propia clientela, toda vez que estos son destinados por completo a cubrir gastos de operación de las estructuras centrales que prácticamente no aportan ningún servicio relevante a la red de sucursales.

El hecho de que para el 2000 el número de ahorradores por empleado duplicara al número de prestatarios por empleado, constituye la prueba más fehaciente de la posibilidad real de transformar al BANRURAL en un auténtico intermediario financiero, sepultando definitivamente a la institución especializada en la oferta de crédito que acumula ya más de 70 años de existencia. La realidad que hoy vive el campo es diametralmente distinta a la situación prevaleciente en 1926, año en que se fundó la primera institución que 50 años después se fusionara al sistema BANRURAL. Los activos de que disponen los productores no sólo se restringen a la tierra y mano de obra, como ocurría en los tiempos post-revolucionarios y de la reforma agraria. Hoy, las fuentes de ingreso de los habitantes rurales están muy diversificadas y van más allá de la explotación directa de la tierra.

Por tal motivo, la demanda de servicios financieros no sólo se restringe al crédito, pues es cada vez mayor el número de habitantes, con o sin tierra, que también demandan servicios de ahorro que brinden conveniencia, liquidez, seguridad y reciprocidad. El BANRURAL debe adaptarse a esta nueva realidad, lo cual implica no sólo trascender la

visión unidimensional de las finanzas, sino también reconocer que la prestación de servicios financieros a los habitantes rurales requiere del diseño de nuevas tecnologías de intermediación que deleguen parte del proceso de selección, supervisión y movilización de ahorros en los propios pobladores rurales.

En los hechos, BANRURAL ya opera como banco de primer piso para la banca de desarrollo de segundo piso, misma que ante la creciente reticencia que ha mostrado la banca comercial a financiar al sector rural, se ha quedado sin los canales tradicionales de distribución que paulatinamente han sido cubiertos por BANRURAL ante la mirada cautelosa y temerosa de la banca de segundo piso, particularmente los FIRA, que paradójicamente ven en ello una amenaza a su propia existencia.

En efecto, aunque ambas instituciones parecen complementarse al actuar una como fuente de descuento para la otra, lo cierto es que por el carácter de banca de desarrollo que las dos tienen y por el hecho de que los FIRA se crearon para inducir la participación de la banca comercial, todo parece indicar que bajo el contexto actual, una de las dos instituciones sobra o que alguna debiera asimilarse a la otra. Ante la ausencia de una definición de política que formalice los hechos, los FIRA seguirán utilizando a BANRURAL como canal de distribución de última instancia, mientras que BANRURAL seguirá empleando toda su red de sucursales para captar depósitos caros que luego serán consumidos en la operación, cancelando con ello la posibilidad de actuar como un auténtico intermediario financiero frente a la clientela rural.

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

En el año de 1944 se creó el Fondo Nacional de Garantía de Operaciones de Crédito Agrícola, dependiente del Banco de México. Posteriormente, en 1954 se creó un nuevo fondo que lo sustituyó bajo el nombre de Fondo de Garantía y Fomento a la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FONDO), mismo que constituye el primero de los fondos que actualmente integran los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA).

El primer director del los FIRA, Salvador García Lira, llegó a ocupar la Subgerencia de Crédito en el Banco Nacional de Crédito Ejidal, mismo que hoy forma parte del sistema BANRURAL. Por lo tanto, con pleno conocimiento de causa afirmaba que “el índice medio de recuperaciones de este Banco, considerando todos los créditos ejercidos y la suma de las recuperaciones correspondientes, era de 80%. Esto significaba que el Banco perdía su capital cada ejercicio presidencial de

cada seis años. La mayor parte de las pérdidas provenían de operaciones realizadas por órdenes superiores ineludibles, es decir, eran promovidas por funcionarios del propio gobierno” (Lira López, 1987). Para evitar estas distorsiones proponía “la creación de un instrumento que además de inducir a la banca privada a participar en el sector, también contribuyera a despolitizar todo el proceso de otorgamiento del crédito”. Precisamente, dicho instrumento se materializó en los FIRA.

Con el transcurrir del tiempo se crearon otros fondos tales como: el Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA) constituido en 1965; el Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA) creado en 1972 y el Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras (FOPESCA) constituido en 1988.

Los recursos con los que iniciaron su operación los FIRA tienen su origen en fuentes nacionales e internacionales. Los primeros provienen de la recuperación de cartera de crédito, redescuentos en el Banco de México, aportaciones del gobierno federal al patrimonio y productos de las operaciones propias de estos fideicomisos; los segundos provienen fundamentalmente de préstamos del Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Sin embargo, para el 2000 las fuentes de fondeo de estos fideicomisos se originaron en más de 90% de las recuperaciones de cartera y cobro de intereses y en menor medida de un programa que mantienen con el Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT). Estos indicadores dan cuenta de la gran capacidad que han demostrado los FIRA para operar en forma autosustentable durante sus casi 50 años de vida.

Los FIRA operan en el segundo piso y desde sus orígenes han tenido la misión de inducir a la banca comercial a participar en operaciones crediticias hacia el sector rural, diseñando para ello una serie de incentivos (en forma de descuentos, comisiones, reembolsos, garantías y margen de intermediación) equivalentes al costo y riesgos en que incurre la banca al atender directamente a los acreditados, máxime si se trata de pequeñas operaciones.

Cuando iniciaron su operación los FIRA en 1954, se pensaba que podrían financiar o descontar hasta el 50% del crédito que concedieran los bancos particulares, pero como esto no resultó atractivo, la regla se hizo más liberal al permitir financiar hasta el 90%. A decir del primer director de los FIRA, “esto desvirtuaba el espíritu de la Ley que creó es-

tos Fideicomisos, pues se trataba de movilizar, hacia el campo, principalmente los recursos que manejaba la banca privada y no los del gobierno en mayor proporción” (Lira López, 1987).

Las razones para operar desde el segundo piso y a través de la banca comercial son de índole diversa, destacando básicamente cinco:

1. *Mayor eficiencia en la evaluación de riesgos.* Considerando que cuando un productor rural recibe un crédito bancario, los FIRA contribuyen con sus recursos en un rango que va desde 60 hasta 90% de dicho crédito y el resto es aportado por la banca comercial, se infiere que la toma de decisiones sobre el riesgo será más rigurosa e independiente por el solo hecho de que la banca esté arriesgando su capital. Así, lo que el esquema de segundo piso busca es que la banca comercial actúe como contrapeso de las decisiones técnicas, bien intencionadas o, por el contrario, políticamente sesgadas, que puedan tomar los funcionarios de la banca de desarrollo (Maydon, 1994).<sup>17</sup>
2. *Efecto multiplicador.* El esquema de segundo piso permite que cada peso que descuentan los FIRA se multiplique por el efecto de las aportaciones de la banca y de los productores.
3. *Mejor administración de la cobranza.* Al arriesgar su capital, los bancos comerciales quedan comprometidos a cuidar la recuperación de los créditos.
4. *Mayor cobertura.* El solo hecho de que la banca comercial cuente con una red de sucursales que supera en número las seis mil, ello le garantiza a los FIRA la posibilidad de estar presentes en todo el país y estar al alcance de cualquier productor que tenga el interés y la solvencia para contratar un crédito.
5. *Menores costos.* Al descargar en la banca comercial el proceso que implica la investigación, otorgamiento, supervisión y recuperación del crédito, los FIRA reducen considerablemente los costos de operación y, por tanto, pueden disminuir los costos financieros y de transacción para el productor.

---

<sup>17</sup> A juicio de Maydon (1994) “hay una gran diferencia entre un representante teórico de las acciones de la comunidad en un banco oficial y alguien que arriesga sus recursos propios. La ciudadanía accionista anónima normalmente no alcanza a ser escuchada directamente en los consejos directivos de las empresas estatales. Por eso está en su interés que los fondos se manejen con dispositivos autocorrectivos de tipo macroeconómico, y que se dependa no sólo de una vaga ‘macroauditoría social’ para cuidar la banca de fomento, sino también de un contrapeso y muy concreto, como el que proporciona la banca comercial”.

Con el transcurrir del tiempo los FIRA han diseñado diversos instrumentos y programas orientados a cumplir con su misión esencial: inducir e incrementar la participación de la banca comercial en el crédito agropecuario y pesquero. A juzgar por el aumento registrado de 2.3 veces en el número de productores acreditados durante el período 1982-2000, pero sobre todo por la incorporación de más de 761 mil nuevos sujetos de crédito tan solo entre 1994 y 2000, todo parece indicar que los FIRA han cumplido plenamente dicha misión. Sin embargo, si estos indicadores se relacionan con el hecho de que los montos reales descontados por estos fideicomisos solamente crecieron 28% durante el primer periodo, resulta que el aumento del número de acreditados se logró a costa de una reducción en el monto medio de crédito por productor. En efecto, entre 1982 y 2000 el monto medio de crédito se redujo 68% y entre 1996 y 2000 disminuyó 47%, al pasar de 32 a 16 mil pesos por acreditado, respectivamente (Cuadro 3-25).

¿Qué factores explican el incremento en el número de acreditados y la reducción tan significativa en los montos medios de crédito por productor? La respuesta a esta interrogante requiere de una cabal comprensión de las principales tendencias que registra el desempeño institucional de los FIRA.

Una primera tendencia se relaciona con el efecto multiplicador que han logrado los FIRA desde el segundo piso de la intermediación financiera. Si se considera que de acuerdo a las normas de operación internas, éstos fideicomisos pueden participar en un rango que oscila entre 60 y 90% del valor del crédito que se canalice a través de la banca comercial<sup>18</sup>, esto significa que hasta 1985 cumplieron satisfactoriamente con la función de inducción, toda vez que para ese año el cofinanciamiento de la banca representó 26% del crédito total recibido por los productores. Sin embargo, a partir de ese año se observa una persistente caída de la participación de la banca comercial a tal grado que para 2000 sólo representó 0.05% del crédito recibido por los productores y el descuento de los FIRA significó 99.95% del total (Cuadro 3-25 y Figura 3-9). Por consiguiente, el supuesto efecto multiplicador tiende a disminuir hasta casi desaparecer, pues si hasta 1990 por cada 3 pesos descontados por los FIRA la banca aportaba adicionalmente un peso más, para 1997 la proporción fue de 37 a 1, llegando incluso a ser de 1,990 a 1 en el 2000.

---

<sup>18</sup> La proporción de descuento está en función del nivel económico del productor y del tipo de crédito.

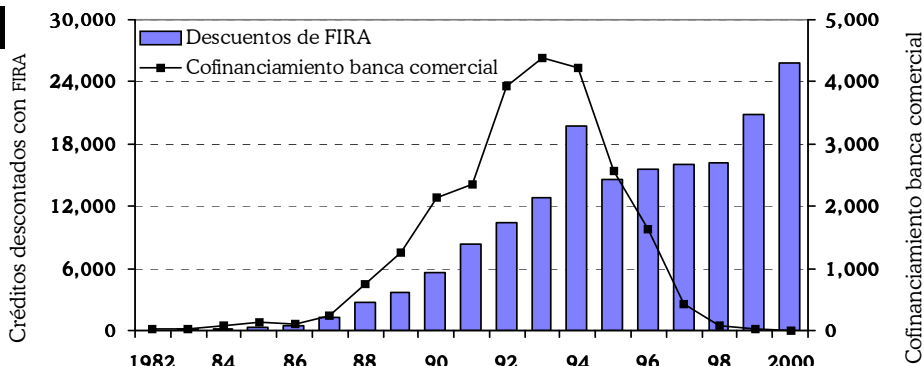
**Cuadro 3-25**  
**Evolución de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura**  
**(millones de pesos, diciembre de 2000)**

| Año  | Desc.<br>FIRA | Cofinanciam.<br>de la banca |       | Monto total<br>del crédito<br>( \$ ) | Núm. de<br>productores<br>acreditados | Efecto<br>multi-<br>plicador | Créditos descontados<br>por FIRA por tipo de banca |          |       | Personal que evalúa proyectos<br>y otorga asistencia técnica |       |        |
|------|---------------|-----------------------------|-------|--------------------------------------|---------------------------------------|------------------------------|----------------------------------------------------|----------|-------|--------------------------------------------------------------|-------|--------|
|      |               | ( \$ )                      | ( % ) |                                      |                                       |                              | Comercial                                          | BANRURAL | ( % ) | Total                                                        | FIRA  | Otros* |
| 1982 | 20,174        | 4,012                       | 16.59 | 24,186                               | 457,585                               | 5:1                          | 17,670                                             | 2,504    | 12.4  | 20,174                                                       | 5,883 | 1,041  |
| 1983 | 19,250        | 4,990                       | 20.59 | 24,239                               | 603,046                               | 4:1                          | 17,141                                             | 2,109    | 11.0  | 19,250                                                       | 4,922 | 1,140  |
| 1984 | 22,202        | 8,347                       | 27.32 | 30,549                               | 796,163                               | 2:1                          | 20,768                                             | 1,414    | 6.4   | 22,182                                                       | 5,348 | 1,129  |
| 1985 | 24,207        | 8,504                       | 26.00 | 32,710                               | 994,681                               | 3:1                          | 22,612                                             | 1,594    | 6.6   | 24,206                                                       | 5,437 | 1,149  |
| 1986 | 15,881        | 3,440                       | 17.80 | 19,321                               | 905,676                               | 5:1                          | 14,645                                             | 1,239    | 7.8   | 15,884                                                       | 4,067 | 1,057  |
| 1987 | 14,028        | 2,636                       | 15.82 | 16,663                               | 889,590                               | 5:1                          | 13,252                                             | 776      | 5.5   | 14,028                                                       | 4,033 | 1,101  |
| 1988 | 20,079        | 5,558                       | 21.68 | 25,637                               | 972,420                               | 4:1                          | 19,383                                             | 674      | 3.4   | 20,057                                                       | 4,438 | 1,111  |
| 1989 | 23,343        | 7,761                       | 24.95 | 31,103                               | 832,273                               | 3:1                          | 22,446                                             | 896      | 3.8   | 23,342                                                       | 4,875 | 1,128  |
| 1990 | 27,203        | 10,259                      | 27.39 | 37,461                               | 587,206                               | 3:1                          | 26,611                                             | 591      | 2.2   | 27,202                                                       | 4,333 | 1,174  |
| 1991 | 33,472        | 9,530                       | 23.24 | 41,003                               | 522,178                               | 3:1                          | 32,355                                             | 1,118    | 3.3   | 33,473                                                       | 4,662 | 1,169  |
| 1992 | 37,528        | 14,162                      | 27.40 | 51,689                               | 624,035                               | 3:1                          | 34,732                                             | 2,797    | 7.5   | 37,529                                                       | 4,319 | 1,169  |
| 1993 | 42,722        | 14,662                      | 25.55 | 57,384                               | 682,496                               | 3:1                          | 38,833                                             | 3,889    | 9.1   | 42,722                                                       | 4,130 | 1,187  |
| 1994 | 61,762        | 13,193                      | 17.60 | 74,955                               | 744,528                               | 5:1                          | 56,005                                             | 5,757    | 9.3   | 61,762                                                       | 3,910 | 1,251  |
| 1995 | 30,128        | 5,256                       | 14.85 | 35,385                               | 710,735                               | 6:1                          | 25,854                                             | 4,274    | 14.2  | 30,128                                                       | 4,168 | 1,248  |
| 1996 | 24,945        | 2,646                       | 9.59  | 27,591                               | 860,836                               | 9:1                          | 19,292                                             | 5,653    | 22.7  | 24,945                                                       | 4,079 | 1,289  |
| 1997 | 22,285        | 606                         | 2.65  | 22,891                               | 1,455,541                             | 37:1                         | 15,900                                             | 6,385    | 28.7  | 22,285                                                       | 3,953 | 1,278  |
| 1998 | 19,034        | 83                          | 0.43  | 19,118                               | 1,543,685                             | 228:1                        | 14,416                                             | 4,619    | 24.3  | 19,035                                                       | 3,813 | 1,269  |
| 1999 | 21,847        | 19                          | 0.09  | 21,866                               | 1,511,956                             | 1,149:1                      | 16,325                                             | 5,522    | 25.3  | 21,847                                                       | —     | —      |
| 2000 | 25,877        | 13                          | 0.05  | 25,890                               | 1,534,971                             | 1,990:1                      | 20,874                                             | 5,003    | 19.0  | 25,877                                                       | —     | —      |

\* Habilitaciones otorgadas por FIRA a técnicos evaluadores que proporcionan asesoría técnica a productores de bajos ingresos.

Fuente: Informes anuales de los FIRA.

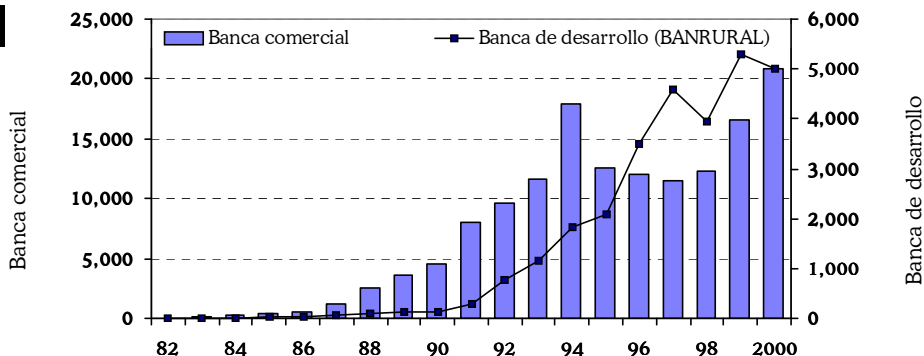
**Figura 3-9**  
Cofinanciamiento de la banca comercial en los créditos descontados por los FIRA (millones de pesos)



Esto indica que tendencialmente la banca comercial se ha transformado en un simple ducto redistribuidor de los fondos FIRA, lo que a su vez se traduce en un debilitamiento del supuesto equilibrio en la toma de decisiones sobre los riesgos del crédito, ya que el principal peso de las decisiones recae en el propio personal de los Fideicomisos.

Una segunda tendencia que es posible identificar y que guarda una estrecha relación con la anterior, se refiere a la creciente pérdida de importancia de la banca comercial en los créditos descontados por FIRA, en contraste con la creciente participación que registra la banca de desarrollo, particularmente BANRURAL. Así, mientras en 1985 la primera participaba con 94% y la segunda con sólo 6%, con el tiempo la banca comercial reduce su importancia hasta ubicarse en 75% y la de desarrollo aumenta su participación hasta llegar al 25% (Figura 3-10).

**Figura 3-10**  
Créditos descontados con FIRA por tipo de banca (millones de pesos)



Relacionando estas dos tendencias, bien puede afirmarse que la función esencial de los FIRA, que es la de inducir la participación de

la banca comercial, tiene cada vez menos vigencia, por lo que el supuesto contrapeso que representaba la participación de la banca en el proceso de toma de decisiones y en el efecto multiplicador del crédito de fomento es ya muy endeble, pues los recursos crediticios que están en riesgo pertenecen cada vez más a una sola parte: la banca de desarrollo.

Una tercera tendencia que da cuenta de la reticencia de la banca, lo constituye el hecho de que al cierre del 2000 únicamente dos bancos comerciales —BANCOMER y BITAL— concentraron el 46% de los descuentos, que sumados al 19% del sistema BANRURAL, resulta que únicamente tres bancos concentran el 66% de los créditos descontados por los FIRA, lo cual refleja no sólo una reducción de la capacidad de cobertura, sino también una concentración excesiva de riesgos. En efecto, mientras que en 1980 los FIRA descontaban con 55 bancos diferentes, para el 2000 sólo lo hicieron con 28.

Al conjuntar estas tres tendencias resulta entonces que no es por la participación de la reticente banca comercial (vía cofinanciamiento) como se explica el incremento en el número de productores acreditados. Lo que ha ocurrido es que por los menos 450 mil productores que son contabilizados como acreditados de la banca con recursos descontados de FIRA, en realidad sólo han recibido un monto equivalente al subsidio directo de PROCAMPO. De hecho, en el informe anual de los FIRA de 1999 se afirma que “de 1998 a 1999 el número de productores que obtuvieron crédito con apoyo del PROCAMPO aumentó 96.6%, pasando de 233,420 a 459,010, mientras que el crédito pasó de 459 millones a 1,593.3 millones de pesos” (FIRA, 2000).

Dados los reducidos montos que implica el subsidio de PROCAMPO (\$708/ha para el ciclo PV 99/99), y en virtud de que la banca comercial sólo está dispuesta a descontar este tipo de “créditos” debido a su bajo o nulo riesgo, ello explica, en gran parte, la razón por la cual ha aumentado el número de acreditados pero con montos menores. ¿Cuántos de estos 460 mil productores conservarán su calidad de sujetos de crédito una vez entrado en vigor el nuevo mecanismo de entrega anticipada del subsidio a partir del ciclo PV 2001 para todos aquellos productores con menos de cinco hectáreas? A juzgar por las tendencias de participación de la banca comercial en el mercado de crédito agropecuario, seguramente pocos.

### ***3.1.2.1. Estrategias de los FIRA para inducir la participación de la banca comercial***

La menor vigencia de la misión original de los FIRA se debe, en gran medida, al cambio radical que sufriera su entorno de operación a raíz del proceso de apertura comercial y de desregulación económica. En efecto, durante el sexenio 1982-1988 se inició el desmantelamiento de los principales mecanismos de consenso y de relaciones con el sector rural (vigentes desde el periodo post-revolucionario) como el reparto de la tierra, el otorgamiento de crédito y seguro subsidiado, el abastecimiento de insumos y la compra de cosechas a precios subsidiados, así como la eliminación de barreras comerciales que habrían de llevar a la economía mexicana a ser una de las mas abiertas del mundo.

Para el sector rural, todo este proceso de apertura comercial y desregulación económica se tradujo en una mayor exposición a riesgos dada la incapacidad e imposibilidad de los agentes e instituciones rurales existentes de suplir con eficiencia y eficacia los espacios dejados por el Estado y de hacer frente a la competencia externa. Por consiguiente, la percepción riesgo-campo de la banca aumentó considerablemente y empezó a retirarse del financiamiento rural o se volvió extremadamente selectiva.

Ante esta situación, el personal de los FIRA se volcó hacia la búsqueda de mecanismos tendientes a inducir la participación de la reticente banca de primer piso en el financiamiento al campo, destacando entre los siguientes:

#### ***a) Simplificación y liberalización parcial de tasas activas***

Una de las innovaciones más trascendentes realizada por los FIRA se dio en el ámbito de las tasas de interés. Así, hasta marzo de 1995 estos Fideicomisos operaban con un esquema donde la proporción de descuento, el margen de intermediación y la tasa de interés anual al productor tenían un tratamiento diferenciado según el tipo de crédito (avío o refaccionario), el destino del crédito (actividades primarias, agroindustriales y comerciales) y el tipo de sujeto de crédito (productor de bajos ingresos [PBI], otro tipo de productores [OP], agroindustria pequeña y grande).

Este esquema se traducía en elevados costos administrativos para los FIRA y la banca en virtud de la excesiva fragmentación de criterios, además de que desestimulaba la participación de la banca comercial al imponerle tope a las tasas activas (Cuadro 3-26).

**Cuadro 3-26**  
**Tasas de interés y**  
**descuento para el**  
**sector**  
**agropecuario y**  
**agroindustrial,**  
**aplicables a partir**  
**del 1 de marzo de**  
**1991**

| <b>Concepto</b>                                   | <b>Descuento<br/>( % )</b> | <b>Margen de<br/>intermediación<br/>(puntos)</b> | <b>Tasa anual<br/>al productor<br/>(% de CETES)</b> |
|---------------------------------------------------|----------------------------|--------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
| <b>CRÉDITOS REFACCIONARIOS</b>                    |                            |                                                  |                                                     |
| <b>Actividades primarias</b>                      |                            |                                                  |                                                     |
| ▪ Productores de bajos ingresos                   | 90                         | 6                                                | 95%                                                 |
| ▪ Otros productores                               |                            |                                                  |                                                     |
| – Productos básicos                               | 80                         | 6                                                | 100% + 2 pp                                         |
| – Otros productos                                 | 60                         | 5                                                | 100% + 5 pp                                         |
| <b>Actividades agroindustriales y comerciales</b> |                            |                                                  |                                                     |
| ▪ Agroindustria pequeña                           | 90                         | 6                                                | 96%                                                 |
| ▪ Agroindustria grande                            |                            |                                                  |                                                     |
| – Productos básicos                               | 80                         | 6                                                | 100% + 2 pp                                         |
| – Otros productos                                 | 80                         | 5                                                | 100% + 6 pp                                         |
| <b>CRÉDITOS DE AVÍO</b>                           |                            |                                                  |                                                     |
| <b>Actividades primarias</b>                      |                            |                                                  |                                                     |
| ▪ Productores de bajos ingresos                   | 90                         | 6                                                | 97%                                                 |
| ▪ Otros productores                               |                            |                                                  |                                                     |
| – Productos básicos                               | 80                         | 6                                                | 100% + 3 pp                                         |
| – Otros productos                                 | 80                         | 5                                                | 100% + 7 pp                                         |
| <b>Actividades agroindustriales y comerciales</b> |                            |                                                  |                                                     |
| ▪ Agroindustria pequeña                           | 90                         | 6                                                | 98%                                                 |
| ▪ Agroindustria grande                            |                            |                                                  |                                                     |
| – Productos básicos                               | 80                         | 6                                                | 100% + 4 pp                                         |
| – Otros productos                                 | 80                         | 5                                                | 100% + 8 pp                                         |

Fuente: FIRA–Banco de México, 1991.

Por ello, los FIRA decidieron simplificar dicho esquema al eliminar la “etiquetación del crédito” —aunque se exige que el destino del crédito sea alguna actividad generadora de ingresos que se desarrolle en poblaciones con menos de 50 mil habitantes— y se liberalizaron las tasas de interés de créditos de avío y prenda-rios para dos grupos de acreditados (PD2 y PD3),<sup>19</sup> quedando en libertad la banca comercial para negociar el nivel de tasas con los acreditados (Cuadro 3-27). Esto da la posibilidad a la banca de ampliar su margen de intermediación<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Los FIRA clasifican a los productores en desarrollo en tres grupos con fines de crédito: los PD1 son los productores cuyo ingreso neto anual (INA) asciende hasta 1,000 veces el salario medio regional (VSMR); los PD2 tienen un INA mayor a mil pero inferior a tres mil VSMR; y los PD3 son los que registran un INA mayor a tres mil VSMR.

<sup>20</sup> Para octubre de 1999 la banca llegó a cobrar hasta ocho puntos porcentuales por arriba de la tasa de descuento.

**Cuadro 3-27**  
*Tasas de interés y descuento para el sector agropecuario y agroindustrial, aplicables a partir del 1 de marzo de 1995*

| Requisito                                                        | PD1 <sup>a</sup>                 | PD2/PD3 <sup>a</sup>         | PD2/PD3 <sup>a</sup> |
|------------------------------------------------------------------|----------------------------------|------------------------------|----------------------|
|                                                                  | Avío / prendario y refaccionario | Refac-cionario               | Avío y prendario     |
| Crédito por proyecto por socio o ingreso neto anual <sup>b</sup> | < \$ 150,000<br>< 1,000 vsmd     | > \$ 150,000<br>> 1,000 vsmd |                      |
| Aportación del acreditado (%)                                    | 10                               | 20 <sup>c</sup>              |                      |
| Aportación de FIRA/Banca (%)                                     | 90 / 10                          | 80 / 20                      | 60 / 40              |
| Tasa nominal anual <sup>d</sup>                                  |                                  |                              |                      |
| – De descuento al banco                                          | CETES – 6                        | CETES – 1                    | CETES + 2            |
| – Margen de intermediación                                       | 6                                | 5                            | Libre                |
| – De interés al acreditado <sup>e</sup>                          | CETES                            | CETES + 4                    | Libre                |

<sup>a</sup> Aplicable a créditos de avío, prendarios o refaccionarios, que benefician a cualquier actividad económica desarrollada en el medio rural, preferentemente al sector agropecuario y forestal. <sup>b</sup> Expresada en número de veces el salario mínimo diario (VSMD). <sup>c</sup> En avíos y prendarios en apoyo a la comercialización, la aportación del beneficiario final deberá cubrir cuando menos un 40% del costo total del proyecto a financiar. <sup>d</sup> Especificadas en función de la tasa base de referencia, CETES, a la que se suman o se restan puntos porcentuales. <sup>e</sup> Aplica tanto al descuento de FIRA como sobre el cofinanciamiento del banco descontatario.

Fuente: FIRA–Banco de México. *Nuevo esquema de tasas de interés*. 1995.

**b) Fondeo del cofinanciamiento**

De acuerdo a la normativa propia de los FIRA, hasta 1994 la banca comercial debía contribuir con recursos propios en un rango que oscilaba entre 10 y 40% al crédito total recibido por los productores. Sin embargo, a raíz de los fuertes problemas financieros suscitados en el país a fines de ese año, la percepción riesgo–campo de la banca aumentó considerablemente a tal grado de negarse a co–financiar proyectos agropecuarios. Esta situación obligó a los FIRA a respaldar a la banca con el fondeo del co–financiamiento, lo que significa aportar con recursos propios el 100% de cada crédito (Cuadro 3-28).

**Cuadro 3-28**  
*Proporción de cofinanciamiento de la banca*

| Estrato de productores | Tipo de crédito | Hasta 1994 |       | Después de 1994 |       |
|------------------------|-----------------|------------|-------|-----------------|-------|
|                        |                 | FIRA       | Banca | FIRA            | Banca |
| PD1                    | Avío            | 95%        | 5%    | 100%            | 0%    |
|                        | Refaccionario   | 96%        | 4%    | 100%            | 0%    |
| PD1 y PD3              | Avío            | 60%        | 40%   | 100%            | 0%    |
|                        | Refaccionario   | 80%        | 20%   | 100%            | 0%    |

**c) Reembolso de costos a la banca**

Con el objeto de inducir a la banca a la canalización de financiamiento y diversos servicios de apoyo a los productores rurales<sup>21</sup>, los FIRA

<sup>21</sup> Preferentemente a productores cuyo ingreso neto anual no sea superior a 3,000 veces el salario mínimo de la zona donde éstos se ubican.

diseñaron un mecanismo de reembolso de costos operativos a fin de compensar parcialmente a la banca comercial por sus costos de transacción, por los riesgos de operación y por su estructura operativa. El mecanismo de reembolso comprende seis modalidades específicas, a saber:

1. *Sistema de Estímulos a la Banca (SIEBAN)*. Este estímulo se diseñó con el fin de compensar a la banca por los costos en que incurrir al hacer pequeñas operaciones de crédito (cuyos montos van desde cien hasta 84 mil pesos por socio activo)<sup>22</sup>. Dependiendo del rango del crédito otorgado y de si el acreditado es nuevo o ya se le habían otorgado créditos con anterioridad, el estímulo oscila entre 150 y 3,400 pesos por socio activo.
2. *Reembolso por Asistencia Técnica Operativa Integral (ATOI)*. Este estímulo se aplica a todo tipo de operaciones crediticias siempre y cuando no rebasen los 150 mil pesos por socio activo. El monto del estímulo oscila entre 20 y 100 pesos según el rango de crédito y tipo de acreditado: nuevo o en operación.
3. *Sistema de Estímulos por Conservación y Crecimiento de Cartera (SIECA)*. Este estímulo se otorga a la banca por conservar y ampliar el universo de sujetos de crédito. Así, el estímulo que se otorga por conservación de saldos de cartera vigente de productores de bajos ingresos puede ascender hasta 1% del monto de dicho saldo. Por su parte, se estimula el crecimiento real adicional de cartera hasta con 6% del incremento dependiendo del tipo de crédito y estrato del productor. Por ejemplo, si el productor corresponde al estrato de ingresos anuales menores a 3,000 veces el salario mínimo regional y sus necesidades de crédito son menores a 150,000 pesos, los FIRA otorgan un estímulo a la banca equivalente al 0.5% del saldo de cartera en créditos de avío y 1.0% para créditos refaccionarios.
4. *Reembolso para el sostenimiento de las estructuras técnicas agropecuarias de la banca*. Este estímulo se diseñó con el fin de que la banca conserve e incremente el número de profesionales que dentro de sus estructuras técnicas agropecuarias brinden atención especial a productores de menores ingresos y a zonas prioritarias. El monto de apoyo oscila entre 60 y 100%

---

<sup>22</sup> Socio activo. Es aquel productor en desarrollo que reúne las siguientes características: (i) ser responsable en forma mancomunada del crédito, (ii) ser copropietario de la empresa y que como tal, reciba utilidades, (iii) que participe en cualquiera de las fases de la producción, hasta la comercialización (incluso las de índole administrativa), (iv) que participe en la toma de decisiones, y (v) ser jefe de familia o mayor de edad con independencia económica.

de los costos totales de las estructuras técnicas según la zona geográfica donde operen.

5. *Reembolso de costos por capacitación externa.* Este estímulo se diseñó con el fin de fortalecer a las estructuras técnicas y operativas de la banca comercial en aspectos relacionados con el mejoramiento de la capacidad de evaluación de proyectos, análisis de riesgo y visión de sistemas, todo ello relacionado con los programas y actividades que desempeña normalmente el personal de los FIRA. El estímulo consiste en un reembolso de hasta 50% de los cursos y seminarios que realice el FIRA y en los que participen técnicos de la banca por invitación o interés institucional.
6. *Reembolso de costos por capacitación interna.* Este estímulo se otorga a la banca para apoyar aquellos cursos y seminarios que la misma banca efectúe para capacitar a su estructura técnica y operativa sobre actividades, programas y procedimientos relacionados directamente con los FIRA. El estímulo se orienta a cubrir todos los gastos de renta de local, pago a instructores, renta de equipo, transportación local, material didáctico, traducción simultánea y servicio de cafetería.

Un indicador que da cuenta de la magnitud de los reembolsos canalizados por los FIRA en aras de inducir la participación de la banca comercial, lo constituye el hecho de que para el año 2000 los primeros fueron 18 veces superiores al co-financiamiento de la banca. Esto es, es más lo que los FIRA subsidian a la banca que lo que ésta presta con recursos propios. Igual ocurre con las garantías pagadas cuyo monto es superior en 44 veces con respecto al co-financiamiento de la banca.

No obstante lo atractivo que aparentan ser todos estos estímulos, lo cierto es que la banca comercial no ha respondido satisfactoriamente y ha optado por reducir su participación en el financiamiento rural y adelgazar sus estructuras técnicas y operativas. Este proceso va acompañado de una pérdida de capacidad de decisión del personal de las sucursales bancarias, ya que todas las decisiones se han concentrado en las oficinas centrales de la banca ubicadas en las grandes ciudades, lo cual lleva aparejado una gran lentitud en el proceso de investigación, selección y otorgamiento de créditos.

Así por ejemplo, entre 1982 y 1998 el personal técnico de la banca y otros organismos dedicados a evaluar proyectos y otorgar asesoría agropecuaria se ha reducido en 45%. Uno de los bancos comerciales que tenía la estructura técnica más grande de todo el sistema la redujo, al pasar de 900 técnicos a sólo 35 en 1999. Asimismo, este mismo banco, al igual que

otro de los más grandes del sistema bancario, sólo acepta financiar proyectos cuyos montos de crédito superen los 500 mil pesos, o están dispuestos a participar en proyectos donde los prestatarios aporten 30% del valor del crédito con garantías líquidas; en donde existan contratos de comercialización, de seguro agrícola y de cobertura de precios y en donde existan garantías hipotecarias o prendarias en una proporción de 2 a 1.

Aunque algunos directivos de la banca comercial afirman que una de las principales razones por las que no descuentan con los FIRA de debe a que “por cada peso que esta institución les otorga por concepto de reembolsos, la banca tiene que gastar dos adicionales a fin de lograr superar todos los trámites y requisitos que implican dicho reembolso”, lo cierto es que las causas de fondo que explica el desinterés de la banca por el financiamiento rural se relacionan con la elevada percepción riesgo-campo, la obsolescencia de la tecnología de intermediación financiera empleada en un contexto de grandes vacíos institucionales en el medio rural y a los graves problemas de capitalización y cartera vencida que enfrenta la banca desde la crisis de 1994.

#### ***d) Mecanismos de descuento con riesgos mínimos para la banca***

Los FIRA y la banca misma se percataron que las empresas agroindustriales y comerciales tienen mayor capacidad que muchos intermediarios financieros formales para reducir el riesgo de incumplimiento o morosidad. Esto se debe a la combinación de varios elementos (Runsten, 1996):

1. Una elevada proporción de los préstamos usualmente se otorgan en especie o contra la entrega de un comprobante, lo que de alguna manera obliga a utilizar el crédito para los fines estipulados en el contrato.
2. Los mercados alternativos para las cosechas suelen ser pocos, hecho que induce al agricultor a vender su producción a la empresa.
3. A diferencia de los bancos, la agroindustria puede cobrar directamente el préstamo a partir de la entrega de la cosecha antes de que el agricultor reciba el pago correspondiente.
4. Al no cumplir sus obligaciones con respecto al crédito, el deudor moroso no sólo está sacrificando la posibilidad de otros préstamos, sino la posibilidad de seguir en tratos con la empresa agroindustrial.

Ante el reconocimiento de estas virtudes, los FIRA idearon un mecanismo, al que le denominó “agentes paraфинancieros”, como un medio para destinar recursos financieros de menor riesgo y costo hacia produc-

tores agropecuarios que no tuvieran acceso al crédito, así como para inducir a la reticente banca comercial a canalizar financiamiento al medio rural. Al cierre del 2000, el 10% de la cartera crediticia descontada por los FIRA se canalizó a través de empresas paraфинancieras o alianzas estratégicas entre agroindustrias y productores. En estos esquemas estuvieron involucradas 320 empresas privadas y 181 mil 887 productores, abarcando un total de 806 mil hectáreas (FIRA, 2001). Para mayor detalle del funcionamiento de estos agentes, ver Capítulo III, inciso 3.2.

### ***d1) Programa de Crédito por Administración (PROCREA)***

El PROCREA constituye el ejemplo más elocuente que da cuenta del agotamiento de los FIRA sólo como banca de segundo piso, pues a través de este esquema se da acceso al crédito de baja cuantía a productores de bajos ingresos que carecen de financiamiento y en donde la banca comercial no realiza de manera directa las operaciones de menudeo, por lo que queda eximida totalmente del riesgo crediticio. Esto significa, simple y llanamente, que los FIRA pasan a realizar en los hechos operaciones de primer piso, utilizando a la banca únicamente como administradora del crédito.

Bajo esta modalidad, los riesgos se distribuyen entre los FIRA, el acreditado y los denominados agentes PROCREA, que son los encargados de realizar las operaciones de menudeo, consistentes en identificar a los acreditados, administrar el crédito y recuperarlo.

Al cierre del 2000, un total de 50 mil 694 productores recibieron 690 millones de pesos por esta vía, cantidad que representa apenas 2.6% de la cartera total descontada por los FIRA, aunque dos años antes dicha participación era de sólo 0.3%. No obstante esta ínfima proporción, lo relevante del hecho es el reconocimiento explícito de la necesidad de cuestionar la vigencia de los FIRA sólo como banca de segundo piso.

### ***3.1.2.2. Consecuencias de las estrategias de los FIRA***

La operación de los FIRA desde el segundo piso en un contexto en el que su principal cliente, la banca comercial, se muestra cada vez más selectivo y reticente a descontar créditos orientados al medio rural, trae consigo una serie de consecuencias de mucha trascendencia, a saber:

#### ***a) Incremento de los costos de transacción para el productor***

Aunque el precio o tasa de interés de los recursos FIRA suele presentarse como de los más bajos del mercado, lo cierto es que los costos en

que incurren los prestatarios para acceder a un crédito involucran mucho más factores que el simple precio que se paga por concepto de interés.

A fin de precisar los factores que inciden en el costo total de un crédito bancario y su relación con la tasa de interés bancaria, se analiza el caso de un productor de granos que recibe un crédito de avío para sembrar ocho hectáreas. El crédito es por 32,000 pesos (sin incluir servicios complementarios de crédito), en una sola ministración y a un plazo de 7 meses. La tasa de interés que aplica el banco es de 18% anual.

El costo total del crédito será la suma del costo formal del crédito, es decir, los intereses generados por el mismo, más los costos de transacción en que incurre el agricultor para acceder al crédito. Entre los principales costos de transacción se tiene el costo para obtener los recursos con oportunidad, el costo de los servicios complementarios del crédito que el banco y la empresa prestadora le obligan a adquirir y el costo de tramitación.

Los montos que representan cada uno de estos conceptos para el caso en cuestión se calculan a continuación:

**a) Costo formal del crédito (interés):**

$(32,000) (0.015 \text{ mensual}) (7 \text{ meses}) = \$ 3,360.$

**b) Costo para obtener los recursos con oportunidad:**

Dada la gran importancia de la oportunidad de las labores en la agricultura y al considerable retraso que registra el proceso de otorgamiento de los créditos a raíz de la centralización de las decisiones en las oficinas centrales de la banca comercial<sup>23</sup>, puede asumirse que si el productor no obtiene el crédito a tiempo tendrá que adquirir los insumos con créditos quirografarios, comerciales o de agiotistas para poder hacer las labores de manera oportuna. A fin de evitar el retraso, el productor estaría dispuesto a pagar un interés al menos igual al que cobran los comerciantes de insumos agrícolas —6% mensual, por ejemplo— mientras recibe el crédito. Así, si el crédito llega dos meses tarde, el costo adicional por el retraso será de 4.5% mensual, o sea:

$(32,000) (0.045 \text{ por mes de retraso}) (2 \text{ meses de retraso}) = \$2,880.$

**c) Costos de los servicios complementarios al crédito que el banco obliga a adquirir al acreditado y que éste no adquiriría de manera voluntaria:**

<sup>23</sup> El proceso de autorización de créditos descontados a través de la banca comercial llega a retrasarse hasta cuatro meses.

|                             |                 |
|-----------------------------|-----------------|
| a) Pago de garantía         | 3% del crédito  |
| b) Pago de asesoría técnica | 2% del crédito  |
| c) Pago del seguro agrícola | 8% del crédito  |
| <i>Total =</i>              |                 |
|                             | 13% del crédito |

Esto representa \$4,160 en nuestro ejemplo. A esta cantidad se le agregan los intereses generados durante 7 meses y el total sería entonces de:

$$(4,160) (0.015 \text{ mensual}) (7 \text{ meses}) + 4,160 = \$4,597.$$

- d) El costo de la tramitación incluye la certificación de documentos, los registros correspondientes, los traslados, el costo de oportunidad del tiempo dedicado a hacer los trámites, etc. Y aunque es muy variable, podemos asumir en forma conservadora que será de al menos de \$1,000 por crédito.

Así, el costo total del crédito será el siguiente:

| <i>Concepto de transacción</i>                | <i>Monto (\$)</i> | <i>Part.</i> |
|-----------------------------------------------|-------------------|--------------|
| 1. Costo formal del crédito (tasa de interés) | 3,360             | 28.4%        |
| 2. Costo para lograr oportunidad              | 2,880             | 24.3%        |
| 3. Costo de servicios complementarios         | 4,597             | 38.8%        |
| 4. Costo de tramitación                       | 1,000             | 8.4%         |
| <i>Costo total</i>                            | <i>\$11,837</i>   | <i>100%</i>  |

Hay que resaltar que la tasa de interés sólo representa el 28.4% de los costos de transacción totales y que son más importantes los costos de los servicios complementarios obligatorios, 38.8% del costo total. En suma, si bien el costo formal del crédito en los siete meses fue de 10.5% del monto otorgado, en realidad el costo total ascendió a 37%, es decir, 3.5 veces más.

En este sentido, la afirmación de que los créditos bancarios con recursos de fomento ofrecen bajas tasas de interés debe ser cuestionada. Claramente se observa la necesidad de reducir los costos de transacción a través de la implementación de tecnologías de intermediación que descentralicen a instituciones locales muchas de las funciones de evaluación, seguimiento y ejecución que resultan demasiado difíciles y costosas bajo el enfoque actual. Los elevados costos de transacción también podrían ser resultado de la elevada segmentación de los mercados financieros rurales y de la falta de competencia que impulse a la baja dichos costos.

### ***b) Bajo desarrollo a favor de los productores***

La consecuencia más trascendental del estilo actual de operación de los FIRA se refiere a la reducida contribución que sus servicios tienen en la promoción del *desarrollo* de los productores rurales.

En efecto, en una investigación realizada en 14 empresas de servicios (Muñoz y Santoyo, 1999), la mayoría de las cuales opera como agentes parafinancieros o PROCREA, se evaluó el grado de desarrollo agregado a 58 grupos de productores<sup>24</sup> a partir de los siguientes criterios:

1. Nivel de cohesión grupal o familiar para la ejecución de los procesos productivos primarios.
2. Negociación y compra de insumos por los propios grupos.
3. Negociación y venta de productos y cosechas por los propios grupos.
4. Nivel de capitalización, medida por la inversión en activos fijos y la generación de capacidad de ahorro.
5. Independencia financiera, entendida como la no-dependencia recurrente de créditos externos.
6. Visión compartida entre todos los integrantes del grupo.
7. Involucramiento de la mujer, por lo menos en forma igualitaria que el hombre.
8. Uso de tecnologías de bajo impacto ambiental.

Como resultado de la investigación, se encontró una elevada correlación entre el énfasis otorgado por la empresa parafinanciera al proceso de gestoría, colocación y recuperación de crédito —medido por el monto total de la cartera de crédito movilizadora entre el número de empleados— con el grado de desarrollo promedio alcanzado por los grupos acreditados.

En la Figura 3-11 se grafica el crédito otorgado por empleado y el desarrollo promedio de los grupos y se establecen un conjunto de cuadrantes de acuerdo con los valores promedio de todas las empresas de servicios involucradas: se observa que en el cuadrante superior izquierdo aparecen las empresas de servicios que colocan más créditos por empleado pero que registran el menor grado de desarrollo promedio de sus clientes: la número 1, 2, 3, 4, 5, y 7. Por el contrario, en el cuadrante inferior derecho se encuentran las empresas de servicios con bajas cantidades de crédito colocado por empleado pero con mayor desarrollo agregado promedio a los grupos: la número 6, 10, 11, 12, 13 y 14.

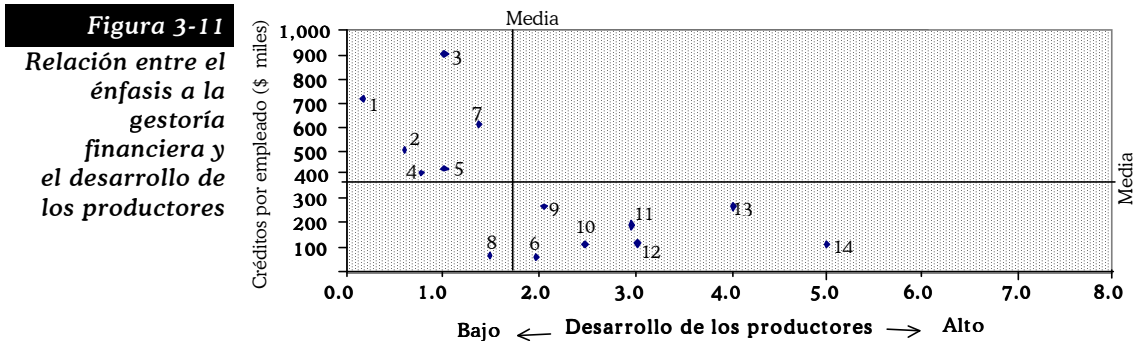
---

<sup>24</sup> Este número corresponde a una muestra seleccionada de un universo de 544 grupos localizados en 13 estados de la República. El esquema de muestreo utilizado fue el estratificado simple, y se usó como variable de estratificación el monto del crédito otorgado a cada grupo.

Resulta por demás revelador el hecho de que ninguna empresa de servicios se ubique en el cuadrante superior derecho, es decir, que simultáneamente a que movilice grandes volúmenes de crédito, también logre impulsar el desarrollo de sus clientes, los productores.

Considerando que la movilización del crédito bancario es lo que permite a las empresas la obtención de ingresos por concepto de reembolsos, se hace presente la “tiranía de la disyuntiva”: o las empresas de servicios se dedican a movilizar crédito, es decir, a pugnar por su autosuficiencia, o canalizan sus esfuerzos a impulsar el desarrollo de sus clientes. A la luz de los resultados obtenidos, todo indica que muchas de las empresas de servicios han optado por una cosa o por la otra, siendo la movilización del crédito a la que mayores prioridades se le ha dado.

La razón de mayor peso que suelen esgrimir los gerentes y los asesores para explicar el porqué existe esta disyuntiva, es que el proceso de gestión, colocación y recuperación de crédito bancario es muy burocrático, tortuoso y absorbente, por lo que el tiempo disponible que resta para dedicarlo a la organización, educación y capacitación de los grupos es prácticamente nulo.



\* Cada punto representa el desarrollo de grupos promovidos por una empresa de servicios; dicho desarrollo fue evaluado a partir de las características de tres o más grupos seleccionados al azar.

Sin duda que la razón les asiste, pero también existe cierto conformismo por parte de las empresas de servicios —acicateado por las fuentes financieras— cuya orientación principal es la movilización del crédito, ya que asumen la actitud de que la gestoría financiera por sí sola constituye un valioso servicio que justifica su misión como empresas de servicios. Y es que si la movilización de crédito permite tener acceso en forma “automática” a los reembolsos bancarios otorgados por los FIRA por colocar créditos de baja cuantía, y si los productores están dispuestos a ceder el reembolso por asesoría técnica sólo por el hecho de que las empresas de servicios les garanticen el acceso al crédito, aún cuando no reciban otros servicios, ¿para qué desgastarse en ofrecer otro tipo de servicios bajo un enfoque de calidad?

### *c) Pocos incentivos para la innovación institucional*

Las diversas estrategias empleadas por los FIRA para inducir la participación de la banca comercial en el financiamiento rural se han traducido en una concentración excesiva de beneficios a favor de la banca que en los hechos han actuado como incentivos adversos a la innovación institucional.

Un ejemplo contundente de ello fue el estímulo SIEBAN concedido a la banca por otorgar créditos a partir de la cesión de los derechos de PROCAMPO que los productores hacen a cambio de tener liquidez anticipada. En efecto, resulta que los FIRA llegaron a conceder dicho estímulo por montos que incluso llegaron a superar el saldo de crédito otorgado por la banca, lo que significa que tan sólo con el estímulo la banca llegaba a recuperar el crédito por adelantado; si además se considera la utilidad generada por margen de intermediación, se comprende la magnitud de las utilidades obtenidas por la banca sin incurrir en riesgo alguno. Cuando se detectó esta situación, los FIRA modificaron la normativa y decidieron reducir 65% el monto del estímulo otorgado a la banca cuando los créditos de poca cuantía fueran “créditos PROCAMPO”.

Bajo circunstancias de esta naturaleza, ¿qué incentivos tiene la banca para diseñar tecnologías de intermediación y productos financieros acordes a las necesidades de los pobladores rurales, si a través del fondeo con recursos FIRA puede obtener atractivos rendimientos sin incurrir en riesgos?

#### *3.1.2.3. Nueva visión y misión de los FIRA*

El evidente agotamiento de la misión original de los FIRA dio lugar a que a partir de 1998, el personal directivo de estos fideicomisos se concentrara en la tarea de formular una nueva visión y misión para la institución, lo que a su vez se tradujo en una nueva reestructuración administrativa interna. La nueva visión quedó enunciada de la siguiente manera: “Ser una agencia para el desarrollo competitivo e integral de los sectores rural y pesquero del país”. Nótese que los FIRA ya no se conciben como un agente financiero o como una banca de segundo piso, sino como una *agencia* de desarrollo en el sentido amplio, y pretende cargar con la inmensa responsabilidad de impulsar la competitividad del sector rural. Esta actitud pretenciosa queda más evidente al analizar a detalle el enunciado de misión que se impuso esta institución, a saber: “Crear valor en las redes productivas de los sectores rural y pesquero, con criterios de eficiencia y rentabilidad, a través del desarrollo de los mercados financieros rurales, de tecnología y servicios”.

El hecho de que ya no se mencione de manera expresa a la banca comercial, sugiere que la “creación de valor en las redes productivas” se puede hacer descontando recursos con cualquier intermediario financiero, bancario y no bancario, e incluso inducir y fortalecer el desarrollo de nuevos intermediarios financieros. Aunque esta posibilidad suena atractiva, lo cierto es que dada su situación jurídica, los FIRA sólo pueden realizar operaciones masivas de descuento con la banca comercial y de desarrollo, que es lo que de hecho ha estado haciendo bajo la misión anterior.

A juzgar por el análisis realizado en torno a los mecanismos empleados por los FIRA para inducir la participación de la banca comercial y los resultados que de ello se han derivado, así como del hecho de que se tenga a BANRURAL como un canal de distribución de última instancia, se antoja difícil, sino es que imposible bajo el estatus jurídico actual de los Fideicomisos, que éstos puedan contribuir significativamente a agregar valor a las cadenas productivas.

Algo que no debe pasarse por alto es que el surgimiento en 1944 y posterior consolidación de los FIRA, obedeció a dos factores esenciales:

1. La existencia de una banca comercial cuya función tradicional consistía en el otorgamiento de créditos a corto plazo financiados mediante la recolección de depósitos.
2. La existencia de un entorno rural caracterizado por la fuerte intervención gubernamental en los mercados de productos y servicios agropecuarios, así como de una economía altamente protegida, lo cual se traducía en una gran certidumbre y estabilidad para los agricultores y sus prestamistas, dada la baja exposición a riesgos.

Como resultado de la creciente valorización (sustitución de los préstamos bancarios por la emisión de valores por parte de las grandes empresas), la internacionalización (exposición de los bancos nacionales a la competencia de los bancos extranjeros), la desregulación (liberalización de tasas de interés, reducción de los requerimientos de reservas, eliminación de las restricciones impuestas a la expansión geográfica y a las actividades no bancarias) y a la reducción de la segmentación (la “desespecialización” de la industria de servicios financieros debido al incremento de la competencia), la banca comercial tiende a sufrir una profunda erosión de la peculiaridad que la ha caracterizado al modificar considerablemente su función económica básica.

Así, cada vez experimenta una marcada declinación en su papel de intermediación directa o de transformación de activos, por lo cual tiende a disminuir su papel tradicional de aceptación de depósitos y otorgamiento de crédito a corto plazo. En cambio, tiende a aumentar su participación en la intermediación indirecta, así como su especiali-

zación en los mercados de capital, convirtiéndose así esencialmente en procesadora de información (Swary y Topf, 1993).

Aunado a este paulatino cambio de funciones de la banca comercial, el Estado redujo de manera significativa su intervención en los mercados agropecuarios y la economía se abrió a la competencia externa, razón por la cual la exposición a riesgos aumentó considerablemente tanto para los agricultores como para los prestamistas.

Estos dos grandes cambios son los que en gran medida explican la razón por la cual la banca comercial ha perdido el interés en canalizar financiamiento rural a través de mecanismos de descuento con los FIRA, y cuando lo hace exige beneficios excesivos e impone esquemas de dispersión de riesgos muy onerosos para los prestatarios y difíciles de monitorear.

Además, tampoco debe ignorarse que todos los países que tienen un sector agropecuario competitivo poseen un sistema financiero rural independiente del resto de los sectores económicos y de la banca comercial.

Por otra parte, bajo esta nueva misión, los FIRA cargan con la responsabilidad de desarrollar el vasto mercado de servicios para el medio rural —los servicios de capacitación, asesoría, educación, consultoría, gestoría, comerciales, financieros...—, algo que a todas luces resulta demasiado para una institución que cuenta con escaso personal y carece de la pericia suficiente como para asumir el reto de abarcar un abanico tan amplio de responsabilidades.

Al respecto, diversos autores e instituciones como Yaron, *et. al.* (1999), Gulli (1999), e IFAD (1999), señalan que cuando una IFR agrega a su cartera de servicios actividades no financieras, suelen ser menos eficaces en la promoción del desarrollo y reducen considerablemente su alcance. La experiencia generada por los FIRA en el marco de sus programas SATI (Sistema de Asistencia Técnica Integral), agentes paraфинancieros y PROCREA, revela que tienden a dominar las funciones de llenado de formatos, desembolso de los préstamos, supervisión y aseguramiento de la recuperación, sobre las funciones de asesoría, capacitación, consultoría y desarrollo organizacional.

Aunque es cierto que los servicios financieros no son los únicos que necesitan los productores rurales para aumentar su productividad y sus ingresos, eso no significa que los FIRA deban desarrollar y proporcionar todos los servicios que se requieran, tal y como se pregonaba en la nueva misión.

No obstante que en el capítulo correspondiente al diseño institucional se abordará más detalladamente la misión que a nuestro juicio debieran asumir los FIRA, dadas las fortalezas y debilidades de esta institución, sería altamente deseable que su misión se orientara a “inducir y fortalecer la capacidad de las instituciones formales e informales para proporcionar, en forma sostenible, servicios financieros de alta calidad

a los habitantes rurales”. La asunción de esta misión deberá tener como metas estratégicas elevar los ingresos y reducir la pobreza rural.

### **3.1.2.4. Erosión de la identidad institucional**

Aunado a la incompatibilidad de la nueva visión y misión de los FIRA con el entorno actual y con su propia naturaleza de institución financiera, al interior de estos Fideicomisos se han registrado una serie de acontecimientos que están erosionando fuertemente la ideología central cultivada por más de cuarenta años. En términos generales, la ideología o cultura de esta institución podría ser tipificada por los siguientes elementos:

1. Desarrollo, promoción y selección cuidadosa del personal directivo dentro de la propias filas de la institución. Por obvias razones, solamente los primeros directivos, comenzando por el Director general, no salieron de adentro de la institución, pero el resto fueron formados internamente.
2. Políticas rigurosas de ascenso por las filas desde abajo, contratando jóvenes profesionistas, capacitándolos y promoviéndolos desde adentro, formando con ello su mentalidad de “empleado FIRA” desde temprana edad. Bien puede afirmarse que esta es la única institución en México que ha mantenido rigurosamente un servicio civil de carrera.<sup>25</sup>
3. Rígidos métodos de selección durante el proceso de contratación, proceso que luego es reforzado mediante el establecimiento de incentivos y ascensos explícitamente vinculados con el desempeño y ajuste a la ideología institucional.
4. Programas constantes de orientación y entrenamiento que tienen contenido, tanto ideológico como práctico.

La sinergia entre estos cuatro factores contribuyeron a crear un ambiente casi como de culto en torno a la ideología central de los FIRA, infundiendo un intenso sentimiento de lealtad y orgullo de pertenencia hacia la institución por parte de todo el personal.

No obstante esta realidad y después de cuarenta años de practicar el principio de “administración formada en casa”, en 1995 los FIRA registran una verdadera conmoción en la cima debido a la llegada de fuera de una persona al cargo de Director general. La incredulidad y el desconcierto

---

<sup>25</sup> Este hecho contrasta con el caso de BANRURAL y sus instituciones antecesoras, mismas que aunado a su excesivo crecimiento y elevada rotación de personal, nunca contaron con un servicio civil de carrera. Como resultado, el BANRURAL contó para el 2000 con más derechohabientes jubilados (trabajadores, jubilados y familiares directos) que activos: 25 mil vs 21 mil.

que este acontecimiento provocó entre el personal y que luego se tradujo en descontento y desaliento por la llegada del alguien de fuera, no se hizo esperar. Así, en un principio este acontecimiento fue percibido con recelo y temor de que los FIRA fueran a engrosar la lista de instituciones oficiales desmanteladas o debilitadas, aunque también prevaleció un sentimiento de que este hecho podría ser el resultado de la inmovilidad en la que había caído la institución ante los bruscos cambios del entorno. Pero una vez transcurridos cinco años de dicho suceso, no ha ocurrido ni el desmantelamiento ni la transformación de fondo de la institución, sino todo lo contrario. Los FIRA han adquirido mayor protagonismo en el financiamiento rural ante el creciente debilitamiento del BANRURAL, pero siguen operando bajo los mismos mecanismos de siempre, con la diferencia de que cada vez se hace más evidente la infuncionalidad de los mismos, dada la clara resistencia de sus canales de distribución (representados por la banca comercial) a canalizar recursos crediticios al medio rural.

Ante la fuerte presión de justificarse a sí misma como institución —casi única— de financiamiento al campo y no obstante el evidente agotamiento de su misión original, los FIRA han desplegado agresivas estrategias de colocación de recursos crediticios que van desde el reforzamiento de los agentes paraфинancieros y PROCREA, hasta la imposición de metas obligadas de colocación a cada uno de los empleados a costa incluso de la destrucción de los lazos de comunicación y compañerismo que siempre prevalecieron entre el personal de las agencias y residencias.

En efecto, una vez definida la meta de colocación de cada agencia, cada empleado tiene que colocar un monto de crédito proporcional a su participación salarial en el costo total de la nómina de la agencia, lo cual provoca una intensa competencia entre el personal por arrebatarse los prestatarios mas atractivos. Incluso esto da lugar a que se disfracen créditos (de avío, por ejemplo, cuando en realidad son prendarios) en aras de cumplir con la meta y justificar el otorgamiento de incentivos tipo SIEBAN.

Mientras no se reconozca que el problema de fondo de los FIRA está en el agotamiento de su función exclusiva de descuento para la banca comercial, y por tanto en su incapacidad para adaptarse a las nuevas circunstancias del entorno debido a la rigidez que le impone su pertenencia a una institución conservadora por naturaleza (como el Banco de México), probablemente se corra el riesgo de hacer realidad uno de los temores iniciales del personal al registrarse la llegada de un Director general desde fuera: el desmantelamiento de la institución ante la inexorable destrucción de sus principios largamente cultivados por más de cuarenta años.

### 3.2. *Empresas parafinancieras*

La canalización de crédito (descontados de los FIRA) a través de empresas comerciales registró un gran crecimiento a raíz de la devaluación de diciembre de 1994, ya que al encarecerse las importaciones de materias primas agropecuarias, la agroindustria se vio obligada a sustituirlas con producción nacional, pero debido a la carencia de financiamiento por parte de los productores, estos no estaban en condiciones de satisfacer las necesidades de la agroindustria. Por otra parte, los proveedores de insumos (fertilizantes, semillas y agroquímicos) y servicios (seguro, asesoría técnica) también se encontraban con un mercado sumamente contraído ante la falta de liquidez de los productores.

Esta confluencia de intereses y necesidades creó un marco propicio para destrabar, en parte, el problema del financiamiento de productores localizados en zonas de riego y buen temporal. Sin embargo, un importante monto del financiamiento ya no seguiría el canal tradicional (FIRA→banca comercial / unión de crédito→productor individual u organizado), sino que entró en escena un nuevo agente que no sólo funge como sujeto de crédito ante la banca, sino que también es el encargado de seleccionar a los usuarios finales, supervisar y recuperar el crédito. Estas funciones generalmente recaen en una agroindustria, en el proveedor de insumos, maquinaria y servicios de asesoría, en algunas organizaciones de productores sólidamente integradas e incluso en algunas organizaciones no gubernamentales (ONG), como la Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural (FMDR).

Para la banca estos agentes brindan mayor seguridad en la medida en que no solo está de por medio su patrimonio al ofrecer garantías, sino que además suelen tener mayor conocimiento de la solvencia económica y moral de los productores —pues han mantenido con ellos relaciones comerciales durante largos períodos de tiempo—, lo cual garantiza una buena selección y a la postre una buena recuperación. Asimismo, estos agentes se caracterizan por tener una sólida presencia en los mercados, cuando se trata de agroindustrias o de proveedores de insumos, o una larga tradición de trabajo e identificación con los productores, cuando se trata de organizaciones de productores o de las ONG.

La lectura de estos hechos en forma aislada podría dejar la impresión que el esquema parafinanciero es la respuesta ideal para acceder al crédito para un importante segmento de productores; para que la agroindustria disponga de recursos para financiar a sus proveedores; para que los proveedores de insumos, maquinaria y servicios tengan mercado para sus productos y servicios; para que la banca cumpla con su

misión de prestar y recuperar en forma segura lo prestado, en fin, para que “cada cual haga lo que le corresponde” en la cadena productiva.

Y efectivamente, es un esquema que no adolece de las fallas que tiene la unión de crédito, por ejemplo, o los inconvenientes de los altos costos del crédito al menudeo e individualizado. Sin embargo, resulta claro que en todo el esquema casi no aparece la banca comercial, pues sus funciones clásicas relacionadas con el proceso de selección, evaluación, supervisión y recuperación de los créditos, son asumidos por el agente parafinanciero, lo que de suyo le garantiza a la banca la obtención de una muy elevada rentabilidad con un bajo o nulo riesgo. Así, al realizar una estimación de la rentabilidad que obtendría el banco al canalizar los recursos que capta de los ahorradores bajo es esquema parafinanciero, se observa que esta asciende a un 99% en promedio<sup>26</sup>, es decir, el banco obtiene una tasa de rentabilidad que está 69 puntos porcentuales por arriba de lo que obtendría si invirtiera sus recursos en la compra de CETES o 55 puntos porcentuales por arriba de los que le cuesta captar ahorro del público<sup>27</sup> (Cuadro 3-29).

**Cuadro 3-29**  
**Rentabilidad para el banco bajo el esquema parafinanciero (miles de pesos)**

| <b>Concepto</b>                            | <b>A V Í O E N P E S O S</b> |            |                 |
|--------------------------------------------|------------------------------|------------|-----------------|
|                                            | <b>PD1</b>                   | <b>PD2</b> | <b>Subtotal</b> |
| Monto del crédito                          | 10,687                       | 10,687     | 21,374          |
| Número de beneficiarios                    | 475                          | 475        | 950             |
| Descuento                                  | 0.9                          | 0.6        |                 |
| Garantía FIRA                              | 0.4                          | 0.4        |                 |
| Requerimiento de capitalización            | 581                          | 581        | 1,162           |
| Recursos de los ahorradores                | 487                          | 3693       | 4,180           |
| Margen de intermediación                   | 0.06                         | 0.05       |                 |
| Tasa FIRA-Productor                        | 0.3                          | 0.4        |                 |
| Tasa al ahorrador (CPP)                    | 0.44                         | 0.44       |                 |
| Estímulo del SIEBAN                        | 256                          |            | 256             |
| Calificación de cartera                    | B                            | B          |                 |
| Reserva preventiva                         | 0.01                         | 0.01       | 0               |
| <b>Ingresos</b>                            |                              |            |                 |
| – Intermediación                           | 577                          | 321        | 898             |
| – Recursos complementarios                 | 321                          | 1710       | 2,031           |
| – Estímulo del SIEBAN                      | 256                          |            | 256             |
| – Total                                    | 1,154                        | 2,031      |                 |
| <b>Egresos</b>                             |                              |            |                 |
| – Recursos de los ahorradores              | 212                          | 1,607      | 1,819           |
| Saldo                                      | 942                          | 424        | 1,366           |
| <b>Rentabilidad por recursos aportados</b> | <b>137%</b>                  | <b>62%</b> | <b>99%</b>      |

Nota: No incluye costos de operación del banco.

Fuente: Arellano, 1997.

<sup>26</sup> No se consideran los costos de operación del banco.

<sup>27</sup> Esto en caso de que el sujeto de crédito final sea productor clasificado como PD1, porque si el sujeto de crédito es productor del nivel PD2, la rentabilidad sería un poco menor.

Esta elevada rentabilidad se explica por el margen de intermediación concedido por FIRA por concepto de administración de recursos, la garantía FEGA (lo que permite al banco reducir sus índices de capitalización, además de que favorecen la calidad de la cartera y por ende reduce las exigencias en cuanto a reservas preventivas), los menores costos de transacción e ingresos adicionales por concepto de estímulos que otorga FIRA por atender a productores de bajos ingresos, como el SIEBAN.

Dicha rentabilidad es sólo por fungir como canal de transmisión del crédito, pues prácticamente todos los costos de transacción consistentes en la búsqueda y selección de los prestatarios, negociación de los contratos, transferencia de bienes, servicios o derechos de propiedad, vigilancia con respecto a la violación del contrato y medidas relativas al cumplimiento de sus cláusulas, los asume la empresa parafinanciera, por lo que el modelo parafinanciero en realidad debe ser concebido como un mecanismo ideado por FIRA para dispensar los riesgos y de esta manera inducir la participación de la cada vez más reticente banca comercial.

El modelo básico bajo el cual opera el mecanismo parafinanciero es el siguiente: en una misma mesa, representantes de las organizaciones de productores, de la agroindustria, de los proveedores de insumos y del banco que va a intermediar la operación, hacen un plan estratégico. En función del producto específico que la agroindustria demanda, los técnicos diseñan un paquete de insumos que aseguren una cosecha con la calidad y cantidad requeridas y que genere excedentes. Para dar acceso al productor a ese paquete de insumos, el banco libera a su favor una línea de crédito que parcialmente queda garantizada con la cesión de derechos de PROCAMPO, recursos que pasan a formar parte de un fondo de garantía.

El primero en absorber una posible pérdida es el productor, ya que se compromete a entregar ese monto al banco en caso de incumplimiento de pago (primera garantía). Por su parte, los proveedores de insumos, con quienes se va un 70% del monto del crédito, asumen el compromiso de brindar un paquete adecuado a un precio justo y aportan entre 7 y 10% de las garantías del crédito (segunda garantía).

La agroindustria, por disponer de un producto a la medida de sus necesidades, aporta aproximadamente 12% para la garantía del crédito (tercera garantía).

El banco, que no hace sino intermediar recursos de los FIRA, tiene un riesgo variable, pero sólo asume pérdidas cuando las coberturas anteriores, en el orden citado, son insuficientes. Ello es muy improbable

debido a que los mismos recursos aportados por los FIRA tienen garantía FEGA que va de 40 a 90%, dependiendo del tipo de producto y proyecto.

Finalmente, los productores se ven obligados a contratar un seguro para imprevistos (sequías, heladas, inundaciones, plagas, etc.) y hasta una cobertura de precios para protegerse contra las fluctuaciones de precios.

Lo anterior da como resultado que los créditos otorgados al productor queden garantizados en una proporción que oscila entre 30 y 40% con garantías líquidas<sup>28</sup>, y que aproximadamente una tercera parte del crédito sea absorbida por los servicios colaterales al crédito.

Ahora bien, los diversos riesgos inherentes al mecanismo parafinanciero son esencialmente similares a los involucrados en una transacción convencional. Sin embargo, mientras que en este segundo caso la banca comercial y los propios FIRA suelen correr todos los riesgos, bajo el esquema parafinanciero se distribuye el riesgo entre diversos agentes. En consecuencia, el riesgo involucrado en una transacción de esta naturaleza podría no ser tan transparente como en el caso de un préstamo convencional. Por lo tanto, la dispersión y división de quienes soportan el riesgo puede reducir el monitoreo y el ajuste totales (Swary y Topf, 1993). El uso excesivo de garantías provoca una falsa sensación de seguridad, por lo cual se reducen los mecanismos de supervisión<sup>29</sup>.

### ***3.2.1. Los riesgos y mecanismos para contrarrestarlos***

El poder monopsonico de la agroindustria o comercio pueden ser contrarrestados por la competencia de otras empresas compradoras o por medio de la presión que ejerzan las organizaciones de productores. Sin embargo, cuando existe más de un comprador y no todos establecen relaciones contractuales con los productores, suele ocurrir que las empresas que sí lo hacen enfrenten situaciones de fuga de producción en favor de aquellas empresas que no asumieron ningún riesgo en adelantar insumos y crédito a cambio de la producción, y que no incurrieron en ningún costo de transacción. Además, el riesgo de in-

---

<sup>28</sup> Esto parece darle la razón a quien dijo alguna vez que, “un banco es un lugar donde prestan dinero siempre y cuando se demuestre que no se necesita”.

<sup>29</sup> De hecho esto es lo que ocurrió en el caso de la Comercializadora Agropecuaria de Occidente (COMAGRO) ubicada en el estado de Jalisco, empresa que fungió como parafinanciera para operar un programa de agricultura por contrato en que participaba la agroindustria harinera, los proveedores de insumos y servicios, los propios productores, los FIRA y la banca comercial. Dado que todos asumían una parte de riesgo, el monitoreo disminuyó demasiado y se fueron acumulando múltiples problemas —como la concentración excesiva del crédito en un solo sujeto, el desvío del crédito, la centralización en la toma de decisiones, etc.— que a la postre terminaron por arrastrar a COMAGRO a una situación de insolvencia y luego de quiebra.

cumplimiento aumenta considerablemente en virtud e que la mayor parte del crédito otorgado a cambio de la entrega futura de un producto, está respaldado únicamente en la promesa verbal del prestatario.

Han sido múltiples los mecanismos que las empresas han empleado para promover la lealtad de sus proveedores, evitar fugas de materia prima o simplemente para inducir la entrega de la cosecha. Entre los principales destacan los siguientes:

1. Reforzar la vigilancia y supervisión sobre el productor, lo cual implica elevar los costos de transacción. Incluso algunas empresas han llegado al extremo de usar cuasi policías cuya misión es vigilar las unidades de producción o centros de acopio con el objeto de evitar fugas.
2. Permitirle al productor la venta de cierta proporción de la cosecha en el mercado libre en caso de que el precio sea mayor al estipulado en el contrato. Este mecanismo es empleado sobre todo en el caso de las hortalizas frescas, donde la fluctuación de precios es muy acentuada.
3. Combinación de mecanismos de abasto, que simultáneamente permiten el logro de objetivos múltiples y aparentemente contradictorios. En efecto, algunas agroindustrias que se abastecen de productos que pueden destinarse indistintamente al consumo en fresco o al aprovisionamiento, como el jitomate, el chile serrano y la papa, han optado por la agricultura contractual y simultáneamente producir en forma directa o a través de la renta de tierras. Esta combinación de formas de abasto obedece a la experiencia acumulada, la cual les ha indicado que cuando su abasto depende completamente de productores contratados, quedan expuestas a problemas de desabasto o a contraer cartera vencida ante la decisión de los productores por violar los contratos o optan por vender toda o parte de la cosecha en el mercado en fresco, en caso de que los precios sean muy atractivos.

Así, al tener producción propia, la agroindustria no sólo garantiza parte de su abasto, sino que también está en las mismas condiciones que el productor de concurrir al mercado en fresco y beneficiarse de los elevados precios. Sin embargo, debido a que la agroindustria concurre con grandes volúmenes, contribuye a saturar el mercado y a deprimir los precios, lo que a su vez la beneficia por el lado de las compras que realiza para proceso, ya sea porque los productores contratados carecen de estímulos para desviar la cosecha o porque los productores libres se ven obli-

- gados a malbaratar su cosecha. Se ha estimado que este mecanismo le ha permitido a algunas agroindustrias abaratar los costos de adquisición de su materia prima hasta en un 50%.
4. Otorgamiento de incentivos que hagan poco atractiva la fuga de materia prima o estimulen la lealtad. Por ejemplo, la agroindustria del tabaco enfrenta un serio problema de que una parte importante del tabaco que producen los productores que han recibido financiamiento—hasta 25%, en algunas regiones—, no llega a sus instalaciones en virtud de que los productores optan por venderlo a los fabricantes de puros ante la posibilidad de recibir precios superiores al 100% que el estipulado en el contrato.

Aunque por lo general el productor alcanza a liquidar los adeudos contraídos con la agroindustria, lo cierto es que ésta deja de recibir importantes volúmenes de tabaco que requiere para su proceso industrial. Ante esta situación, la agroindustria optó por otorgar un bono de productividad a aquellos productores que rebasaran el rendimiento y la calidad promedio obtenida en determinada región; dicho bono consiste en otorgar un sobreprecio —hasta por el doble del precio normal— a aquel volumen y calidad que esté por arriba del promedio. De esta manera se estimula la eficiencia, al tiempo que desestimulan las fugas al elevar los precios a un nivel más competitivo.

Otra estrategia que emplea la agroindustria lechera —caso Nestlé— para incentivar la lealtad de sus proveedores, es la bonificación en el precio final de un incentivo equivalente hasta por el 30% del ingreso total por concepto de premio a la permanencia o antigüedad.

5. Utilizar al grupo solidario como mecanismo de garantía. Bajo esta modalidad, los créditos de avío adelantados por las empresas se hacen a un grupo de productores, generalmente de entre cinco y diez integrantes, el cual divide el fondo entre ellos de acuerdo a la superficie contratada y se responsabiliza de administrar y supervisar la correcta aplicación del crédito. En caso de que alguno de los integrantes del grupo no cubra el adeudo contraído con la empresa debido a mala disposición para pagar, o por incapacidad de reembolso, el resto del grupo debe cubrir su préstamo de manera solidaria y en forma proporcional a las utilidades obtenidas. En caso de que la producción obtenida al nivel de todo el grupo no alcance (por la ocurrencia de siniestros imputables al clima, plagas o en-

fermedades), se redocumenta todo el adeudo para cubrirse en los ciclos subsecuentes. El Cuadro 3-30 ilustra la mecánica operativa del grupo solidario en el caso del cultivo de tabaco.

La responsabilidad solidaria sólo incluye los créditos de avío y las llamadas cuotas sociales (cuota a las organizaciones cúpula de los productores, seguro social y agrícola), ya que los adeudos de créditos refaccionarios se cubren individualmente.

La utilización del grupo solidario por la agroindustria tabacalera obedece a los evidentes beneficios que este mecanismo implica. Así, el grupo solidario permite reducir los costos relacionados con la evaluación, supervisión y cumplimiento de los contratos individuales del préstamo; reduce los costos al permitir a la agroindustria beneficiarse de las economías de escala que se logran al otorgar préstamos mayores a grupos (en lugar de préstamos a individuos) y reduce considerablemente el riesgo moral y el incumplimiento al aprovechar la autovigilancia interna y la presión social para la correcta aplicación del crédito y el cumplimiento de los pagos.

Con respecto a este último beneficio, los resultados obtenidos por una agroindustria tabacalera que acredita a los productores bajo el esquema de grupo solidario, indican que más que reducir el riesgo moral y el incumplimiento, el grupo solidario le permite a las agroindustrias reducir los problemas de recuperación de los créditos. Así, en la temporada 1994/1995, y dependiendo del tipo de tabaco, entre un 18 y un 32% de los productores acreditados por esta agroindustria no lograron cubrir sus adeudos con la producción obtenida, pero gracias a que los integrantes del grupo que registraron utilidades responden solidariamente por los productores que registraron pérdidas, finalmente la agroindustria terminó la temporada con un nivel de recuperación del 99% (Cuadro 3-31).

Para los productores de escasos recursos, el grupo solidario les permite acceder al crédito al recurrir al "aval social" en vez de las garantías físicas o financieras, que en su caso son escasas o inexistentes.

El grupo solidario puede utilizarse de manera eficaz en aquellos casos en los que exista homogeneidad entre los potenciales prestatarios en cuanto a cantidades, vencimientos y frecuencia de los pagos, además de que exista un mercado monopsónico.

**Cuadro 3-30****Mecánica  
operativa del  
grupo solidario**

- Caso 1 Ningún integrante del grupo solidario registra adeudos con la empresa en ciclos anteriores y el actual. El esquema de liquidación incluirá: Valor de la producción menos (avío + costos sociales + amortización de créditos refaccionarios) = Alcance o utilidad.
- Caso 2 Algún integrante del grupo solidario registra adeudo con la empresa en el ciclo en curso debido a que el valor de la producción no permite cubrir los créditos adquiridos, pero el resto de los integrantes del grupo obtiene utilidades. El esquema de liquidación es: Valor de la producción menos (avío + costos sociales + descuento solidario proporcional a las utilidades individuales obtenidas + amortización de créditos refaccionarios) = Alcance o utilidad.
- Caso 3\* Ningún integrante del grupo logra cubrir los adeudos con la empresa con el valor de la producción obtenida. El esquema de liquidación es: Valor de la producción menos (avío + costos sociales + amortización del crédito refaccionario) = Redocumentación de adeudos, que se cubrirán en forma proporcional con las utilidades obtenidas en ciclos posteriores, de acuerdo con la siguiente tabla:

| Utilidad (\$/ha) | Descuento |
|------------------|-----------|
| 1 – 1,000        | 25%       |
| 1,001 – 1,000    | 26%       |
| 1,101 – 1,200    | 27%       |
| 1,201 – 1,300    | 28%       |
| 1,301 – 1,400    | 29%       |
| 1,401 – 1,500    | 30%       |
| ...              | ...       |
| Más de 3,500     | 50%       |

\* Sólo se presenta cuando ocurren pérdidas casi totales por lluvias o sequía.

**Cuadro 3-31****Rango de  
utilidades  
obtenidas por  
productores de  
tabaco financiado  
por una  
agroindustria  
(temporada  
94/95)**

| Rango<br>(\$/ha) | Virginia<br>sartasol | Burley<br>semi-sombra | Burley<br>sombra-  | Virginia<br>Hornos |
|------------------|----------------------|-----------------------|--------------------|--------------------|
|                  | Productores<br>(%)   | Productores<br>(%)    | Productores<br>(%) | Productores<br>(%) |
| Menos de 1       | 25.50                | 32.10                 | 18.40              | 23.00              |
| 1 – 1,000        | 15.60                | 11.10                 | 13.20              | 12.20              |
| 1,000 – 2,000    | 15.20                | 14.10                 | 17.10              | 11.50              |
| 2,000 – 3,000    | 13.30                | 15.30                 | 14.70              | 12.20              |
| 3,000 – 4,000    | 14.10                | 13.50                 | 13.60              | 9.10               |
| 4,000 – 5,000    | 5.70                 | 6.30                  | 10.20              | 9.50               |
| Más de 5,000     | 10.60                | 7.50                  | 12.80              | 22.60              |

Nota: Estas cuatro variedades representan una superficie total de 6 mil 553 hectáreas, cultivadas por aproximadamente dos mil 730 productores.

**3.2.2. Lo que no pueden resolver las empresas parafinancieras**

Si bien es cierto que el modelo parafinanciero contribuye a compensar las deficiencias institucionales y las fallas de mercado, también lo es que presenta una serie de deficiencias que no deben ser soslayadas. Entre las principales destacan las siguientes (Runsten y Key, 1996):

1. Las relaciones contractuales entre las empresas y los productores sólo resuelven los problemas del capital de trabajo, ya sea porque el propio contratante aporta el crédito o los insumos, o porque se constituye en aval ante la banca para que ésta lo proporcione. Sin embargo, en virtud de que los contratos son de corto plazo, este mecanismo no resuelve el problema del capital de inversión, es decir, el que realmente contribuye a capitalizar a los productores.
2. A menos que las empresas que establecen contratos con los productores también sean por su lado productoras directas de las materias primas que procesan o comercializan, sólo así estarán en condiciones de transferir tecnología a los productores.
3. Aunque la agricultura contractual contribuye a suplir parcialmente las deficiencias presentes en los mercados de tecnología, se ha comprobado que no puede hacer mucho para resolver aquellos problemas agronómicos que requieren investigación básica en gran escala.

Ello se comprueba al examinar con detalle a la agroindustria hortícola de exportación, la agroindustria forestal, la agroindustria cervecera y la agroindustria del tabaco, entre otras, para darse cuenta de los innumerables problemas derivados de enfermedades vinculadas a los suelos, a la mala adaptación de las variedades, a la salinidad, a la erosión, la presencia de plagas, la deforestación, etc.

La visión que afirma que el capital privado se hará cargo de las tareas de investigación básica es por demás ilusoria, pues lo que usualmente se observa es que cuando los problemas afloran, las agroindustrias prefieren trasladarse a otras regiones.

De igual forma, ningún tipo de relación contractual con el capital privado será capaz de suplir los problemas que se originan en la relación por la falta de educación básica en los productores, y el cual se ha revelado como una de las principales limitantes para una eficaz integración de cadenas productivas.

4. Finalmente, aun cuando el agrupamiento de los productores individuales en organización de primero y segundo nivel constituye una de las vías fundamentales para reducir costos de transacción, por lo general las empresas no se ocupan de esta importante tarea; incluso, algunas hasta contribuyen a desalentarla dado que temen que una vez organizados, los productores adquieran mayor fuerza de negociación, o bien que se generen conflictos internos dentro

de las organizaciones debidos a la mala gestión administrativa, que pongan en riesgo las relaciones contractuales.

Por ello, lo que los promotores o detractores de la agricultura de contrato deben comprender es que la viabilidad a largo plazo de una agricultura competitiva en el ámbito nacional e internacional depende fundamentalmente de la canalización de inversiones que capitalicen al sector agropecuario, de la existencia de una sólida infraestructura de educación e investigación básica y de la consolidación de organizaciones de base, que es precisamente de lo que más se carece en el medio rural mexicano, y la agricultura de contrato difícilmente podrá suplir de manera satisfactoria.

### 3.3. Uniones de crédito

La Revolución Mexicana provocó la total desarticulación del sistema bancario nacional: las operaciones de las pocas instituciones existentes eran de muy poca cuantía, los capitales disponibles escasearon, y el uso que se hacía de los títulos era sumamente restringido.<sup>30</sup>

A la par con la pacificación del país, la situación monetaria también vendría a normalizarse, ya que el gobierno emanado de la revolución intervenía más en la regulación del sistema monetario al hacer uso de sus facultades monopólicas, sobre todo en lo que se refiere a la emisión de moneda.<sup>31</sup>

A medida que se iniciaba el proceso de transformación de la estructura agraria del país, el Estado se enfrentaba ante la imperiosa necesidad de impulsar un mayor apoyo crediticio para la agricultura, pero el problema era que no existían verdaderas instituciones financieras que pudiesen canalizar los créditos en los montos y condiciones requeridos por este sector. La ausencia de organizaciones de productores, aunado a los problemas de titularidad de la tierra, dificultaba aún más la tarea.

La promulgación de la primera ley de crédito agrícola, así como la creación del primer Banco Nacional de Crédito Agrícola en 1926, buscaron darle respuesta a este problema al disponer la creación de las sociedades locales de crédito agrícola y ejidal, las cuales tenían el carácter de organizaciones auxiliares de crédito. Es decir, a través de estas sociedades se buscaba concentrar las pequeñas necesidades de crédito dispersas y así ampliar la cuantía de las solicitudes a fin de hacerlas atractivas ante las distintas fuentes de capital y del propio Banco, toda vez que contribuían a concentrar las responsabilidades y a reducir los costos de transacción.

---

<sup>30</sup> Para mayor detalle ver el análisis de Carton, 1990.

<sup>31</sup> En 1916 se funda la Comisión Monetaria, antecedente del Banco de México que fuera fundado en 1925 (Carton, 1990).

El funcionamiento de estas sociedades en forma aislada representaba muchos problemas para las instituciones crediticias, por lo que la ley buscó darles una organización más adecuada, creando para ello la unión de sociedades locales de crédito agrícola. Se trataba así de facilitar las operaciones de crédito entre los pequeños agricultores.

Sin embargo, en los hechos el Banco Nacional de Crédito Agrícola privilegió el crédito individualizado, pues de los 35.5 millones de pesos prestados entre 1926 y 1930, sólo el 17% se canalizó a través de las uniones o sociedades locales de crédito (Osorio, 1974).

Frente a este fracaso y problemas de recuperación, en la ley de crédito agrícola del 2 de enero de 1931 se planteó la necesidad de centralizar el crédito oficial en una sola institución, además de estipularse que no se podía operar con particulares que no estuvieran asociados en cooperativas, asociaciones de productores o cualquier otro tipo de sociedades colectivas.

Es precisamente bajo este contexto en el que en la Ley General de Instituciones de Crédito del 29 de junio de 1932 se da cabida por primera vez a las denominadas uniones de crédito, cuyo artículo sexto prevé la formación de instituciones auxiliares a las de crédito, con la denominación de sociedades, uniones o asociaciones de crédito (FIRA, 1990).

Las uniones de crédito no quedaban en principio sujetas a la vigilancia del Estado, pues eran simples agrupaciones para obtener colectivamente el crédito al que sus miembros individualmente considerados no tenían acceso. Debían operar directamente con los bancos y éstos harían, por interés propio, las labores de inspección y vigilancia correspondientes a las operaciones que con ellos celebraran.

En su caso, sin embargo, sí se exigía la concesión del Estado y se hacía necesaria su vigilancia cuando la unión tuviera por objeto intervenir en operaciones que sus miembros practicaran, ya no con instituciones de crédito o con acreedores individualmente determinados, sino con el público en general. Así, la ley establecía que los miembros de las uniones podían constituir sobre sus propios inmuebles, hipotecas divisibles en cédulas, siempre que estas fueran emitidas con intervención y con la garantía ilimitada de la unión de crédito respectiva. En este caso, el dinero se solicitaba del público en general y las cédulas constituían un incremento del acervo de valores en circulación, por lo cual era necesaria la concesión y vigilancia del Estado (FIRA, 1990).

En la Ley Bancaria publicada el 31 de mayo de 1941, las uniones pierden su facultad de intervenir en la emisión de cédulas y se configuran como instituciones que sólo pueden operar entre socios y como

organismos auxiliares del crédito. Es en la Ley Bancaria de 1945 en donde prácticamente se establecieron las características actuales de estas organizaciones y no sería hasta 1993 cuando la ley permite a las uniones captar ahorro de sus socios para intermediar crédito, aunque ya algunas lo hacían bajo la forma de “préstamos de los socios”.

No obstante que comúnmente se afirme que el antecedente más directo de la unión de crédito sea la “Credit Union” estadounidense, lo cierto es que solo se parecen en el nombre, pues en sus funciones son muy diferentes. Así, mientras en México la unión de crédito ha estado facultada solo para fungir como organismo auxiliar del crédito, es decir, solo para realizar operaciones activas —80% de sus operaciones en promedio son pasivos financieros bancarios—, en Estados Unidos la unión de crédito es tanto una institución de crédito como de ahorro<sup>32</sup>.

En efecto, “las uniones de crédito estadounidenses son pequeñas pero numerosas y atienden las necesidades de ahorro y préstamo de sus miembros que son primordialmente empleados de clase media que tienen cierta asociación común: de ordinario el lugar de trabajo, pero con frecuencia la iglesia, el sindicato o la vecindad. Estas instituciones se limitan a atender las necesidades de sus miembros, aunque el conjunto de servicios que proveen se amplía sin cesar, de modo que las uniones de crédito se han convertido en competidoras de los bancos. Los fondos de la unión de crédito provienen casi exclusivamente de los ahorros de sus miembros. Estos fondos se usan primordialmente para financiar los préstamos que hacen a sus miembros (principalmente para compras de automóviles y aparatos domésticos), aunque casi la tercera parte se mantiene en activos líquidos de bajo riesgo, como los valores gubernamentales y los depósitos bancarios. Hay cerca de 20 mil uniones de crédito en todo el país. Sin embargo, se observa una clara tendencia hacia un número menor de instituciones debido a un proceso de concentración (Swary y Topf, 1999)”.

### **3.3.1. ... el auge de crecimiento**

No obstante que la legislación en torno a las uniones de crédito data desde hace más de 60 años (1932), la importancia de estas organizaciones en el ámbito rural nunca fue significativa, ni por su número (142), ni por el monto de sus operaciones —724 millones de pesos, que

---

<sup>32</sup> La primera “credit union” surgió en 1908 en el estado de New Hampshire, y es a partir de 1909 que se dicta una ley general que incorpora a estas organizaciones al sistema financiero estadounidense (FIRA, 1990).

representan entre el 6 y 7% de la operativa global de FIRA—, ni por su cobertura —51 mil productores beneficiados— (FIRA, 1993). Sin embargo, a principios de los noventa registraron un gran dinamismo, pues de ejercer recursos por un valor cercano a los 500 millones de pesos en 1992, para 1993 esta suma ascendió a cerca de mil millones de pesos, es decir casi un 100% más.

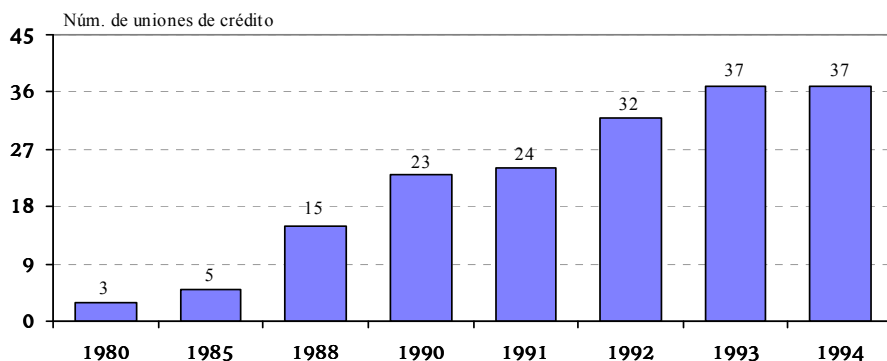
El gran énfasis otorgado a la promoción de las uniones de crédito no solo se circunscribió al agro, pues en el resto de los sectores económicos ocurrió lo mismo. Prueba de ello es que mientras en 57 años (1932-1989) se crearon 142 uniones, en solo seis años (1990-1996) se crearon 360 uniones para llegar a un total de 402. Esto permitió que estos organismos se convirtieran paulatinamente en uno de los principales intermediarios financieros de la banca de desarrollo, ya que mientras en 1992 se canalizó 12.7% de los créditos a la micro y pequeña industria a través de las uniones, para el primer trimestre de 1994 se canalizó un 26% del total.

La evolución que registró el surgimiento de las uniones de crédito “campesinas” constituye una muestra elocuente de la juventud que caracteriza a estas organizaciones, pues la mayoría de ellas surgieron después de 1990 (Figura 3-12).

En realidad, la explosiva expansión que registraron las uniones de crédito a principios de los noventa no fue más que el resultado de la combinación de dos factores: (i) la necesidad de la banca de desarrollo, sobre todo de NAFIN, de contar con ventanillas de colocación de créditos a los pequeños y medianos empresarios ante la reticencia de la banca comercial, y (ii) la necesidad de los mismos productores rurales y microempresarios de contar con una alternativa de acceso al crédito ante la creciente selectividad que tiende a aplicar la banca comercial.

**Figura 3-12**

*Año de creación  
de las uniones de  
crédito de  
pequeños  
productores*



Fuente: Cruz, 1994.

Lo anterior dio lugar a un excesivo optimismo por parte de las autoridades bancarias y hacendarias en el sentido de considerar a las uniones de crédito como la alternativa de mayor viabilidad para resolver el problema financiero de los pequeños, medianos y grandes productores, en la medida en que estos organismos auxiliares de crédito podían garantizar a sus socios el acceso al crédito de manera ágil, suficiente y oportuna, amén de la gran cantidad de servicios complementarios que podrían brindar, tales como: asesoría técnica, comercialización de insumos y cosechas, industrialización, etc.

### ***3.3.2. Dependencia y descapitalización***

Una de las bondades que más solían destacarse de las uniones de crédito se refería al hecho de que el otorgamiento de los créditos se realizaba con un enfoque de proximidad y de mayor supervisión, lo que teóricamente se debería traducir en menores problemas de recuperación. Ello parecía ser confirmado al observar el comportamiento crediticio de una muestra de 87 uniones de crédito agropecuarias y mixtas, las cuales registraron una tasa de recuperación de más de un 90% en el 74% de los casos.

Sin embargo, si bien este indicador daba cuenta del buen comportamiento crediticio de las uniones, no era suficiente para evaluar su eficiencia, toda vez que no se disponía de información más detallada sobre la antigüedad de la cartera vencida, de su clasificación según la fecha de vencimiento y de separación precisa entre cartera vigente y reestructurada. Asimismo, se contaba con información de uniones de crédito del sector social que indicaba que si bien las uniones cumplían con sus compromisos con las fuentes financieras, ello con el fin de seguir teniendo acceso a redescuentos bancarios, los socios no lo hacían con la unión, pues la cartera vencida interna tendía a incrementarse en forma inexorable. Así, de un grupo de 20 uniones, 13 tuvieron problemas de cartera vencida interna por un monto de 16.2 millones de pesos, lo cual las obligó a hacer uso de parte de su capital social como mecanismo compensatorio, lo que a su vez denotaba un grave proceso de descapitalización.

En efecto, al realizar un análisis del capital de las uniones, se observaba que 13 uniones tenían un capital social pagado superior al exigido por la Comisión Nacional Bancaria (750 mil pesos), dos estaban en equilibrio y cinco no cubrieron dichas exigencias. Sin embargo, en cuanto al capital contable, sólo nueve lo tenían en volúmenes superiores al exigido por la CNBV, el resto (11) tenían menos capital contable

del exigido, lo que evidenciaba la grave descapitalización de estas organizaciones.

A este proceso inexorable de descapitalización de las uniones de crédito (por costear el pago de la cartera vencida y en no pocas veces la operativa), solía dársele explicaciones como estas: “la transferencia de funciones a estas organizaciones se realizó sin trasladar el subsidio al costo de operación que canalizaba el gobierno federal a través de BANRURAL, lo que obligó a las uniones a absorber este costo en detrimento de su capital. El esquema de fondeo prevaleciente, sin margen de intermediación, ha provocado una situación de virtual quiebra técnica de las uniones de crédito” (AMUCSS, 1993b).

Estas concepciones, expresadas a menudo por dirigentes, directivos y socios de las uniones, enfocaban sus críticas directamente a los modelos de atención que se aplican por parte de las fuentes financieras a estas organizaciones auxiliares de crédito. Así, a excepción de aquellas uniones que son financiadas en forma directa por BANRURAL y NAFIN, la mayoría recibe una atención indirecta, es decir, el acceso a los recursos crediticios se realiza a través de la intermediación de la banca comercial y desde el llamado “segundo piso” de la operación bancaria.

La explicación del porqué de este modelo de atención, se encuentra en el hecho de que las uniones de crédito no ofrecen para los Fondos la misma seguridad y servicios de intermediación que la banca comercial. En efecto, los Fondos no asumen el riesgo por falta de pago de los deudores, pues lo descargan completamente en la banca de primer piso, cobrando los recursos descontados automáticamente al vencimiento, algo que no podrían hacer con las uniones de crédito.

| <b>Cuadro 3-32</b><br><b>Cartera vencida de las uniones agropecuarias y mixtas</b> | <b>Rangos porcentuales de cartera vencida</b> | <b>Número de uniones</b> | <b>( % )</b> |
|------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|--------------------------|--------------|
|                                                                                    | – Sin cartera vencida                         | 18                       | 21           |
|                                                                                    | – De 1 a 5% de la cartera vencida             | 20                       | 23           |
|                                                                                    | – De 5 a 10% de la cartera vencida            | 26                       | 30           |
|                                                                                    | – De 10 a 25% de la cartera vencida           | 12                       | 14           |
|                                                                                    | – De 25 a 30% de la cartera vencida           | 6                        | 6            |
|                                                                                    | – Más del 25% de la cartera vencida           | 5                        | 6            |
|                                                                                    | Total                                         | 87                       | 100          |

Fuente: CNB, mayo de 1993; citado por Gentil y Dolígez (1994).

Los resultados económicos de las uniones de crédito parecen darle la razón a quienes critican las modalidades de redescuento vigentes, ya que a nivel del conjunto de las uniones el Producto Neto Bancario (ingresos menos costos financieros) fue de 26.3 millones de pesos para 1992, mientras que para las uniones agropecuarias el PNB fue negativo

(869 mil pesos). A juicio de varios analistas (Gentil y Doligez, 1994), estas pérdidas se deben principalmente “a las modalidades de descuento de los fondos FIRA vía banca de primer piso, las cuales dejan a criterio de los bancos la posibilidad de ceder puntos de intermediación a las uniones según la calidad de su trabajo administrativo. En la práctica, ello se traduce en la obtención de un margen muy reducido a lo sumo dos puntos de intermediación que genera a su vez un verdadero círculo vicioso: la falta de rentabilidad de las uniones les impide pagar un buen equipo administrativo y gerencial, lo que aumenta sus deficiencias administrativas que les imposibilita recibir puntos de los bancos y por lo tanto mejorar su rentabilidad”.

### 3.3.3. Estrategias de supervivencia

Esta situación dio lugar a que los dirigentes y directivos de las uniones de crédito agropecuarias, motivados en no pocas veces por las mismas políticas institucionales, se concentraran en la búsqueda de alternativas tendientes a sostener, a cualquier precio, la vigencia del “movimiento unionístico”. Entre las principales opciones destacaban dos que por la magnitud de su alcance merecen ser analizadas con mayor detalle:

[1] La primera se refería a la diversificación de las fuentes de fondeo en favor de NAFIN y en detrimento del FIRA. En efecto, la operación directa con NAFIN permitió a muchas uniones alcanzar el equilibrio financiero gracias a la cesión de puntos de intermediación 6 puntos en forma directa para el financiamiento de actividades comerciales e industriales. En el Cuadro 3-33 se presenta la evolución que han registrado los montos descontados con FIRA y NAFIN, evidenciándose la gran importancia adquirida por ésta última institución durante el período de auge de las uniones...

| <b>Cuadro 3-33</b><br><i>Evolución de los montos descontados con FIRA y NAFIN por las uniones de crédito</i> | <b>Año</b> | <b>FIRA</b>              |                           | <b>NAFIN</b>             |                           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|--------------------------|---------------------------|--------------------------|---------------------------|
|                                                                                                              |            | <b>Millones de pesos</b> | <b>Incremento nominal</b> | <b>Millones de pesos</b> | <b>Incremento nominal</b> |
|                                                                                                              |            |                          |                           |                          |                           |
|                                                                                                              | 1988       | 41                       | —                         | 24                       | —                         |
|                                                                                                              | 1989       | 55                       | 34                        | 44                       | 81                        |
|                                                                                                              | 1990       | 158                      | 187                       | 128                      | 195                       |
|                                                                                                              | 1991       | 325                      | 106                       | 745                      | 481                       |
|                                                                                                              | 1992       | 498                      | 53                        | 2181                     | 193                       |
|                                                                                                              | 1993       | 724                      | 45                        | 5675                     | 119                       |

Fuente: NAFIN-FIRA, 1994.

Aunado a la cesión de puntos, y en aras de aumentar su presencia en el “movimiento unionístico”, NAFIN otorgaba muchas facilidades para la apertura de líneas de crédito, amén de la agilidad en los descuentos comparativamente al FIRA y la banca comercial. Esto originó que aquellas uniones de crédito que tenían como misión principal el apoyo al sector agropecuario y a los pequeños productores, tendieran a abandonarlos en beneficio de las actividades comerciales e industriales, mismas que en general presentan menores riesgos y menor estacionalidad.

**[2]** La segunda alternativa instrumentada por dirigentes y directivos para mantener a flote a sus respectivas uniones fue la diversificación de actividades, de tal suerte que muchas uniones no solo son en el sentido estricto intermediarios financieros, sino que también empezaron a desempeñar funciones de comercialización de insumos y cosechas; industrialización intermedia de cosechas; venta de servicios de asesoría técnica, jurídica y contable; otorgamiento de seguro; prestación de servicios de transporte y vivienda, etc. Así, ante la imposibilidad de alcanzar el punto de equilibrio únicamente basándose en sus operaciones financieras con el sector agropecuario, las uniones tendieron a constituirse en organismos multifuncionales. Una muestra de diez uniones de crédito evidencia que con los ingresos financieros —Producto Neto Bancario (PNB)— ninguna unión cubre sus costos de operación, pero si se agregan los ingresos obtenidos por otros servicios (como la venta de insumos y cosechas) el resultado se vuelve positivo para las uniones, con excepción de una de ellas (Cuadro 3-34). Por ejemplo, para las uniones 8, 9 y 10, las ventas de otros servicios distintos a los financieros participaron con más del 30% de los ingresos totales.

Aunque esta diversificación resultó positiva para la mayoría de las uniones, sobre todo para aquellas que formaban parte de complejos agroempresariales propiedad de grandes agricultores y ganaderos, lo cierto es que en la mayoría de los casos no obedeció a una clara visión del desarrollo de la competitividad de las actividades productivas desarrolladas por los socios, sino a un enfoque de búsqueda de excedentes que permitieran subsidiar la función de crédito, con lo cual no sólo restó autonomía a la función original, sino que también dio lugar a una rentabilidad artificial. Además, en no pocas ocasiones algunas funciones desarrolladas por los departamentos especiales de las uniones fueron fuente de serios quebrantos económicos que arrastraron a toda la unión.

**Cuadro 3-34**  
**Estado de**  
**resultados de una**  
**muestra de**  
**uniones de crédito**  
**agropecuarias en**  
**México (miles de**  
**pesos)**

| <i>Uniones</i> | <i>PNB</i> | <i>Costo de<br/>operación</i> | <i>Ingresos por<br/>otros servicios</i> | <i>Resultado</i>       |
|----------------|------------|-------------------------------|-----------------------------------------|------------------------|
|                | <i>(A)</i> | <i>(B)</i>                    | <i>(C)</i>                              | <i>(D = A - B + C)</i> |
| 1              | 533        | 568                           | 105                                     | 70                     |
| 2              | 322        | 395                           | 166                                     | 93                     |
| 3              | 610        | 1,274                         | 760                                     | 96                     |
| 4              | 483        | 2,384                         | 1,964                                   | 63                     |
| 5              | 794        | 1,183                         | 477                                     | 88                     |
| 6              | 1,084      | 2,020                         | 13                                      | (923)                  |
| 7              | 1,348      | 78                            | 197                                     | 775                    |
| 8              | 3,032      | 10,834                        | 10,465                                  | 2,663                  |
| 9              | 238        | 1,855                         | 14,713                                  | 13,096                 |
| 10             | 1,656      | 6,930                         | 9,655                                   | 4,381                  |

Fuente: Para el caso de las uniones 1-7 se usaron datos de Gentil y Doligez, 1994.

Para las uniones 8-10, elaboración propia con base a informes internos de las uniones correspondientes al año 1998.

Este riesgo aumenta con el concepto de mercado cautivo que tradicionalmente ha permeado a las organizaciones integradas por productores, según el cual los socios están obligados moralmente a consumir cualquier servicio o insumo que oferte la organización independientemente de la calidad, precio y oportunidad con que se brinden.

No obstante todo lo anterior, para los directivos y dirigentes de las uniones de crédito, una de las alternativas más viables para resolver la problemática de sus organizaciones está en el establecimiento de esquemas de operación directa con los fondos de fomento, lo que a su vez eliminaría el problema de la inexistencia de diferenciales en las tasas de interés a favor de las uniones (AMUCSS, 1993b)

En virtud de la improcedencia de esta alternativa para los fondos, por los riesgos que ello implica, éstos, particularmente el FIRA, han respondido con una serie de medidas tendientes a fortalecer a las uniones como sujetos crediticios de mejor calidad, entre las que destacan los siguientes: (FIRA, 1993).

Negociar metas para compartir el margen de intermediación entre los bancos y las uniones de crédito. Las negociaciones estarán en función de la capacidad operativa, técnica y administrativa de cada unión y los resultados de los financiamientos.

Cesión de puntos en función del porcentaje de la aportación de recursos financieros a los financiamientos que otorgue la unión.

Las uniones podrán recibir una cuota fija (total o parcial) adicional al margen de intermediación por ocuparse de apoyar pequeñas operaciones de crédito.

Servicio de crédito contingente y garantía de cobertura básica general; financiamiento a empresas filiales o relacionadas con las actividades de los productores; financiamiento de acciones para capital social; programas de saneamiento financiero; constitución de fondos de contingencia, etc.

Sin embargo, como ya se ha señalado, para que este tipo de beneficios sea accesible a las uniones de crédito, necesariamente se requiere de la aprobación y consentimiento de la banca de primer piso, y en virtud de la creciente reticencia que está mostrando esta última para canalizar créditos al campo, muy pocas uniones han logrado beneficiarse de estos estímulos.

En suma, toda la argumentación anterior evidencia a todas luces una elevada dependencia de las uniones de crédito de la banca de fomento de primero y segundo piso, dependencia que se traduce en una excesiva reglamentación y candados en aras de reducir los riesgos para la banca, pero que en la práctica constituyen serios obstáculos para el sano desarrollo de estos organismos. Sin embargo, esta situación no es mas que el resultado de la apreciación del riesgo que tiene la banca de las uniones de crédito, pues abundan los ejemplos de uniones que se caracterizan por carecer de infraestructura, así como de cuadros técnicos y administrativos profesionales, por presentar altos costos de operación, por concentrar la cartera crediticia en unos cuantos socios, por asignarle un énfasis excesivo a la función de gestión de recursos gubernamentales, por haberse constituido con mínimas aportaciones reales de los socios, por permitir una excesiva tolerancia en el incumplimiento de los socios, por mostrar una insuficiente preocupación por la recuperación de los créditos, por otorgarle una mayor supremacía a las decisiones con criterios políticos sobre los económicos, etcétera.

### ***3.3.4. ... crisis estructural, más que de credibilidad***

Escasez de crédito, alto índice de cartera vencida (entre 15 y 20%), descapitalización y un gran desprestigio ocasionado por las intervenciones gerenciales que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) realizó a tres grandes uniones de crédito, así como 17 demandas penales contra otro tanto de uniones (S&PCAval, 1995), fueron algunos hechos que marcaron el fin del futuro promisorio que se le había vaticinado a estos intermediarios financieros.

En efecto, como resultado del crecimiento explosivo observado entre 1990 y 1994, emergieron dos tipos de problemas: (i) aumentó la falta de identificación entre la unión y los asociados, los cuales se involucraron muy poco en el manejo de las uniones, limitándose simple-

mente a recibir el “servicio” del crédito; y (ii) se registró algo que bien puede ser definido como una “crisis de crecimiento” que se manifestó en las dificultades de aprendizaje y gestión, así como de supervisión de las nuevas uniones de crédito.

Lo anterior fue más evidente en aquellas uniones que descontaron recursos con NAFIN, pues esta institución otorgó muchas facilidades para la apertura de líneas de crédito y puso muy poco énfasis en la supervisión y regulación. Ello dio lugar a que se cometieran una serie de anomalías tales como la creación de empresas “fantasma”, créditos sin garantía, avalúos inflados, préstamos sin documentar, emisiones irregulares de certificados de depósito, entre otros.

Y por si lo anterior no fuera suficiente, NAFIN cometió el grave error de concentrar excesivamente sus operaciones en sólo tres uniones de crédito, las cuales por sí solas absorbieron 25% del total de los créditos que descontó esta institución entre 1993 y 1994. Fue precisamente en estos tres intermediarios donde se dio la intervención de la CNBV dada la magnitud de las irregularidades.

Todo ello hizo necesario la instrumentación de dos medidas de carácter radical a fin de sanear al “movimiento unionístico”. La primera de ellas consistió en la realización de una evaluación de las 402 uniones de crédito existentes, destacando que sólo 156 resultaron sin observaciones relevantes, es decir, se consideraban viables, mientras que el resto (246), o bien ya habían sido suspendidas, o estaban en proceso de serlo, estaban emplazadas o en estudio para su eventual suspensión en virtud de su reducida o nula viabilidad. De las 313 uniones que operaban alguna línea de crédito con NAFIN, los resultados arrojaron que solamente 74 operaban en condiciones aceptables y que en 234 existían muchas irregularidades que ameritaban su “desincorporación” de NAFIN, es decir, ya no podrían descontar con esta institución.

La segunda medida consistió en la modificación de la normatividad, haciéndola mucho más restrictiva (Cuadro 3-35). Las nuevas reglas se aplicaron de manera uniforme a un conjunto de uniones que de por sí se caracteriza por su gran heterogeneidad (Cuadro 3-36).

La aplicación de estas medidas dio como resultado que el flujo de recursos de NAFIN hacia las uniones de crédito se redujera abruptamente, al pasar de 17% del total en 1994 a sólo 3.06% para 1995.

El hecho de “abrir la llave del dinero a discreción” y luego cerrarla intempestivamente, no es mas que un fiel reflejo de la falta de una clara visión del papel que deben desempeñar las uniones de crédito y en general de la misión de la banca de desarrollo en el nuevo contexto económico.

**Cuadro 3-35**  
**Reglas de**  
**carácter general**  
**para operar con**  
**recursos de NAFIN**

|                                                |                                           |
|------------------------------------------------|-------------------------------------------|
| • Capital mínimo:                              | Tres millones de pesos <sup>1</sup>       |
| • Número mínimo de socios:                     | Cincuenta                                 |
| • Apalancamiento máximo:                       | 10 veces el capital contable <sup>2</sup> |
| • Financiamiento máximo por acreditado:        | 5% de la cartera total                    |
| • Límite máximo de créditos viculados:         | 30% de la cartera crediticia              |
| • Facultades autónomas máximas:                | Un millón por acreditado                  |
| • Límite de fondeo con la banca de desarrollo: | Treinta por ciento <sup>3</sup>           |

<sup>1</sup> La SHCP exige un capital mínimo de 750,000 pesos; <sup>2</sup> La Ley de Organizaciones Auxiliares de Crédito establece que el nivel de apalancamiento no debe exceder treinta veces el capital contable; <sup>3</sup> Anteriormente podían fondear hasta 80% de sus necesidades.

Fuente: NAFIN, 1996.

**Cuadro 3-36**  
**Clasificación de**  
**las uniones de**  
**crédito**  
**agropecuarias**  
**según rango de**  
**activos**

| <b>Rango de activos</b><br><b>(mayo de 1993)</b> | <b>Porcentaje</b><br><b>de uniones</b> | <b>Monto de</b><br><b>los activos</b> | <b>Monto de los</b><br><b>activos (%)</b> |
|--------------------------------------------------|----------------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------------------|
| – Más de 20                                      | 10.0                                   | 361.5                                 | 44.0                                      |
| – De 5 a 20                                      | 41.0                                   | 360.0                                 | 44.0                                      |
| – De 0 a 5                                       | 49.0                                   | 98.5                                  | 12.0                                      |
| Total                                            | 100.0                                  | 820.0                                 | 100.0                                     |

Fuente: Elaborado con información de 79 uniones de crédito, con datos de la CNBV, citado por Gentil y Doligez, 1994.

Otra de las consecuencias que ha tenido esta política hacia las uniones fue la mayor desintegración de las incipientes organizaciones gremiales que empezaban a consolidarse. Así, a la fecha existen varias organizaciones que representan a las uniones de crédito, entre las que destacan: el Comité de Uniones de Crédito de la Asociación Mexicana de Uniones de Crédito, la Asociación Nacional de Uniones de Crédito Agrícola y Ganadero, la Asociación Nacional de Uniones de Crédito de la Industria de la Construcción y la Asociación Nacional de Uniones de Crédito del Sector Social.

Definitivamente que esta gran dispersión dificulta el éxito de las “campañas de dignificación” que han emprendido los dirigentes de las uniones y hace en extremo difícil el diseño e instrumentación de cualquier programa de fomento hacia el movimiento unionístico.

Ahora bien, hablar de crisis de las uniones de crédito no significa que todas estén condenadas a desaparecer o enfrenten problemas irresolubles, pues en realidad lo que ha ocurrido es un proceso de depuración, permaneciendo y consolidándose aquellas que cuentan con fortalezas y tradición. Por ejemplo, todas aquellas uniones que forman parte de los grandes complejos agroindustriales y diversificaron sus servicios, han logrado permanecer, toda vez que sus socios comprenden que es prácticamente la única vía que tienen para acceder al financiamiento de manera ágil y oportuna.

Sin embargo, aquellas uniones que surgieron abruptamente y crecieron rápidamente, que no han desarrollado ningún servicio complementario al crédito y que sólo viven de los márgenes de intermediación, están condenadas a desaparecer, si no es que ya desaparecieron. Aunque habría que destacar que el fracaso de muchas uniones de crédito también está asociado al tipo de relación que se estableció entre éstas y sus fuentes de descuento. Así por ejemplo, mientras que NAFIN operaba con 314 uniones en 1993, para 1998 sólo lo hizo con 98 y para el 2000 con 40. Por el contrario, los FIRA operaban con 106 y sólo dejaron de operar con 12 durante el mismo período. Lo que esto indica es que instituciones como NAFIN fomentaron el crecimiento artificial de las uniones sin reparar en su capacidad supervisora y sin considerar las fortalezas y debilidades de las propias uniones.

En realidad, más que enfrentar una crisis de credibilidad, que es lo que afirman los dirigentes y directivos de las uniones de crédito, estos organismos auxiliares enfrentan una crisis de fondo que ha puesto de manifiesto sus debilidades estructurales, mismas que tienen que ver con el origen mismo de las uniones de crédito y con la naturaleza de sus operaciones. En este sentido, si bien es cierto que el tardío programa de rescate y fortalecimiento implementado por el gobierno federal a mediados de 1997 permitirá sanear financieramente a por lo menos unas 156 uniones de crédito —de las 402 autorizadas para operar como tales—, también lo es que en dicho programa no se atacan los problemas de origen que aquejan a estos intermediarios financieros, por lo que prácticamente se les condena a seguir funcionando como simples ventanillas para la colocación de créditos provenientes de la banca comercial y de desarrollo.

**Cuadro 3-37**  
**Apoyo financiero**  
**a la cartera**  
**vencida interna**  
**de las uniones de**  
**crédito**

| <b>Rango por saldo de adeudo</b><br><b>(miles de pesos)</b> | <b>Descuentos</b><br><b>por rango</b> | <b>Descuento total</b><br><b>ponderado</b> |
|-------------------------------------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------------|
| Hasta 500                                                   | 40%                                   | 40%                                        |
| Más 500 y hasta 1,000                                       | 20%                                   | 40-30%                                     |
| Más de 1,000 y hasta 2,000                                  | 18%                                   | 30-24%                                     |
| Más de 2,000 y hasta 4,000                                  | 16%                                   | 24-20%                                     |

### **3.3.5. La necesidad de un nuevo enfoque**

El verdadero fondo del problema que enfrentan las uniones de crédito tiene que ver con la concepción que subyace entre los funcionarios bancarios, hacendarios, promotores y productores

sobre el papel que deben desempeñar estas organizaciones en el medio rural.

Dicha concepción se ve reforzada por la naturaleza misma de esta organización y por sus orígenes mismos. Así, desde su creación en 1932, las uniones de crédito han sido conceptualizadas como organismos auxiliares de crédito, o sea como intermediarios dependientes del sistema bancario y no como instituciones financieras autónomas, facultadas para realizar operaciones activas (captación de ahorro) y pasivas (colocación de crédito). En lo que respecta a su origen, aunque éste es diverso, en general las uniones han sido creadas por líderes de organizaciones ya existentes o bien por las mismas instituciones oficiales de crédito, quienes suelen concebir a este intermediario como una simple ventanilla bancaria. Por ello, no son producto de una reflexión propia de los socios ni de un proceso intensivo de organización, sino una creación desde “arriba”.

Por su naturaleza y origen, las uniones de crédito en México son radicalmente distintas a sus similares de Estados Unidos, Canadá y Europa, toda vez que en estos países surgen a partir de un verdadero movimiento social ligado a la sociedad civil-Iglesia o grupos de notables —autónomas de la banca— dado que realizan operaciones activas y pasivas y con posterior reconocimiento del Estado (Gentil y Doligez, 1994).

Así, las múltiples evidencias indican que las instituciones financieras rurales que movilizan los ahorros, al igual que los préstamos, muy probablemente serán más viables que las instituciones que sólo prestan, que es de hecho lo que hacen las uniones de crédito. Efectivamente, en el Capítulo III se destaca que una de las principales innovaciones que han realizado las IFR exitosas a nivel mundial, es la de fungir como verdaderos intermediarios financieros y no como simples organismos auxiliares de crédito.

Esto parece sugerir a los responsables de la elaboración de la política financiera y a los productores mismos, que una institución financiera orientada exclusivamente al crédito tiene muy pocas posibilidades de perdurar en el tiempo. Por consiguiente, es necesario incorporar el ahorro como parte de la oferta institucional, lo que permitiría, por un lado, brindar un valioso servicio a un gran número de personas que, hoy por hoy, tienen pocas oportunidades de acceder al sistema financiero formal, y por el otro, a reducir la elevada dependencia financiera de las organizaciones de productores de las instituciones públicas y privadas, lo que a su vez las haría menos sensibles a las intrusiones políticas.

**Cuadro 3-38**  
**Resumen del**  
**modelo**  
**institucional de la**  
**unión de crédito**

**NATURALEZA INSTITUCIONAL**

- Reconocida como Organismo Auxiliar de Crédito, se configura como S.A. de C.V.
- Pueden administrar empresas de sus socios o crear propias.
- Pueden realizar actividades no financieras (asistencia técnica, comercialización o pago de servicios).

**INTEGRACIÓN**

- Estudio de factibilidad autorizado por la CNBV y avalado por fuentes de crédito.
- 20 socios (físico o morales) como mínimo.
- Capital social aportado por socios de \$1,810 mil, con incremento anual, según la

**MODALIDAD DE ACCESO**

- En forma individual (personas físicas) o en grupo (personas morales). Los socios compran acciones de capital proporcionales al crédito deseado.
- Para tener acceso a créditos se realizan proyectos y se evalúa la viabilidad del crédito con metodología bancaria proporcionada por las fuentes financieras.
- El socio puede tener acceso a crédito de 10-30 veces lo que aporta al capital social.

**FUENTES DE FONDEO**

- FIRA, BANRURAL, NAFIN y la banca comercial.

**CAPITAL**

- 80% de sus activos son recursos bancarios redescontados a través de la banca de primer piso; el resto es capital propio, depósitos de ahorro y préstamos de socios de la unión.

**AHORRO**

- Sólo de sus socios, en la modalidad de préstamos a la unión y depósitos a plazo.
- Por dificultades administrativas la captación se realiza en organismos colaterales.

**RELACIÓN AHORRO CRÉDITO**

- No existe como reciprocidad para obtener crédito.

**MODALIDADES Y TIPO DE PRÉSTAMOS**

- Avío para capital de trabajo, refaccionario para capital fijo y crédito personal a corto

**RESERVAS**

- Reserva de contingencia sobre cartera vencida calificada (5-100%) según riesgo, reservas de operación y reservas para personal.

**DISTRIBUCIÓN DE REMANENTES**

- Para beneficio de los socios vía suscripción de acciones, para mejora de servicios o en última instancia para obras a la comunidad; no hay política de distribución.

**ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN**

- Asamblea general de socios; consejo de administración de 7 elementos mínimo; comités de crédito y admisión de socios generalmente fusionados en el consejo de
- Gerente y equipo profesional para administración, contabilidad y evaluadores de

**SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN**

- Comisario para realizar funciones de vigilancia; el organismo emite y publica estados financieros mensuales y son calificados por la CNBV; auditoría externa anual; no existe facultad de regulación para la red asociada.
- Regulada y supervisada por la CNBV en forma irregular y punitiva.

Fuente: *Perfil técnico de las organizaciones populares en México*. Primer foro sobre Financiamiento Cooperativo y Solidario. México. 1998.

Las reformas del 15 de julio de 1993 a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, rompieron con el absurdo de prohibirle a las uniones de crédito la facultad de recibir ahorros de sus socios. El problema, sin embargo, es ¿cómo transformar a una organización orientada exclusivamente al crédito por más de 60 años en un verdadero intermediario financiero? y más aún, ¿cómo hacerlo después de la fuerte crisis que enfrentara este organismo auxiliar del crédito a raíz de la devaluación de diciembre de 1994 y en un contexto en el que pocos creen en la viabilidad de esta organización? Buena parte de la respuesta a estas interrogantes se pueden encontrar en la experiencia de las legendarias cajas populares.

### **3.4. Cajas solidarias**

#### **3.4.1. Antecedentes**

Como parte de una estrategia de atención a la pobreza y de separación de aquellos productores de “bajo potencial productivo y de alto riesgo de siniestro” de la clientela de BANRURAL, en 1989 se implementó un Programa denominado Crédito a la Palabra (PROCREPA). Este programa se orientó a brindar servicios de crédito en forma directa e individual y sin intereses ni garantías a más de 600 mil productores que producían granos en una superficie de un poco mas de 1.9 millones de hectáreas consideradas como de alta siniestralidad. Los productores que recibían este servicio dejaban como única garantía su palabra de que el crédito recibido sería utilizado para la producción de granos básicos, y de que, al concluir el ciclo agrícola respectivo, dichos recursos serían devueltos a fin de que se re-invirtieran en la comunidad, ahora bajo la forma de obras de beneficio colectivo definidas y ejecutadas por los propios productores. Quien no reintegrara el crédito por causas imputables a él, no podría tener acceso a un nuevo préstamo<sup>33</sup>.

Ante la confluencia de una serie de factores, el PROCREPA dio lugar a la creación de una institución financiera muy peculiar que, al igual que los Fondos de Autoaseguro, surge por iniciativa de los propios usuarios y recibe un impulso decisivo por parte del gobierno. Así, ante la evidente ausencia de servicios financieros orientados a este tipo de productores y en virtud de que no todos los productores reintegraban el crédito pero las obras realizadas con lo recuperado sí los beneficia-

---

<sup>33</sup> La normativa señala que en caso de que el productor sufra algún siniestro, el crédito es condonado total o parcialmente de acuerdo con las pérdidas.

ban por igual —pagadores y no pagadores, beneficiarios y no beneficiarios del programa—, aunado al manejo poco transparente que las autoridades municipales hacían de los fondos recuperados, un grupo de agricultores temporeros del sur de Nayarit —los mas pobres del estado, con excepción de los indígenas— propusieron el desarrollo de un mecanismo de financiamiento propio, permanente y accesible. Es así como en 1993 se materializa dicha propuesta y surge la primera caja solidaria en el municipio de Amatlán de las Cañas, Nayarit, recogiendo algunas experiencias de las legendarias cajas populares. Dada la gran aceptación que tuvo esta iniciativa, tan solo durante ese año se crearon 49 cajas en 19 estados de la República (FONAES, 1997).

### 3.4.2. *El modelo institucional*

Desde el surgimiento de las primeras cajas solidarias, se ha contado con la asesoría de la Sociedad de Desarrollo Internacional Desjardins, institución canadiense con amplios antecedentes y experiencia en el movimiento de cooperativas de ahorro y crédito. Precisamente, los impulsores de las cajas populares (con el sacerdote Pedro Velázquez a la cabeza), se inspiraron en la experiencia del movimiento Desjardins. Lo interesante de esta coincidencia es que casi cincuenta años después se vuelva a recurrir a este movimiento con el mismo propósito, a saber: “creación y operación de un sistema integral de organizaciones que tendrán por objeto la captación de recursos entre sus integrantes para su colocación entre ellos mismos”.

Si embargo, aunque las cajas solidarias comparten con las cooperativas de ahorro y crédito un origen filosófico común, en el sentido de que los ahorradores—prestatarios son a la vez socios—propietarios de la institución financiera, difieren de ésta por el hecho de que sus asociados no se integran a la institución por el lado del ahorro, sino del préstamo<sup>34</sup>. En efecto, el capital inicial de las cajas se forma con las recuperaciones o pagos que los productores hacen del Crédito a la Palabra que reciben año con año del gobierno y una vez constituidas se promueve la captación de ahorro. Tal y como lo señala un socio de una caja solidaria: “la caja se formó con dinero regalado, que ahora es mi dinero y del cual me pueden prestar cada vez que lo solicite”. Por su parte, las cajas populares que operan bajo los principios cooperativos se forman con los ahorros de los propios socios.

---

<sup>34</sup> Sin embargo, es cada vez mas creciente el número de socios que se incorporan a la las cajas solidarias a partir de la apertura de cuentas de ahorro con recursos propios.

En lo que se refiere a la personalidad jurídica que adopta, se optó por ampararse en el artículo 38 del Decreto por el que se forman y adicionan disposiciones de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito que a la letra dice: “Los grupos de personas físicas que tengan por objeto exclusivamente la captación de recursos de sus integrantes para su colocación entre éstos, podrán operar sin sujetarse a los requisitos exigidos por la presente Ley”. Esta disposición fue interpretada como una autorización de facto para evitar constituirse como Sociedad de Ahorro y Préstamo (SAP) y se decidió adoptar la figura de Sociedad Civil (SC) normada por el Código Civil. También pueden constituirse como Cooperativas de Ahorro y Crédito, aprovechando la nueva legislación establecida por la ley respectiva, aunque esto implicaría que todos los usuarios se convirtieran en socios con los mismos derechos y obligaciones, algo que hoy en día no ocurre.

### ***3.4.3. Proceso de constitución y estructura***

Un primer requisito para la constitución de una caja solidaria es que el patrimonio inicial debe ser al menos de 600 mil pesos, aunque en los hechos se permite la formación de cajas con un patrimonio inicial no menor a 350 mil pesos, según criterios de rentabilidad y sustentabilidad definidos por un comité externo.

Un segundo requisito se refiere a que el monto de las recuperaciones de los recursos del programa de Crédito a la Palabra o cualquier otro tipo de aportación hecha por el Fondo Nacional de Empresas Sociales (FONAES), deberán ser de al menos 60% del total al momento de la solicitud de constitución de la caja.

El tercer requisito es que las cajas locales (a nivel comunidad) se formen con un mínimo de 20 socios y 30 mil pesos de patrimonio.

En términos generales, la estructura de las cajas solidarias cuenta con cinco niveles:

1. El primer nivel es el local-comunitario, donde se agrupan los socios para recibir los servicios básicos; a este nivel no se cuenta necesariamente con instalaciones físicas, pero es considerado como el punto de contacto inicial.
2. El segundo corresponde a la caja solidaria regional (generalmente municipal) donde se agrupan las cajas locales; a este nivel se cuenta con oficina y equipo técnico.
3. El tercer nivel es el de los consejos coordinadores estatales en el que se agrupan las cajas regionales y se realizan algunas negociaciones conjuntas, la realización de inversiones bancarias,

- adquisición de insumos, integración de fondos de seguro de vida, etc.
4. El cuarto nivel implica el agrupamiento de varias entidades en siete unidades de apoyo a las cajas solidarias de reciente creación.
  5. El quinto nivel corresponde al Consejo Consultivo Nacional de Cajas Solidarias (CCNCS) y está integrado por 13 representantes de consejos estatales y 14 representantes con cargos directivo y gerenciales de nivel regional.

#### 3.4.4. Mecanismos de capitalización

Una vez que los recursos recuperados de programas como el de Crédito a la Palabra y en su caso el de Apoyo a los Productores de Café pasan a formar parte del patrimonio colectivo de las cajas, se procede a conformar tres tipos de fondos:

1. *Fondo de reserva general.* Se conforma con el 90% de los recursos recuperados de los programas gubernamentales de financiamiento a los productores socios de la caja y a partir del segundo año de operaciones, dicho fondo se incrementa con 35% de los “excedentes” registrados<sup>35</sup>. De este fondo es del que se realizan los préstamos a los socios.
2. *Fondo de contingencia.* Se integra con el 10% de las recuperaciones de los programas fuente de las cajas y a partir del segundo año de existencia de la caja se incrementa con 10% de los “excedentes” anuales.
3. *Fondo de promoción y desarrollo.* Se forma con 5% de los excedentes anuales y se incrementa en la misma proporción cada año. Dicho fondo se emplea para construir obras de beneficio social en las comunidades de los socios, tales como clínicas, arreglo de calles, rehabilitación de líneas de agua potable, etc.

Además del patrimonio colectivo, las cajas también cuentan con un capital social que se forma de dos fuentes: la primera, con la cuota de inscripción que cada socio aporta por única vez para pertenecer a la caja y gozar de los beneficios; la segunda, de las cuotas que aportan las personas que desean ser socios de la caja y sean propuestos y aceptados por las cajas locales.

---

<sup>35</sup> Se entiende por excedentes a los remanentes de operación que registran las cajas una vez deducidos los gastos de operación.

### 3.4.5. Cartera de servicios

Hay tres servicios básicos que ofrecen las cajas solidarias a sus socios:

**1. Créditos.** Se manejan dos tipos de préstamos: el automático y el solidario. En el primero, el solicitante puede pedir hasta 90% del dinero acumulado en su cuenta personal como resultado de las devoluciones que año con año hace de los Créditos a la Palabra que recibe del gobierno.

Entre los socios estos créditos se conocen como productivos debido a que el uso común que se les da es para producir granos básicos o café, aunque en varias regiones del país ya se han emprendido proyectos grupales que implican alguna actividad agroindustrial.

En lo que respecta a los créditos solidarios, el solicitante puede pedir un crédito superior al 90% de sus aportaciones, aunque para ello debe ser aprobado por la caja local y contar con el aval de socios que tengan derecho a créditos.

Aunque cada caja tiene la libertad para definir las tasas activas de interés —lo que da como resultado que puedan existir diferencias hasta de 50% entre cajas—, un caso típico es que la tasa de interés aplicada a los créditos automáticos sea de 12% anual y de 24% para créditos solidarios<sup>36</sup>; en ambos casos el plazo no excede a los 10 meses.

El mecanismo administrativo para obtener un crédito se inicia con la presentación de una solicitud por parte del productor al comité local de crédito de la caja local, quien lo analiza y en caso de aprobación informa al consejo de administración de la caja solidaria para que autorice al gerente la emisión del cheque correspondiente. Al recibir el préstamo, el productor firma un pagaré que le será devuelto en el momento que reintegre el préstamo.

En algunas cajas se ha establecido el requisito de solicitar garantías, preferentemente hipotecarias, cuando el crédito solicitado excede los diez mil pesos.

Para 1999 el conjunto de las cajas solidarias realizaron préstamos por 220 millones de pesos, monto que representa 1.7% de la derrama crediticia de BANRURAL para el mismo año.

**2. Ahorros.** Conforme las cajas solidarias van acumulando experiencia y se van ganando la confianza de sus socios y del público en general, han logrado captar importantes volúmenes de ahorro cuyos montos pasaron de representar sólo 7% de la cartera de préstamos en 1995 a 49% en 1999. De hecho, el indicador de operación financiero que ha registrado el mayor crecimiento es, precisamente, el ahorro.

---

<sup>36</sup> Datos para 1999.

Son cuatro los instrumentos que se emplean para captar el ahorro. Cuenta corriente por rangos, ahorro sistemático, ahorro juvenil y depósito de inversión a plazo. En cuanto a los intereses pagados, las cajas pagan una tasa que oscila entre 8 y 12% anual en cuenta corriente.

**3. Seguro de vida o fondos de defunción.** Debido a la edad tan avanzada que caracteriza a muchos socios de las cajas solidarias, un número cada vez mayor ha decidido crear un seguro de defunción. Por ejemplo, en algunas cajas se acordó que de los excedentes registrados, se creara un fondo que permitiera otorgar una indemnización de 15 mil pesos para los socios fundadores que reciben Crédito a la Palabra y de 10 mil pesos para los socios que ingresaran a la caja por la vía del ahorro con dinero propio. No se aplica ningún tipo de restricción para acceder a este servicio, pues independientemente de la edad, antecedentes médicos o estado de salud, se otorga dicho servicio.

Incluso, en algunos estados como Nayarit, un conjunto de cajas decidieron reunir los fondos destinados a este fin con el propósito de depositarlos en una misma cuenta bancaria —aunque con una contabilidad por separado para cada caja—, con el propósito de ganar mas intereses.

Aunque estos son los tres servicios básicos que ofrecen las cajas a sus socios, a medida que acumulan excedentes, algunas cajas han desarrollado otros servicios como créditos a la vivienda o para proyectos productivos.

### **3.4.6. Funcionamiento interno**

La autoridad máxima de cada caja es la asamblea general de socios; le sigue el consejo de administración y luego el consejo de vigilancia. En cada comunidad, y por lo tanto en cada caja local en la que están representados los socios de esa población, la autoridad máxima es la asamblea general local y después del comité de crédito local.

El consejo de administración es el responsable de la administración de los recursos, de la recuperación de los créditos otorgados y de los intereses generados. En ellos recae también la responsabilidad de organizar la instalación de la caja solidaria, gestionar el traslado a la caja de los recursos recuperados de Créditos a la Palabra de la tesorería municipal o de la instancia de gobierno que haya recibido las recuperaciones de los productores, proponer un presupuesto anual, así como promover una asamblea general de socios para discutir y aprobar las reglas de operación de la caja. En todas estas actividades son apoyados por los gerentes y auxiliares. Estos últimos también son los encargados de abrir cuentas bancarias, elaborar el presupuesto anual, así como llevar la contabilidad y realizar otros trámites necesarios para la puesta en marcha de la caja.

Los miembros de cada uno de los órganos directivos son elegidos en asamblea general —a la cual asisten todos los socios o bien representantes de los comités locales— por mayoría de votos; sus cargos son de carácter honorario por lo que no perciben salario alguno por su desempeño durante los dos años que duran en su cargo o según el tiempo estipulado en los estatutos. En algunas cajas sólo los socios que reciben crédito a la palabra pueden ocupar puestos directivos, no así los socios que se integran a la caja por medio de depósitos.

Los únicos contratados bajo un régimen salarial son el gerente y el auxiliar; ellos son empleados de la caja y son seleccionados por el consejo de administración de acuerdo con un perfil académico y profesional predeterminado.

### ***3.4.7. Instrumentos de apoyo***

Además de que el gobierno contribuye con el capital inicial y permite que cada año las recuperaciones del Crédito a la Palabra formen parte del patrimonio de las cajas, adicionalmente faculta a FONAES de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) para que promueva la creación de nuevas cajas y supervise su desempeño. Para el primer propósito se otorgan aportaciones económicas recuperables a mediano plazo por montos de 85 mil pesos; estos recursos se destinan a la adquisición de mobiliario y equipo de cómputo, capacitación, sueldos por tres meses, compra de papelería y renta de local.

Para cumplir el segundo propósito, cada nueva caja que se constituye asume el compromiso de proporcionar a FONAES información técnica, financiera y operativa cada trimestre, ello con el fin de monitorear el desempeño.

### ***3.4.8. Cobertura y alcance***

Una forma de dimensionar la cobertura y alcance que han logrado tener las cajas solidarias es partiendo de la evolución que ha tenido el programa que le dio origen: el de Crédito a la Palabra (PROCREPA).

Entre 1990 y 1999 este programa apoyó 677 mil productores en promedio anual, los cuales siembran en promedio 1.5 millones de ha (Cuadro 3-39). Esto significa que su alcance llega a impactar al 24% de los productores que siembran granos básicos a nivel nacional<sup>37</sup> y al 10% de la superficie sembrada con los 10 principales cultivos, lo que indica que se está

---

<sup>37</sup> Considerando el padrón de productores inscritos en PROCAMPO.

apoyando a los productores más pequeños. De hecho, la normatividad del Programa establece que para 1999 el tope máximo de apoyo por productor no podrá ser mayor de tres ha, con un monto de \$550/ha.

Aunque durante el período de análisis el PROCREPA ha reducido su cobertura en el número de productores y superficie apoyada en 6 y 37%, respectivamente, y los montos globales se han reducido en 72% en términos reales (Cuadro 3-39), lo destacable es que se haya mantenido por más de diez años, canalizando “Créditos a la Palabra” cuyo monto representa 4% de la derrama crediticia realizada por BANRURAL en 1999.

Uno de los logros más trascendentes del PROCREPA es la incubación de instituciones denominadas cajas solidarias, cuyo capital inicial y posterior crecimiento de su patrimonio ha estado estrechamente vinculado a las recuperaciones del Crédito a la Palabra. A finales de 1999 se habían constituido 179 cajas solidarias y mil 121 cajas locales que agrupan a 158 mil socios.

**Cuadro 3-39**  
**Evolución del**  
**Programa Crédito**  
**a la Palabra**  
**(pesos de**  
**diciembre de**  
**2000)**

| Año   | Núm. de<br>productores<br>beneficiados | Superficie<br>cultivada<br>(ha) | Superficie<br>productor por<br>(ha) | Millones<br>de pesos<br>del 2000 | Monto<br>medio por<br>productor | Monto<br>medio por<br>hectárea |
|-------|----------------------------------------|---------------------------------|-------------------------------------|----------------------------------|---------------------------------|--------------------------------|
| 1990  | 648,403                                | 1,986,636                       | 3.0                                 | 1,898.76                         | 2,923.53                        | 955.62                         |
| 1991  | 673,278                                | 1,656,440                       | 2.4                                 | 1,530.44                         | 2,272.03                        | 923.68                         |
| 1992  | 691,635                                | 1,693,786                       | 2.4                                 | 1,609.90                         | 2,327.46                        | 950.12                         |
| 1993  | 893,408                                | 2,188,989                       | 2.4                                 | 1,946.24                         | 2,176.94                        | 889.03                         |
| 1994  | 820,740                                | 1,648,012                       | 2.0                                 | 1,542.57                         | 1,879.25                        | 935.72                         |
| 1995  | 759,939                                | 1,424,191                       | 1.8                                 | 955.47                           | 1,257.18                        | 670.82                         |
| 1996  | 667,915                                | 1,393,030                       | 2.0                                 | 706.83                           | 1,058.15                        | 507.27                         |
| 1997  | 497,142                                | 1,181,150                       | 2.3                                 | 533.49                           | 1,073.10                        | 451.58                         |
| 1998  | 515,480                                | 1,166,375                       | 2.2                                 | 507.83                           | 985.06                          | 435.37                         |
| 1999  | 609,922                                | 1,259,033                       | 2.0                                 | 528.76                           | 866.89                          | 419.88                         |
| Media | 677,786                                | 1,559,764                       | 2.3                                 | 1,176.06                         | 1,682.06                        | 713.91                         |

Fuente: Anexos estadísticos de informes de gobierno.

Suponiendo que de los socios actuales 2/3 partes sean productores que han recibido Crédito a la Palabra, esto significa que aproximadamente 16% del total de productores beneficiados a nivel nacional por el PROCREPA se han integrado a alguna caja solidaria, lo cual da cuenta de la penetración que ha llegado a tener esta peculiar institución financiera.

Al relacionar el patrimonio que han logrado acumular las 179 cajas solidarias para 1999 —331 millones de pesos— con el presupuesto real acumulado que se ha canalizado al PROCREPA entre 1990 y 1999 por parte del gobierno federal —11,760 millones de pesos—, resulta que solamente se ha logrado transformar en capital semilla al 2.8% de dicho presupuesto, o lo que es lo mismo, sólo se ha recuperado 2.8% del

Crédito a la Palabra a través de las cajas solidarias, mientras que el 97.2% restante se ha invertido en obras sociales o simplemente no ha sido pagado por los productores que lo recibieron.<sup>38</sup>

Si se juzga al PROCREPA por la eficacia que ha demostrado para incubar instituciones financieras capaces de ofrecer servicios financieros, bien podría afirmarse que los resultados no son del todo satisfactorios, pues el gobierno ha tenido que canalizar un promedio de 53 pesos durante 1990 y 1999 para que las cajas puedan estar en condiciones de prestar un peso. Con fines de comparación, considérese el caso del Fondo DEPAC (ver Capítulo III, inciso B 4.4.1) que con un peso de capital semilla aportado por diversas ONG por única vez, el Fondo ha desarrollado la capacidad de prestar hasta cinco pesos.

No obstante lo anterior, no puede pasarse por alto un hecho por demás relevante: las cajas solidarias han demostrado la viabilidad de impulsar instituciones financieras rurales capaces de desarrollar un servicio de intermediación financiera completo en regiones caracterizadas como de “bajo potencial productivo y alta siniestralidad” y en cuyas condiciones el BANRURAL no fue capaz de hacerlo. Ello queda de manifiesto al observar que en su corta vida de existencia las cajas solidarias han logrado captar ahorros equivalentes a 49% de su cartera de préstamos, siendo este indicador uno de los que ha registrado el comportamiento más dinámico, pues tan sólo en 1995 dicha proporción se ubicaba en 7% (Cuadro 3-40). Esto indica que las cajas solidarias están contribuyendo en forma significativa a modificar los hábitos de ahorro de la población donde se ubican, al pasar del ahorro en especie —animales, granos, materiales, etc.— al ahorro monetario o hacer una combinación óptima de ambos.

| <b>Cuadro 3-40</b>                                         |                      | <b>1995</b> | <b>1997</b> | <b>1999</b> |
|------------------------------------------------------------|----------------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Indicadores<br/>básicos de las<br/>cajas solidarias</b> | Cajas solidarias     | 131         | —           | 179         |
|                                                            | Número de socios     | 115,400     | 142,611     | 158,000     |
|                                                            | Cajas locales        | 2,251       | 2,889       | 1,121       |
|                                                            | Patrimonio (\$ mill) | 140.1       | —           | 331.0       |
|                                                            | Préstamos (\$ mill)  | 169.2       | 175.4       | 220.0       |
|                                                            | Ahorros (\$ mill)    | 12.0        | 63.1        | 107.0       |
|                                                            |                      |             |             |             |

Fuente: <http://www.fonaes.gob.mx/recursos.htm>

<sup>38</sup> Incluso si se le descuenta al patrimonio el monto de ahorros que han logrado movilizar las cajas —sin considerar los intereses generados—, resulta que el patrimonio acumulado asciende a 224 millones de pesos, por lo cual la proporción patrimonio/presupuesto PROCREPA es de sólo 1.9%.

### 3.4.9. Riesgos y debilidades

Si bien es cierto que la primer caja solidaria comenzó sus operaciones cinco años después de que inicia el programa de Crédito a la Palabra, también lo es que para las 120 cajas solidarias que se crearon entre 1993 y 1994 —64% del total de las que existen actualmente—, ya han transcurrido seis y siete años<sup>39</sup> durante los cuales han estado recibiendo recursos gubernamentales para su capitalización, por lo que se corre el riesgo de que, al igual como ha ocurrido con la banca de desarrollo, sean percibidas por sus socios como un simple canal a través del cual llega el dinero proveniente del gobierno. Así, claramente surgen dos interrogantes: (i) ¿Cuál será la actitud que asumirán los socios una vez que el gobierno deje de otorgar Crédito a la Palabra? (ii) ¿Sacarán todo su patrimonio y no lo reintegrarán a la caja a sabiendas de que el gobierno ya no los seguirá premiando por su conducta “buena paga”? Parte de la respuesta a estas interrogantes puede encontrarse en el nivel de cartera vencida que registran estas instituciones, mismo que para 1999 fue superior al 10%.

Aunque para los directivos de las cajas más consolidadas no existe riesgo alguno de que ocurra un retiro masivo de fondos debido a que los socios sabrán valorar toda la gama de servicios que ofrece la caja, algo que no debe pasarse por alto y que provoca cada vez mayor incertidumbre en las cajas conforme transcurre el tiempo, es lo que se refiere a la conformación de dos categorías de socios: (i) los fundadores que se integran a la caja en calidad de asociados por el solo hecho de reintegrar el Crédito a la Palabra que reciben del gobierno y, (ii) los que se incorporan como socios por el lado del ahorro. Los primeros gozan de mayores beneficios y son los únicos que pueden aspirar a puestos directivos, y los segundos, que no obstante crecer en mayor proporción que los primeros —a tal grado que en algunas cajas ya son mayoría—, no pueden aspirar a dirigir los destinos de la caja en la que supuestamente son socios y en los hechos tienen menores beneficios.

Así, los conflictos que ya se han suscitado entre ambos grupos de socios por este tipo de restricciones han ameritado incluso la intervención de terceros, pero conforme transcurre el tiempo pueden llegar a constituirse en uno de los problemas de gobernabilidad mas serios que limiten la completa institucionalización de las cajas solidarias o que incluso pongan en riesgo su propia existencia.

---

<sup>39</sup> Considerando hasta el año 2000.

**Cuadro 3-41**  
**Resumen del**  
**modelo**  
**institucional de la**  
**caja solidaria**

**NATURALEZA INSTITUCIONAL**

- Modalidad rural de cooperativa de ahorro y préstamo, configurada como Sociedad Civil (S.C.).

**INTEGRACIÓN**

- El capital semilla proviene de recuperaciones de fondos del gobierno a través del programa de atención a la pobreza "Crédito a la Palabra". Los grupos que devuelven los recursos deben juntar un monto mínimo de \$600 mil. Así se hacen socios.
- Se integra a nivel regional-municipal con cajas locales de al menos 20 personas.
- FONAES / SEDESOL aportan tecnología, capacitación, mobiliario y sueldos iniciales del personal; las cajas pagan en 5 años.

**MODALIDAD DE ACCESO**

- Individual y grupo; la responsabilidad de préstamos y los depósitos son individuales.
- Automática para beneficiarios pagadores de recursos del Crédito a la Palabra.
- Todos los socios pagan \$10 de parte permanente y otro monto variable de parte social.

**FUENTES DE FONDEO**

- El capital social aportado por los socios; el patrimonio común (transferencias de recursos gubernamentales recuperados por los socios); y depósitos de los socios.

**CAPITAL**

- Parte permanente de \$10/socio y parte social (monto variable en cada caja solidaria).

**AHORRO**

- Ahorro de tarjeta (ahorro sistemático y juvenil) y depósitos a plazo fijo.

**RELACIÓN AHORRO CRÉDITO**

- 1:1 para socios no beneficiarios del programa de Crédito a la Palabra.
- 1:0; el socio beneficiario de programas Sedesol puede no tener depósitos de ahorro.

**MODALIDADES Y TIPO DE PRÉSTAMOS**

- Préstamo automático: 90% de aportaciones (patrimonio + parte social + parte permanente + 100% de ahorro del socio) en plazos de a 1-10 meses.
- Préstamo solidario: techo del socio + techo de los socios avales.

**RESERVAS**

- Fondo de reserva general: 90% de recuperaciones + 35% de excedente anual.
- Fondo de contingencia: 10% de recuperaciones + 10% de excedente anual.
- Fondo de promoción y desarrollo: 5% de excedente anual.

**DISTRIBUCIÓN DE REMANENTES**

- 50% a reservas y 50% la asamblea decide su destino.

**ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN**

- Asamblea nivel de caja local (comunidad) y caja solidarias (regional/municipal); consejo de administración y consejo de vigilancia a nivel caja solidaria; comité de crédito a nivel de caja local; gerente y personal.

**SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN**

- Nivel interno: balance, estado de resultados, balance mensual y cierre de ejercicio.
- Presenta informe mensual de principales indicadores a oficinas regionales FONAES.
- FONAES realiza seguimiento irregular a través de sus oficinas regionales.

Fuente: *Perfil técnico de las organizaciones populares en México*. Primer foro sobre Financiamiento Cooperativo y Solidario. México. 1998.

Estos problemas de gobernabilidad adquieren particular relevancia si se considera que a diferencia de las legendarias cajas populares y las sociedades de ahorro y préstamo, la estructura de la captación de las cajas solidarias está cada vez más dominada por los depósitos a plazo y no por los ahorros. No se puede ignorar que esta fue, precisamente, una de las características que presentaban las cajas de ahorro que defraudaron a miles de personas en diversas partes del país entre 1995 y 2000 (para mayor detalle ver Capítulo III, inciso 6.1.11). Si bien es cierto que el origen de ambas instituciones difiere cualitativamente, también lo es que una institución financiera que prioriza la captación de inversiones sobre los ahorros, es mucho más susceptible a ser afectada por el fenómeno de pánico bancario por efecto de contagio, máxime si existen problemas de gobernabilidad, de supervisión e insuficientes reservas.

## **B. Servicios de ahorro y depósito**

Conceptualmente se considera ahorro a la diferencia entre el ingreso y el consumo; es decir, ahorro es aquella parte del ingreso que no se destina al consumo. Para las unidades de producción y consumo rural, el ahorro incluye a los activos como animales, tierras de cultivo, mejoras territoriales, maquinaria y equipo, etc. También comprende al dinero en efectivo e insumos, y para aquellas personas que tienen acceso a instituciones financieras, incluye los depósitos en cuentas de diversa índole. Para que el ahorro pueda transformarse en formación de capital y por tanto favorezca el crecimiento, es indispensable que esté a disposición de los inversionistas potenciales, es decir, que sea transformado en ahorro financiero, lo que implica que deba estar depositado en alguna institución financiera que lo pueda prestar. Por consiguiente, lo que en realidad hacen los intermediarios es evitar formas estériles de ahorro.

### **1. Origen y magnitud del ahorro rural**

Hasta principios de los noventa el ahorro rural en México podría ser considerado como la mitad desconocida de las finanzas rurales, pues poco o nada se conocía de su origen, magnitud, instrumentos, causas, etc. En efecto, no es sino hasta 1994 —cuando se dan a conocer los resultados de la primera encuesta sobre sistemas financieros en poblaciones semiurbanas y rurales (SHCP, 1994)—, que se dispuso de cierta información que permitió conocer algo de la otra mitad de las finanzas rurales.

Uno de los resultados que merece ser destacado de dicha encuesta se refiere a la actividad económica principal que desarrolla la población rural y semi-urbana. Resulta que 56% de la población manifestó que su actividad principal no se relaciona con las actividades agrícolas, sino con los servicios, la manufactura, la artesanía, la construcción, etc. En virtud de lo anterior, las principales fuentes de ingreso familiar para más de 70% de la población provienen de actividades distintas a la venta de cosechas, tales como trabajo asalariado, venta de productos y servicios, aunque en municipios con menos de diez mil habitantes la venta de cosechas sigue siendo la principal fuente de ingresos para 36% de la población (Cuadro 3-42).

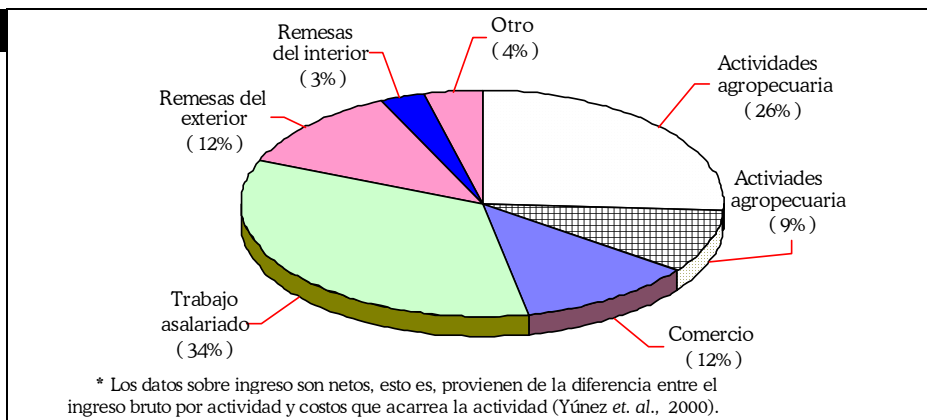
| <b>Cuadro 3-42</b><br><b>Potencial de ahorro estimado a través de una encuesta en poblaciones semi-urbanas y rurales (% de la población)</b> | <b>Tamaño del municipio (miles hab.)</b> |              |              |              |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|
|                                                                                                                                              | <b>&lt; 10</b>                           | <b>10-15</b> | <b>15-20</b> | <b>Total</b> |
| <b>Tipo de actividad principal</b>                                                                                                           |                                          |              |              |              |
| • Agrícola                                                                                                                                   | 49.3                                     | 37.7         | 44.4         | 44.1         |
| • Otra                                                                                                                                       | 50.7                                     | 62.3         | 55.6         | 55.9         |
| <b>Régimen de propiedad</b>                                                                                                                  |                                          |              |              |              |
| • Ejidatarios                                                                                                                                | 29.7                                     | 40.2         | 38.3         | 34.1         |
| • Comuneros                                                                                                                                  | 12.8                                     | 6.4          | 21.8         | 12.5         |
| • Pequeños propietarios                                                                                                                      | 38.6                                     | 29.6         | 25.9         | 33.6         |
| • Otros                                                                                                                                      | 18.9                                     | 23.8         | 14.0         | 19.8         |
| <b>Fuentes del ingreso familiar</b>                                                                                                          |                                          |              |              |              |
| • Venta de cosechas                                                                                                                          | 35.9                                     | 21.0         | 27.8         | 28.7         |
| • Venta de productos varios                                                                                                                  | 23.2                                     | 32.1         | 28.9         | 27.5         |
| • Venta de servicios                                                                                                                         | 10.1                                     | 14.7         | 9.5          | 11.7         |
| • Salarios                                                                                                                                   | 28.1                                     | 28.9         | 30.2         | 28.8         |
| • Otros                                                                                                                                      | 2.7                                      | 3.3          | 3.6          | 3.3          |
| <b>¿Ahorran? Sí</b>                                                                                                                          | <b>38.0</b>                              | <b>38.5</b>  | <b>50.1</b>  | <b>40.1</b>  |
| <b>Para qué ahorran</b>                                                                                                                      |                                          |              |              |              |
| • Prevención de accidentes                                                                                                                   | 29.1                                     | 26.1         | 26.1         | 27.4         |
| • Gastos futuros                                                                                                                             | 31.5                                     | 29.6         | 30.8         | 30.8         |
| • Ampliar negocio                                                                                                                            | 6.8                                      | 11.8         | 13.5         | 10.1         |
| • Compra de animales                                                                                                                         | 8.6                                      | 7.3          | 6.3          | 7.6          |
| • Otros                                                                                                                                      | 24.1                                     | 25.2         | 23.3         | 24.1         |
| <b>Destino del ahorro</b>                                                                                                                    |                                          |              |              |              |
| • En casa                                                                                                                                    | 67.7                                     | 60.9         | 65.5         | 64.7         |
| • En un banco                                                                                                                                | 4.9                                      | 14.7         | 12.3         | 10.4         |
| • En una caja de ahorro                                                                                                                      | 1.3                                      | 3.8          | 3.3          | 2.7          |
| • Compra de animales                                                                                                                         | 11.5                                     | 3.3          | 7.0          | 7.5          |
| • Otros                                                                                                                                      | 14.6                                     | 17.3         | 12.0         | 14.7         |

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

Estos hallazgos coinciden con lo encontrado por Yúnez *et. al.* (2000) en una encuesta aplicada a 508 hogares de catorce poblaciones con menos de 10 mil habitantes, en donde se encontró que solamente 26% del ingreso neto anual de los hogares provenía de las actividades agropecuarias: cultivos básicos, comerciales y ganadería (Figura 3-13).

La importancia de estos indicadores radica en el hecho de que revelan muy claramente que los ingresos para la mayoría de la población rural han dejado de estar ligados a la estacionalidad que caracteriza a las actividades agrícolas, pues han adquirido un carácter más permanente debido, precisamente, al creciente dominio de los ingresos provenientes de la percepción de salarios y de la venta de productos y servicios. Esto significa que, a diferencia de una empresa típica, la gran mayoría de los productores rurales representan a unidades de producción y consumo, con fuentes de sustento e ingresos diversificados. Así, una unidad típica de producción rural es al mismo tiempo un hogar cuyos miembros se dedican a distintas actividades para lograr el sustento familiar (Yúnez *et. al.*, 2000). Sin duda alguna que esta “nueva” realidad crea condiciones muy favorables para la apertura y operación auto sostenible de instituciones financieras que brinden servicios donde la captación de ahorros y la oferta de créditos abiertos —no etiquetados— sean parte esencial de la metodología de intermediación. Así, el hecho de que un 40.1% de la población haya manifestado ahorrar, siendo mayor este porcentaje a medida que aumenta el tamaño de los municipios, constituye una prueba fehaciente del potencial de ahorro con que cuentan las comunidades rurales y semi-urbanas.

**Figura 3-13**  
**Fuentes del ingreso familiar en poblaciones semi-urbanas y rurales (porcentaje de la población)**



En una encuesta realizada por el Grupo Reforma (1998) en domicilios de 68 localidades de las 32 entidades del país con el propósito de conocer los hábitos de ahorro de la población mexicana, se encontró que 87% de las personas de las comunidades típicamente rurales —con menos de 2,500 habitantes— ahorran en instrumentos formales e informales, indicador que parece mas realista con la realidad rural.

Por su parte, el Banco Mundial realizó una encuesta en 2,499 hogares en las regiones Mazateca, Huicatega y Mixe del estado de Oaxaca y en las Huastecas potosina, hidalguense y veracruzana, con el propósito de evaluar el potencial de movilización de ahorros y depósitos en áreas marginadas<sup>40</sup>. Los hallazgos resultantes indican que para 61% de los hogares la principal fuente de ingresos son las actividades no agrícolas, mientras que el 39% restante depende de la agricultura. En relación al nivel de participación de los hogares en los servicios de ahorro y depósitos, resulta que 56% de los hogares manifestó tener acceso a una modalidad de ahorro, siendo los mecanismos informales los más socorridos para 50% de los hogares. Sólo 1.8% de los hogares ahorra en mecanismos formales y 4% combinó ambas opciones (World Bank, 2001).

Esta investigación aporta indicadores más específicos acerca del perfil de los ahorradores en activos financieros. Así, se destaca que la probabilidad de poseer activos financieros está asociada de manera positiva y significativa con hogares más urbanos, localidades menos aisladas, con mayor grado de escolaridad, con empleos regulares en actividades no agrícolas y por tanto con flujos de ingresos más estables y que alguna vez estuvieron expuestos a “shocks” negativos como enfermedades, accidentes, desastres naturales, etc.

## 2. Causas y destino del ahorro rural

En lo que se refiere a las causas que impulsan el ahorro de la población rural y semi-urbana, destaca el hecho de que 30.8% lo haya hecho con el fin de afrontar gastos futuros y 27.4% para cubrir eventualidades relacionadas con algún accidente o enfermedad (SHCP, 1994, Figura 3-14). En la encuesta del Grupo Reforma (1998) se encontró que el 45% de los habitantes de poblaciones menores a 2,500 habitantes ahorra para cubrir emergencias y 22% para “el futuro”. Estas motivaciones constituyen un fiel reflejo de las verdaderas fuerzas impulsoras del ahorro rural, mismas que tienen que ver más con la satisfacción de necesidades básicas y de protección, que con el afán de atesorar o acumular.

En lo que se refiere al destino o lugar donde se guardan los ahorros, sobresale la preponderancia que tiene el hogar como lugar privilegiado para guardar los ahorros, pues el 64.7% de la población rural así lo manifestó. De hecho, sólo el 13.1% de la población ahorra en forma de depósitos en alguna institución financiera, ya sea en un banco o en una caja de

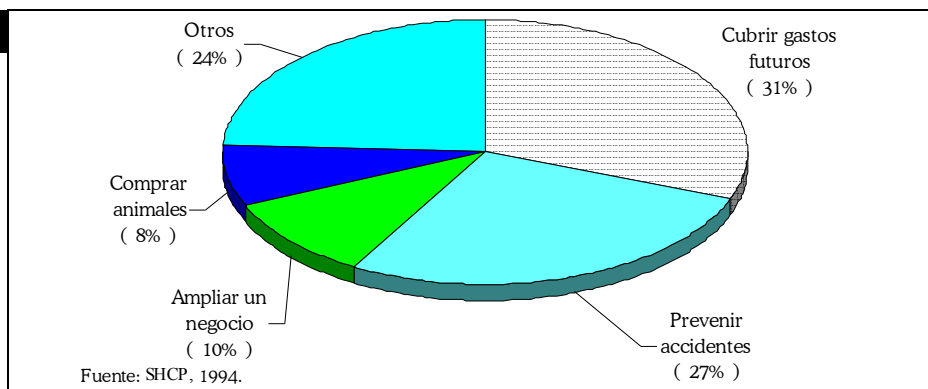
---

<sup>40</sup> El nivel de ingreso per cápita en los hogares encuestados fue 15.65 pesos por día. Como comparación, baste señalar que el salario mínimo vigente en esas regiones fue de \$27.7 pesos diarios.

ahorros y un 7.5% ahorra a través de la compra de animales, siendo este porcentaje mayor en aquellos habitantes que viven en poblaciones menores de diez mil habitantes (SHCP, 1994). Por su parte, el Grupo Reforma (1998) encontró que las personas de comunidades con menos de 2,500 habitantes ahorran en el hogar (30%), en un banco (12%) y tandas (7%).

Estos últimos hallazgos son muy similares a los encontrados en el estudio del Banco Mundial realizado en zonas marginadas de México, según los cuales el 63% de los hogares ahorran en animales, el 48% en casa, el 8% en tandas y sólo el 4% en bancos, indicadores que dan cuenta de la preponderancia de los mecanismos informales de ahorro (Cuadro 3-43).

**Figura 3-14**  
**Causas que motivan el ahorro en las poblaciones semi-urbanas y rurales (porcentaje de la población)**



**Cuadro 3-43**  
**Lugar y forma de ahorro de los hogares en zonas marginadas**

|                                   |     |                               |    |
|-----------------------------------|-----|-------------------------------|----|
| ■ Animales                        | 63% | ■ Bancos                      | 4% |
| ■ En casa                         | 48% | ■ "Guarda dineros"            | 3% |
| ■ Tandas                          | 8%  | ■ Inventarios                 | 2% |
| ■ Préstamos a amigos y familiares | 5%  | ■ Intermediarios no bancarios | 2% |

Fuente: World Bank, 2001.

La reducida participación de las instituciones bancarias en la captación del ahorro rural se explica por tres razones fundamentales:

**AJ.** El hecho de que al ahorro se le califique como la mitad ignorada de las finanzas rurales es porque en la política agrícola se ha privilegiado la canalización del ahorro nacional —vía crédito— hacia las actividades productivas desarrolladas en el medio rural en virtud de que se ha asumido que éstas son deficitarias en materia de ahorro. Esta insuficiencia de ahorro se explicaba por la doble condición que caracteriza a las actividades agropecuarias: de un lado, suelen ser generadoras de excedente económico que se transfiere a la economía urbana e industrial y al exterior mediante términos adversos en los pre-

cios de intercambio; y, del otro, el ingreso medio rural es, en promedio, muy reducido y por lo tanto insuficiente para la formación de ahorro familiar.

A la insuficiencia crónica del ahorro agrícola se le atribuían varias causas, siendo la principal la reducida extensión de las explotaciones no agrícolas, aunado a los bajos niveles de productividad imperantes en la mayoría de ellas, originados en el rudimentario patrón tecnológico y los elementales instrumentos de trabajo, lo que da lugar a precarios niveles de producción por unidad de superficie, que a su vez se traducen en niveles de ingresos insuficientes no solo para generar ahorro, sino también para satisfacer las necesidades de consumo mas elementales para el desenvolvimiento orgánico y vital del hombre.

Por su parte, en la agricultura comercial, vinculada normalmente a la exportación, la necesidad de crédito no se explicaba por la insuficiente o nula generación de ahorro, sino a la presencia de factores que favorecían la fuga del ahorro rural. La diferencia de rentabilidad del capital entre las actividades agropecuarias y las urbanas e industriales se manifestaba en una marcada preferencia de los grandes agricultores, de un lado, por invertir sus ahorros en negocios distintos de la agricultura y, de otro, por financiar la tecnificación de sus explotaciones mediante créditos. Muchas ciudades latinoamericanas dan testimonio de las cuantiosas inversiones residenciales realizadas por grandes agricultores, en contraste con el excesivo endeudamiento de sus negocios agropecuarios.

Las tasas de interés subvencionadas para el sector agropecuario actuaron en detrimento del uso del ahorro propio por parte de los grandes agricultores y ganaderos, pues era obvia la ventaja de colocar sus recursos líquidos en actividades ajenas a las rurales, ya que en ellas podían obtener tasas de interés superiores a las que pagaban por los préstamos agropecuarios.

Con base en lo anterior, se desprendían dos conclusiones centrales (CEMLA, 1985):

1. Como resultado de su insuficiencia crónica de ahorro, el sector agropecuario depende en sumo grado del financiamiento para su operación (créditos de avío y habilitación) y expansión (créditos refaccionarios para la adquisición de bienes de capital y para obras de mejoramiento de las explotaciones agropecuarias).
2. A causa de la presencia de factores estructurales e institucionales determinantes de la fuga de ahorro del sector agropecuario hacia las actividades urbanas e industriales, la acumulación de capital en el campo difícilmente podrá lograrse mediante mecanismos de fomento del ahorro rural. En tales condiciones, resulta evidente que el ahorro *ex ante* para financiar

la capitalización agropecuaria no puede provenir (en escala suficiente) del propio medio rural; de ello se desprende el papel estratégico que desempeña la política de crédito agrícola, en la medida en que hace factible la canalización de fondos prestables del conjunto de la economía hacia el sector rural.

Una visión de esta naturaleza tuvo un campo fértil para arraigarse en México, país que impulsó una profunda reforma agraria y cuyo Estado emanado de una revolución de carácter eminentemente agrario, encontró en el crédito un mecanismo muy eficaz no sólo para legitimarse frente a la sociedad rural, sino también como un instrumento privilegiado de política agrícola. El fácil acceso a cuantiosos créditos internacionales, fue un factor que también permitió desarrollar toda una red de instituciones financieras (encabezadas por la banca de desarrollo) que se orientaron a desarrollar preponderantemente la dimensión oferta de crédito en detrimento de su dimensión paralela: la captación de depósitos (Adams y Vogel, 1986).

En suma, todo esto ayuda a comprender el porqué el ahorro se convirtió en esa mitad olvidada de las finanzas rurales, pues al aceptar su crónica insuficiencia, no se consideraba importante incluirlo como parte de los servicios financieros que prestaban las instituciones formales. Por consiguiente, se asumía que el problema principal del desarrollo rural era el poco acceso al crédito por parte de los productores: garantizar ese acceso debería ser la misión principal de las instituciones financieras oficiales y privadas.

**B].** Hasta el año 2000, más de 90% de las sucursales bancarias se localizaba en poblaciones mayores a 20 mil habitantes, por lo que el acceso a los bancos para la población semi-urbana y rural es muy limitado.

En diversas investigaciones (Doligez, 1993; Desai y Mellor, 1995) se ha encontrado que una de las principales razones que impulsan el ahorro financiero rural es la necesidad de proteger y asegurar el ahorro monetario a fin de eliminar los riesgos de pérdida o para protegerse de gastos imprevistos o de solicitudes contra las cuales es más fácil resistir si no se tiene dinero en el hogar, sobre todo si se considera que de acuerdo con el Banco Mundial (2001) la tasa de no recuperación de los préstamos realizados a familiares y amigos llega a ser hasta 21% de las transacciones. En este sentido, la existencia de instituciones financieras próximas al lugar de residencia de los pobladores rurales es perfectamente compatible con esta necesidad.

De hecho, la “subbancarización” del sistema financiero mexicano ha sido señalada como uno de los principales retos que deberá enfrentar el país en el presente milenio, ya que sólo existe una sucursal por cada 18 mil habitantes o un cajero automático para 20 mil, en contraste con paí-

ses como España donde existe una sucursal por cada 2 mil 314 personas (Garrido y Peñaloza, 1996). Esto muestra la insuficiente vinculación de los bancos con la población, así como los elevados costos de operación, lo que indica la imperiosa necesidad de contar con un sistema bancario capaz de incentivar y capturar el ahorro interno.

**C].** Los elevados costos de acceso (montos mínimos de apertura, traslados a la sucursal más cercana, trámites y papeleo) y permanencia (saldos mínimos, comisiones por retiro o consulta de saldos, impuestos varios) que suelen caracterizar a los instrumentos de ahorro bancarios.

Esto parece quedar confirmado con los resultados que arrojó el diagnóstico de los MFR realizado por el Banco Mundial, según los cuales las instituciones financieras formales registraron índices de deserción de cuentahabientes superiores al 50% en los últimos años, ello en virtud de los nuevos criterios de costos de captación<sup>41</sup> o al descrédito en que cayeron las uniones de crédito y la banca de desarrollo debido a sus elevados índices de cartera vencida, o a la nueva modalidad de operación del Programa de Crédito a la Palabra cuyas recuperaciones quedaban en calidad de depósitos en las cajas solidarias (Cuadro 3-44).

Algo que merece destacarse del cuadro anterior es el hecho de que sean las cajas populares las que hayan registrado el menor índice de deserción de cuentahabientes, con lo cual se demuestra la verdadera vocación y accesibilidad de estas instituciones para captar los depósitos provenientes de los ahorradores de medianos y bajos ingresos, que son precisamente los que predominan en el ámbito rural y semi-urbano.

**Cuadro 3-44**

**Deserción de los  
empresarios  
rurales como  
ahorradores**

| <i>Institución<br/>financiera</i> | <b>EMPRESARIOS RURALES</b>            |                                                  |                                            |                                                |
|-----------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------------------|--------------------------------------------|------------------------------------------------|
|                                   | <i>con cuenta<br/>ahora<br/>( A )</i> | <i>con cuenta<br/>antes y ahora no<br/>( B )</i> | <i>con cuenta<br/>alguna vez<br/>(A+B)</i> | <i>Porcentaje<br/>de deserción<br/>A/(A+B)</i> |
| – Banca comercial                 | 5.75                                  | 15.03                                            | 20.78                                      | 72.3                                           |
| – Banca de desarrollo             | 0.27                                  | 0.39                                             | 0.66                                       | 59.1                                           |
| – Unión de crédito                | 0.06                                  | 0.21                                             | 0.27                                       | 77.8                                           |
| – Cajas populares                 | 1.72                                  | 0.68                                             | 2.40                                       | 28.3                                           |
| – Cajas solidarias                | 0.15                                  | 0.15                                             | 0.30                                       | 50.0                                           |
| – Otras                           | 0.42                                  | 0.80                                             | 1.22                                       | 65.6                                           |
| – No especificó                   | 0.60                                  | —                                                | 0.60                                       | —                                              |
| <b>Empresarios rurales</b>        | <b>8.97</b>                           | <b>17.26</b>                                     | <b>26.23</b>                               | <b>65.8</b>                                    |

Fuente: Elaboración propia con datos del World Bank, 1995.

<sup>41</sup> A raíz de su privatización, los bancos comerciales registraron una fuerte contracción en el número total de cuenta habientes, ya que esta cifra disminuyó de 23 millones de cuentas en 1990 a poco más de 12 millones en 1994 (CNBV).

### 3. Instrumentos y mecanismos de ahorro y depósito

No obstante que sólo 7.5% de los habitantes de poblaciones rurales y semi-urbanas haya manifestado que el mecanismo de ahorro usado sean los animales (Cuadro 3-42), lo cierto es que de acuerdo a la encuesta nacional ejidal realizada por la SARH-CEPAL (1994), la segunda fuente de crédito en importancia a la que recurre un tercio de la población ejidal en caso de urgencias es a la venta de animales. Esto parece ser confirmado en la encuesta del Grupo Reforma (1998) que al ser más explícita en los instrumentos de ahorro de los habitantes de las comunidades rurales de menos de 2,500 habitantes, encontró que 33% ahorra en granos, 30% en animales, 30% en el hogar y 15% en materiales de construcción. Estos mismos hallazgos se obtuvieron en la encuesta realizada por el Banco Mundial en zonas marginadas (Cuadro 3-43). El problema de estas formas de ahorro es su alta susceptibilidad a sufrir la degradación del poder de compra que produce la inflación, además de su “iliquidez”, por lo que muy probablemente estas personas preferirían ahorrar en instrumentos con mayor liquidez, debido precisamente a las razones que los impulsan a ahorrar y que están vinculadas con la ocurrencia de eventualidades no previstas.

**Cuadro 3-45**

**Principales usos del ganado y razones para su venta en zonas rurales marginadas**

| <i>Usos del ganado</i> |     | <i>Razones para la venta de ganado</i> |     |
|------------------------|-----|----------------------------------------|-----|
| ▪ Autoconsumo          | 67% | ▪ Financiar consumo                    | 29% |
| ▪ Para venta           | 17% | ▪ Hacer negocio                        | 17% |
| ▪ Para trabajo         | 10% | ▪ Atender emergencias                  | 14% |
| ▪ Venta y autoconsumo  | 2%  | ▪ Gastos escolares                     | 13% |
| ▪ Otros usos           | 10% | ▪ Realizar inversiones                 | 8%  |
|                        |     | ▪ Realizar fiestas                     | 2%  |
|                        |     | ▪ Otros                                | 17% |

Fuente: World Bank, 2001.

El estudio del Banco Mundial (2001) reporta una serie de hallazgos muy relevantes acerca de las características y riesgos que implica el ahorro en animales, sobre todo en especies menores. Así, para más del 80% de los hogares localizados en zonas marginadas el ganado constituye una reserva para autoconsumo o venta. De ahí que menos del 20% de las ventas de animales sean resultado de tener ganado como forma de hacer negocio (World Bank, 2001).

Un hecho recurrente que se observó en estas regiones es que cuando en los hogares se enfrenta una emergencia se opta por pedir prestado con agiotistas, amigos o parientes y luego se cubre dicha deuda con la venta de algún(os) animal(es). Esto significa que por lo general los hogares buscan la manera de evitar “malbaratar” sus animales debido a algún imprevisto.

Sin embargo, un serio problema que afecta a esta peculiar forma de ahorro lo constituye la elevada mortalidad que se registra en especies como las aves y porcinos, pues llega a ser hasta del 40% y 56%, respectivamente, lo cual indica el alto riesgo asociado a estas fuentes de ahorro.

Los empresarios rurales que manifestaron tener parte de sus ahorros depositados en alguna institución financiera formal o informal, el 80% de ellos prefiriere instrumentos que se caracterizan por su alta liquidez y bajos o nulos rendimientos, como cuentas de ahorros y de cheques.

La preferencia por estos instrumentos tiene una estrecha relación con una de las principales necesidades que impulsan el ahorro, que es la de contar con liquidez de los fondos depositados para enfrentar problemas imprevistos, tales como enfermedades, accidentes y ceremonias; aunque también puede ser reflejo de la necesidad de contar con liquidez para ir cubriendo los requerimientos de capital de trabajo o bien para graduar el consumo a lo largo de la temporada en tanto que se obtiene y se vende la cosecha (Cuadro 3-46).

**Cuadro 3-46**  
**Instrumentos de**  
**ahorro empleados**  
**por los**  
**empresarios**  
**rurales**

| <i>Instrumento</i>         | <i>Empresarios rurales (%)</i> |
|----------------------------|--------------------------------|
| – Cuenta de cheques        | 26.30                          |
| – Cuenta de ahorros        | 53.90                          |
| – Certificados de depósito | 14.30                          |
| – Otros                    | 4.00                           |
| – No especificado          | 1.20                           |

Fuente: World Bank, 1995.

Es importante destacar que los instrumentos de ahorro que prefieren los ahorradores de las zonas semi-urbanas y rurales difieren cualitativamente de los que prefieren el resto de los ahorradores, pues para 1999, el 99.8% de los ahorros depositados en la banca comercial estaban en cuentas de cheques, cuentas de inversión, pagarés bancarios y certificados de depósito y sólo 0.2% en cuentas de ahorro (BANXICO, 1999), por lo que bien puede afirmarse que los depósitos bancarios en el medio rural y suburbano son más estables que los urbanos.

Se ha señalado que “en México, la gente invierte, no ahorra, pues difícilmente se puede decir que el dinero que se recibe a plazos de siete e incluso 28 días, se capta”<sup>42</sup> y es que ante la calidad de una captación financiera tan deprimente, en el sentido de que no existe el ahorro de largo plazo, se cierran las posibilidades para otorgar créditos de largo plazo a proyectos productivos.

<sup>42</sup> Miguel Navas, Director del Grupo Financiero BBV-PROBURSA. Entrevista publicada en el periódico *Reforma* el 23 de diciembre de 1996.

Las explicaciones que se han dado a esta situación son múltiples, y van desde aquellas que afirman que no existen estímulos fiscales que incentiven el ahorro de largo plazo, hasta aquellas que pregonan la falta de estabilidad y certidumbre de la política económica. La razón parece asistirle en mayor medida a los que se inclinan por esta última explicación, pues baste señalar que mientras el ahorro financiero interno pasó de 44.3% del PIB durante el último trimestre de 1994 al 38.9% durante el último trimestre de 1995, el saldo de los depósitos de mexicanos en bancos estadounidenses pasó de 12 mil 227 millones de dólares para diciembre de 1994 a 24 mil 560 millones de dólares para diciembre de 1995. Esto a pesar de que en el mercado financiero mexicano se hayan pagado tasas de interés promedio mayores hasta tres veces de lo que se paga en Estados Unidos.

Aunque para algunos lo anterior no obedece a la existencia de factores expulsivos que generen desconfianza, sino que más bien se explica por la decisión de las empresas con flujos o con obligaciones en dólares —importadoras y exportadoras— por mantener depósitos fuera de nuestro país para abaratar los costos de la convertibilidad y reducir la exposición al riesgo cambiario, lo cierto es que la macrodevaluación de diciembre de 1994 fue un factor más que suficiente para generar desconfianza e incertidumbre.

#### 4. Instituciones de ahorro y depósito representativas

Un hecho relevante que se desprende del análisis de los servicios de crédito y ahorro prevalecientes en el medio rural, lo constituye lo concerniente a la fragmentación de los mercados financieros rurales, en la medida en que la función de otorgamiento de crédito y los mecanismos de circulación de esos créditos no aparecen vinculados con la función de captación de depósitos ni con los mecanismos de circulación del ahorro rural. Por consiguiente, al desconectarse parcial o totalmente estas dos funciones pareciera que en el ámbito rural los créditos no dan lugar a la generación de ahorros. Lo que realmente ocurre es que el ahorro rural no pasa a través de las instituciones de crédito; escapan a su ámbito de circulación (FAO, 1995).

Si bien es cierto que ya se perciben serios intentos de instituciones como BANRURAL y las Cajas Solidarias por constituirse en auténticos intermediarios financieros, también lo es que dichas instituciones aún operan bajo una lógica unilateral de otorgamiento de créditos sin desarrollar suficientemente la oferta de otro tipo de servicios. En el peor

de los casos, estas instituciones aún son percibidas por sus clientes como canales a través de los cuales llega el dinero proveniente del gobierno. Por su parte, los prestatarios no son concebidos por estas instituciones como un mercado a desarrollar, sino como beneficiarios de fondos públicos.

Dado que en el Capítulo correspondiente a las instituciones de crédito representativas se analizó con cierto detalle la incipiente función de movilización de ahorros que están desarrollando BANRURAL y las Cajas Solidarias, en esta parte concentraremos la atención en analizar a los verdaderos intermediarios financieros, esto es, a las instituciones que desarrollan simultáneamente dos funciones básicas: (i) aceptación de depósitos y (ii) asignación de préstamos.

Bajo estos considerandos, las únicas instituciones de depósito representativas de los mercados financieros rurales serían las denominadas Cajas Populares, cuyas operaciones se ubican tanto en el ámbito estrictamente urbano como en el rural. El análisis detallado de estas instituciones resulta fundamental en la medida en que muy probablemente constituyan el único caso que permite ilustrar con mucha elocuencia los obstáculos de carácter histórico, político-ideológico, legal, financiero y organizacional que han impedido el desarrollo de auténticos intermediarios financieros en el medio rural.

#### *4.1. Cajas populares*

Las autodenominadas cajas populares son las únicas instituciones financieras existentes en México que desde 1951 han brindado servicios de ahorro y crédito a sectores de la población de medios y bajos ingresos residentes en comunidades semi-urbanas y rurales.

La encuesta realizada por la SHCP (1994) encontró que del 5.25% de los habitantes de estas comunidades que manifestaron ahorrar, el 1.08% lo hizo en una caja popular y el 4.17% restante en un banco. Por su parte, en el diagnóstico de los MFR realizado por el Banco Mundial (1995) en tres regiones del país, se encontró que del 8.94% de los empresarios rurales que declararon tener depósitos en alguna institución financiera, el 1.7% los tenía en una caja popular y el 5.75% en la banca comercial. Se estima que los activos totales que manejan estas organizaciones representan menos del 2% del total de los activos del sistema financiero nacional (CNB).

Aunque estos porcentajes dan cuenta de una reducida penetración de estas organizaciones entre la población mexicana —sobre todo si se compara con países como España, donde las Cajas de Ahorro tie-

nen una cuota del 45.4% del total del mercado financiero—, lo cierto es que para la población rural y semi-urbana constituyen la segunda opción de ahorro a nivel nacional: captan el ahorro de cerca de 10 millones de personas y han demostrado que sus servicios son más adecuados para una población que percibe bajos y aleatorios ingresos.

Por diversas razones que enseguida se analizarán, las legendarias cajas populares operan bajo tres diferentes regímenes legales. Así, de las 900 cajas populares que se estima existen en el país, 90 están registradas bajo el régimen de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Crédito, 16 como Sociedades de Ahorro y Préstamo y el restante aún opera como Sociedades o Asociaciones Civiles. Para las autoridades gubernamentales, sólo las dos primeras existen legalmente, mientras que el resto opera en la informalidad.

A fin de tener una idea más precisa de lo que significa el movimiento cooperativo de ahorro y crédito en México, baste señalar que para 1992 las operaciones de sólo 234 cajas populares representaban el primer lugar en créditos, el segundo lugar en ahorros y activos, el tercero en número de socios y el quinto en número de cooperativas y monto de reservas, todo ello comparado con los 16 países afiliados a la Confederación Latinoamericana de Cooperativas de Ahorro y Crédito (COLAC).

¿Qué factores han permitido llegar a este nivel? ¿Por qué no se ha llegado más lejos? ¿Qué obstáculos han enfrentado las cajas populares para llegar a donde están hoy en día? ¿Cuáles son las lecciones más relevantes que arrojan las cajas populares? La respuesta a estas interrogantes resulta crucial, toda vez que las cajas populares constituyen el único caso en México que puede ilustrar claramente los verdaderos retos y oportunidades que entraña el diseño de un sistema de intermediación financiera adaptado a las necesidades de la población rural y semi-urbana y con fuerte participación social.

#### ***4.1.1. Origen y evolución de las cajas populares***

En términos generales, lo que hoy son las cajas populares han evolucionado por cuatro etapas históricas bien definidas.

**Primera etapa.** Esta etapa comprende dos períodos: de 1910 a 1914 y de 1920 a 1924. En ambos períodos los llamados católico-sociales se dieron a la tarea de promover un tipo de cooperativas destinadas a “fomentar el mejoramiento moral y material de los pequeños agricultores, procurándoles crédito en condiciones convenientes y provocando el ahorro entre toda clase de personas”(Barbosa, 1996).

Este tipo de cooperativas fue resultado de una adaptación del sistema que fundara el alemán Federico Guillermo Raiffeisen a medidas del siglo pasado, y que en México tomara el nombre de Cajas Rurales de Préstamos y Ahorros, sistema Raiffeisen.

Desde su origen, las cajas rurales se presentaron como parte integrante del proyecto social de la Iglesia —“ahí donde se establecía una caja, se encontraba un sacerdote”. Se concebían como un movimiento autónomo y frecuentemente contrario a otras opciones. Por ello, no es de extrañarse que la dinámica fundacional de las cajas rurales haya dependido del nivel y calidad de las relaciones de la Iglesia con el Estado.

Así, el surgimiento de la primera caja rural fue en 1910 en el estado de Jalisco, y desde entonces se inicia una intensa promoción en el occidente del país que en poco tiempo se interrumpe, como de hecho se interrumpió toda la obra del catolicismo social, merced al triunfo de la revolución constitucionalista en 1914.

Alrededor del año de 1919, al distenderse las relaciones conflictivas entre los gobiernos estatales (de Jalisco y Michoacán), el federal y la Iglesia, vuelven a aparecer los promotores de las cajas rurales (Palomar y Vizcarra, 1920) y se fundan otras, pero de nueva cuenta por pocos años, al tornarse otra vez ríspidas las relaciones entre aquéllos con la violencia de 1926 que culmina con la revolución cristera.<sup>43</sup> Para este año se reportaba la existencia de 22 cajas rurales en todo el país.

Sin embargo, una vez concluida la revolución cristera, las cajas rurales ya no reaparecieron, ello debido a que el Estado entró en escena haciéndole la competencia a la Iglesia en el ámbito del crédito rural. En 1925, siendo Presidente Plutarco Elías Calles y a raíz de su regreso de un viaje por Europa, se inició a nivel nacional una intensa campaña de difusión explicando las características y bondades del sistema Raiffeisen.<sup>44</sup> En dicha propaganda se leía: “con resolución, con constancia, con fe, vamos a emprender dentro de poco tiempo la fundación de cooperativas en la República Mexicana”, y no se precisa decir que no se exigiría la condición de ser católicos, al contrario, se especificaba la

---

<sup>43</sup> De hecho, el principal ideólogo e impulsor de las cajas rurales, Miguel Palomar y Vizcarra, fue uno de los principales miembros de la Liga Nacional de Defensa de la Libertad Religiosa, organización que condujo una intensa campaña de agitación y movilización, proclamando la acción legal, el boicot económico y la acción no violenta, para sumarse finalmente a la guerra cristera (Meyer, 1997).

<sup>44</sup> Ver Talleres Gráficos de la Nación. *Resumen histórico del desenvolvimiento de las cooperativas en varias naciones. Propaganda cooperativa*. México. 1925.

prohibición que tenían los asociados de tratar cuestiones religiosas y políticas (Barbosa, 1996).

Con la Ley de Crédito Agrícola del 10 de febrero de 1926 se creó el Banco Nacional de Crédito Agrícola cuyas funciones serían muy similares a las previstas años atrás por los católicos<sup>45</sup>, es decir, la de crear las sociedades locales de crédito agrícola de responsabilidad ilimitada con el objeto de brindar préstamos de avío y refaccionarios, además de operar como cajas de ahorro.

En lo que respecta a las necesidades crediticias de los ejidatarios, estas serían satisfechas de conformidad con las disposiciones de la Ley de Bancos Agrícolas Ejidales del 16 de marzo de 1926. Según sus autores, Gonzalo Robles y Jesús Silva Herzog, “se trató de crear un sistema de crédito en beneficio del ejidatario, semejante al de las cajas rurales organizadas en Alemania por Raiffeisen, por supuesto sin el contenido ideológico” (Herzog, 1964).

En suma, la fuerte dependencia de las cajas rurales hacia la Iglesia, aunado a las relaciones conflictivas de esta institución con el Estado, fueron factores que impidieron el crecimiento y desarrollo de un movimiento cooperativista de ahorro y crédito con la fuerza y alcance que lograra en Norteamérica y Europa. Asimismo, la política estatal consistente en canalizar crédito subsidiado a los agricultores hizo difícil la proliferación y sostenimiento de cualquier caja independiente.

**Segunda etapa.** La segunda etapa inicia en 1950, año en que el doctor en teología Pedro Velázquez y a través del *Secretariado Social Mexicano*, órgano oficial de la Iglesia para la difusión y práctica de su doctrina social, decide enviar a Canadá al recién ordenado sacerdote Carlos Talavera y a su hermano Manuel Velázquez a estudiar los sistemas cooperativos. Con el conocimiento adquirido de las cooperativas de pescadores y agricultores de Antigonish, Nueva Escocia y de las *Credit Union* de Estados Unidos, se inicia la promoción en México, siendo 1951 el año en que surge el primer fruto en la Colonia América de la Ciudad de México y al que se le denominó Caja Popular León XIII.

¿Por qué se adoptó el nombre de caja popular? Uno de los fundadores lo explica en los siguientes términos (Velázquez, 1986): “Teníamos que escoger entre unión de crédito, cooperativa de ahorro y crédito o caja popular (del francés, *caisse populaire*, que fue el nombre

---

<sup>45</sup> El sacerdote jesuita Alfredo Méndez Medina proponía cosa semejante en un artículo publicado en *La Dama Católica*, del 1 de febrero de 1924: “pequeñas sociedades de crédito federadas con otras similares y sostenidas por un Banco Nacional Agrario o por instituciones semejantes” (citado por Barbosa, 1996).

adoptado por Alfonso Desjardins para denominar a las cooperativas de pescadores y agricultores que fundó en el año de 1900 en la costa oriental de Canadá). Habíamos optado por el modelo de estatuto cargado hacia el norteamericano, como lo tenían en Nueva Escocia, pero el nombre de unión de crédito ya estaba apropiado en México por otras entidades crediticias. Cooperativas no podíamos llamarles para no echarnos encima a la ley y sus inspectores. No nos quedaba sino caja popular, porque queríamos eso, que fuera popular; porque el pueblo entendía ya de cajas de ahorro y porque en la tradición cercana, por los años veinte, habían existido en México las Cajas Raiffeisen”.

En esta segunda etapa, la promoción se apoyaba totalmente en la calidad moral de los sacerdotes y fue por su presencia que los socios se animaron a depositar sus ahorros y a pagar sus préstamos.

Muchas asambleas de esta época eran presididas por el “asesor moral”, el cual dirigía también las sesiones semanales de estudio. Gracias a esto se logró un movimiento con mística, pero también por esto se enfatizó exclusivamente el aspecto social, pero no en el económico. Los sacerdotes preferían cajas pequeñas en socios y capitales, sin importar que no se dieran las condiciones mínimas de éxito.

Debido a que la demanda para la promoción era cada vez mayor y rebasaba la capacidad de tiempo y de personal de los sacerdotes del Secretariado, se decidió crear el Comité Coordinador de Cajas Populares, que en el marco del primer congreso nacional de cajas populares de 1954 tomara el nombre de Consejo Central de Cajas Populares. Para el sostenimiento de este Consejo se aprobó una cuota anual de un peso por socio, la cual se comprometía a pagar cada una de las cajas populares, pidiéndola directamente a sus miembros. Educación y vigilancia fue la primera acción de este organismo nacional: educar en la doctrina y en los métodos cooperativos y vigilar para evitar desviaciones.

Sin embargo, debido a que de todas partes se reclamaba la presencia de los pocos miembros que conformaban el Consejo, se decidió, en 1955, crear las Comisiones Regionales de Educación y Vigilancia (CREV) cuyas sedes serían en el mismo lugar donde existían las cajas y “donde brotaban nuevas con el impulso arrollador que les era característico”. Más tarde, las CREV dieron lugar al surgimiento de las federaciones por estado, cuyos estatutos señalaban que eran “asociaciones de cajas populares, sin fines de lucro, con el objeto de promover, impulsar, coordinar y consolidar las cajas del estado”. Con esta estructura, surge en 1964 la Confederación Mexicana de Cajas Populares, concebida como una “asociación nacional de federaciones de cajas, sin fines

de lucro, para integrar, promover y representar al movimiento en los campos nacional e internacional; para fomentar la educación cooperativa, el asesoramiento técnico y para propiciar nuevas formas y sistemas de financiamiento cooperativo entre los socios”.

Originalmente la Confederación quedó integrada por siete federaciones estatales, aunque más tarde la formaban más de veinte. La realidad, sin embargo, era que la mayoría de las cajas no recibían una atención adecuada de su federación, porque las primeras no podían pagar una cuota suficiente para acceder a más servicios. Esto planteó la necesidad de una reestructuración, presentándose para ello tres alternativas:

1. Mantener las federaciones estatales; esto implicaba aumentar desmesuradamente las cuotas para incrementar los servicios a cajas y federaciones.
2. Crear una sola federación, cuyo campo de acción sería todo el país; esta opción tenía la ventaja de abaratar costos de oficina y personal, y
3. Crear no más de ocho federaciones con cajas de dos o más estados, las cuales a su vez estarían asociadas a una confederación nacional. Esta opción implicaba crear un sistema jerarquizado con tres niveles: en la base, estarían las cajas populares, en la parte media, las federaciones, y en la cúspide la confederación.

Finalmente y, aún con las resistencias de algunos directivos y funcionarios de federaciones y CREV que veían lesionar sus intereses personales, se optó por la tercera opción y en 1973 se adoptó formalmente, siendo la estructura que prevaleció hasta 1993.

**Tercera etapa.** Esta etapa comprende el periodo que va desde mediados de los sesenta hasta mediados de los setenta y se caracteriza por el desplazamiento de los sacerdotes como “asesores únicos” y el surgimiento de una estructura administrativa conformada por los propios socios. Existía el convencimiento de que las cajas no podían basar su existencia en el “asesor moral” o en voluntarios que hicieran por la caja lo que podían en sus horas libres de la noche o durante los fines de semana. Así, se destacaba la necesidad de que los dirigentes elegidos democrática y libremente asumieran responsabilidades mayores y que hubiera una persona, al menos, en quien se apoyara la atención de los socios y la administración de la caja. Esta persona debiera estar libre de otras responsabilidades y su trabajo debía consistir exclusivamente en los quehaceres de la caja.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Para 1967 la Caja Obrera de Jalisco era la que contaba con mayor membresía (750 so-

Es así como en 1971, en el marco de la octava asamblea de la Confederación de Cajas Populares, se plantea la necesidad de que las cajas cuenten con un gerente, ajeno a los cargos del consejo de administración. Aunque este planteamiento estaba orientado a elevar la eficiencia de las cajas y a separar las funciones de dirección y de ejecución, para algunos sacerdotes, con esta visión el movimiento dictaba su sentencia de muerte, pues “las cajas populares habían perdido su espíritu. Ya eran entidades mercantilistas donde se hablaba de sueldos, de empleados y de técnicas bancarias. Se acabó la generosidad, el espíritu cooperativista” (Eguía, 1984). Además, criticaban acremente “el acercamiento de la Confederación a las autoridades gubernamentales; esto significaba entregar al pueblo indefenso en manos de quien todo lo tiene para que lo manipulara”.

El verdadero fondo de estas críticas era el que algunos sacerdotes y dirigentes se empezaron a sentir desplazados y aduciendo motivos de carácter ideológico o falta de tiempo para seguir participando, optaron por liquidar la caja que habían fundado o promovieron la separación de su federación. Es así como las federaciones del Distrito Federal, la de Coahuila y Yucatán deciden separarse de la confederación.<sup>47</sup>

Con la llegada de los “profesionales” las cajas populares lograron su despegue, ya que el número de socios se elevó de 27 mil en 1970 a 65 mil en 1976 y de mil pesos de captaciones por socio se llegó a 2 mil 500, lo que hacía un capital ahorrado de más de 160 millones de pesos, en comparación con los escasos 30 millones de 1970 (Álvarez, 1976).

**Cuarta etapa.** En esta etapa, que va desde mediados de los setenta hasta principios de los noventa, son pocos los sacerdotes que realmente colaboran con las cajas populares. El movimiento descansa totalmente en la acción de sus dirigentes y en la mayor parte de los organismos de todo nivel: cajas, federaciones y confederación. Operan en locales propios, ajenos a los dominios de la Iglesia. Esto no significa que se hayan dejado de lado los principios de la Iglesia social cristiana. Lo que ocurre en esta etapa es que estos se equilibran con el aspecto empresarial del cooperativismo.

---

cios) pero no contaba con una oficina formal y las socias eran atendidas en la casa de la presidenta (Álvarez, 1996).

<sup>47</sup> El informe que presentó en 1975 el comisionado de la federación para dialogar con las cajas separadas señalaba que “el fondo de los problemas de las tres federaciones tiene su origen en: (i) la sobrevaloración de las personas que manejan las cajas en dichas federaciones, (ii) el desprecio a la confederación viene del egoísmo de los dirigentes, y (iii) estas federaciones han exagerado su visión, pues han agrandado sus propias cualidades, se han cegado ante los propios defectos, creen mirar su fuerza donde en realidad hay fragilidad, confían en su grandeza, poder y perfección, donde apenas hay casi nada” (Eguía, 1984).

La nueva visión sobre las cajas populares, aunado a la situación económica del país, propició el crecimiento de las cajas y para fines de 1985 ya eran 179 cajas con 180 mil socios y un capital de más de 10 mil millones de pesos. Este crecimiento, sin embargo, no fue uniforme, pues empezaron a sobresalir un grupo de grandes cajas —con más de cinco mil socios— que empezaron a cuestionar la existencia misma de la confederación, ya que a su juicio no brindaba los servicios que estas requerían.

Esta confrontación dio como resultado la separación de estas cajas de sus respectivas federaciones regionales y por consiguiente de la confederación nacional. Este proceso se inició a finales de 1984 cuando seis cajas jaliscienses deciden escindirse; luego, en 1986 también se separan un grupo de cajas queretanas, con Libertad e Inmaculada a la cabeza y finalmente, en 1989, dejaba también su federación la Caja Real del Potosí (Álvarez, 1996).

Aunque para algunos (Álvarez, 1996) estas escisiones eran un fiel reflejo de la soberbia y los intereses individuales de algunos dirigentes, para otros (Diosdado e Imperial, 1996) lo que realmente ocurrió fue que fueron rebasadas las expectativas de las cajas más grandes respecto a la función de servicios que deberían cubrir la confederación y las federaciones. “Algunas cajas empezaron a tener mayores necesidades que las satisfechas por su federación, como también estas presentaron otros muchos requerimientos que la confederación no les podía satisfacer. Todo esto fue creando un ambiente de cuestionamiento en torno a la existencia de las organizaciones integradoras, las cuales no fueron actualizadas a las necesidades y requerimientos de sus miembros, por lo que se consideraron hasta cierto punto un obstáculo, en lugar de un factor para el desarrollo pretendido. De hecho, todas las federaciones dependieron presupuestariamente en al menos un 25% de una sola caja o cuando mucho de dos” (López, 1996).

Lo que también pudo haber ocurrido para el retiro de las grandes cajas es que estas no veían reflejados sus intereses en la confederación, pues bajo el principio de un hombre un voto, todas las cajas pesaban por igual, independientemente de su tamaño. Así, “se pasó por alto que la democracia es cada día mas una cuestión de equidad que de igualdad, de tal forma que a nivel de las cooperativas de segundo o tercer nivel, se hace necesario aplicar fórmulas de ponderación del voto con base a miembros, territorios, productos, operaciones o capital” (Pacheco, 1996).

### 4.1.2. *El modelo de caja popular*

De acuerdo al modelo de estatuto emitido por primera vez en 1952 por parte de la Confederación Mexicana de Cajas Populares, las cajas se definen como “sociedades cooperativas de capital variable y responsabilidad limitada, en las cuales sus miembros unidos por un vínculo común natural, profesional o local, se agrupan para ahorrar en común y para obtener préstamos a un interés razonable”.

Esta disposición estatutaria contravenía a la Ley General de Sociedades Cooperativas que únicamente reconocía a las cooperativas de productores y de consumidores. Ante la imposibilidad de adoptar la forma legal y denominación de cooperativas, las cajas populares se constituyeron como asociaciones civiles o sociedades especiales reconocidas por las leyes de Cajas Populares de Querétaro y Zacatecas.

A pesar de estos obstáculos jurídicos, su filosofía y actuación siempre se basó en los seis principios cooperativos estipulados por la Alianza Cooperativa Internacional, a saber:

1. Puerta abierta: adhesión voluntaria sin restricciones.
2. Un hombre un voto: las decisiones corresponden a las personas, no al capital.
3. Interés limitado: los aportes del capital deben solamente recibir una tasa de interés estrictamente limitada, si fuera establecida alguna.
4. Dividendos según operaciones: los excedentes pertenecen a los socios, no al capital.
5. Educación para la acción: destinar fondos a la educación cooperativa.
6. Cooperación entre cooperativas: todas las cooperativas (locales, nacionales o extranjeras) deben cooperar entre sí.

En general, todas las cajas populares afiliadas a la confederación operaron bajo estos principios, aunque conforme las cajas evolucionaban se empezó a registrar una clara diferenciación, en donde destacaban algunas cajas donde se operaba bajo algunas premisas que hacia el exterior eran calificadas de “aberraciones”, pero que para los directamente involucrados en calidad de socios, dirigentes o directivos, les resultaron funcionales (Cuadro 3-47).

En realidad, el problema de cuál era el mejor modelo de caja generó una gran controversia a nivel de la confederación, las federaciones y en cada una de las cajas confederadas e independientes. Así, entre los principales puntos de conflictos destacaron los siguientes:

**Cuadro 3-47**  
**Nuestro modelo**  
**de caja\***

- a) No pago de interés al ahorro, basado en el principio de la dualidad de funciones de un socio en la caja popular, al ser aportador y usuario. El hecho de recibir un interés al ahorro implica que el mismo sujeto lo pague, vía interés del préstamo.
- b) Los socios son buenos, los malos son los procedimientos. No existen los socios malos pagas, sino deficiencias en la cobranza. No existen los socios mal educados, hay deficiencias en las promociones: para incrementar los ahorros, asistir a las asambleas, cubrir el capital social, etc., cada caja tiene la calidad de socios según los va formando.
- c) Las asambleas no son *ring* de boxeo. Evitamos al máximo la promoción para la asistencia basada en las frases: "No deje que otros decidan por usted"; "Cuide sus intereses, si no lo hace usted, ¿quién lo hará?"; "Usted nombró a los directivos, asista a pedirles cuentas". En lugar de ello lo invitamos a festejar los logros que juntos alcanzados; a fortalecer amistades; a compartir los retos que la problemática actual nos impone. Una asamblea no deja de serlo por desarrollarse en un ambiente de
- d) Diez mil socios son un número aceptable. Las cajas populares deben tener un número de socios que les permitan ser autosuficientes pero también que permitan formar liderazgos. Ni tan chicas que no sean rentables, ni tan grandes que limiten la formación de líderes. Existe mayor participación en 10 cajas de 10 mil socios cada una, que en una
- e) La federación es más que un vínculo de unión. Todas las cajas populares son una unidad en lo que se refiere a servicios y procedimientos. La federación es la "gerencia regional" de un grupo de entidades que fiscal y jurídicamente están separadas pero que ante la comunidad son una unidad.
- f) El desarrollo y los principios no están peleados con nuestro origen. La Iglesia nos ha dado origen y no nos avergüenza. En todas nuestras acciones resaltamos la trascendencia de nuestro movimiento que busca resolver necesidades materiales fortaleciendo valores de ayuda mutua, honradez y responsabilidad. La oración al iniciar y concluir nuestras reuniones no ha sido eliminada, como tampoco hemos renunciado a la celebración de las misas de acción de gracias en nuestros festejos. El asesor moral es un apoyo que no ha perdido valor.
- g) El servicio está antes que la norma. La aplicación de la norma debe tomar en cuenta a la persona. El cumplimiento de los estatutos y normas parlamentarias, sin tener en cuenta a las personas en su idiosincrasia y capacidad, lastiman o inhiben la participación. Pretender que la norma prevalezca siempre, deshumaniza.

---

\* Corresponde al modelo aplicado en el estado de Yucatán, el cual les ha permitido aglutinar a 27 mil personas que han aportado 67.5 millones de pesos en ahorros.

Fuente: Torres, 1996.

### 4.1.3. *¿Idealismo o pragmatismo?*

Hacia el exterior, las cajas populares mexicanas eran consideradas especiales, en virtud de que "le daban importancia a los números, a la administración y a la estadística, pero no les daban prioridad. La mística era primero, el valor de la persona, las actividades educativas. Tenían mucho de romanticismo" (Eguía, 1984). Cuando una institución financiera se orienta exclusivamente a la ayuda mutua y opera en espacios reducidos con pocas personas, estos principios le pueden ser muy funcionales, pero cuando se amplía la cobertura de las operaciones, rebasando incluso las fronteras de un estado, y el número de personas

(ahorradores y prestatarios) aumenta a cinco, diez, veinte, treinta y hasta cincuenta mil, entonces la naturaleza financiera también debe adquirir preeminencia, al mismo nivel que la social.

El que la confederación y las federaciones no hayan comprendido cabalmente esta situación, dio como resultado un serio rezago tecnológico y administrativo en muchas de las cajas populares<sup>48</sup>, lo que a la postre dio lugar a serios quebrantos ante la imposibilidad de monitorear y planear adecuadamente las operaciones de ahorro y préstamo de miles de personas. Así, muchas cajas fueron incapaces de operar equilibradamente bajo uno de los valores centrales que han caracterizado al movimiento cajista, que a la letra dice “no por lucro, no por limosna, sino por servicio” (Cuadro 3-48).

**Cuadro 3-48**  
**La noción de**  
**ahorro y crédito**  
**en las cajas**  
**populares**

**Ahorro.** Consiste en un servicio a los demás, que yo administro y gobierno con mi voto igualitario de socio, que se queda en mi comunidad para las necesidades de los demás y mías, que produce rendimientos para todos los que lo usan, y que es regular y sistemático hasta formar un hábito; que se hace con un fin cercano o remoto, y que significa verdadera moderación de gastos ... “que duela”. Este ahorro es el cooperativo; este es el ahorro educativo. Este ahorro es insustituible por otras instituciones, en éste y en cualquier otro medio social.

**Crédito.** Aunque comúnmente no se diferencia el término préstamo del de crédito, sí existen diferencias. El préstamo describe una simple transacción: una persona presta o entrega algo a otra si existe suficiente respaldo con un valor determinado. En cambio, el crédito induce a creer, a confiar: es un acto de fe. En este sentido, las cajas populares solamente deben conceder créditos a sus socios; es su principal servicio y su acción más educativa, pues tiende a valorar, y a que el socio se valore, más por lo que es que por lo que tiene. La prioridad en la cooperativa de ahorro y crédito es crear entre los socios ese vínculo de lealtad y de confianza que los lleve a confiar sus ahorros a otros compañeros y que lleva al prestatario a ser leal en el pago. Todo esto implica llevar a la práctica el lema: “No por lucro, no por limosna, sino por servicio”.

Fuente: Velázquez, 1991; Eguía, 1980.

#### 4.1.4. *¿Crear riqueza o hacerle bien al mundo?*

Dado que la misión principal de las cajas populares es “fomentar, estimular y sistematizar el ahorro popular; otorgar préstamos a los socios a un interés razonable, y propiciar, por la educación, el desarrollo integral de los socios que les permita, entre otras destrezas, impulsar el trabajo productivo, suprimir la usura, aumentar el poder adquisitivo de sus recursos, entrenarlos en los métodos de los negocios y hacerlos

<sup>48</sup> Como prueba de esta ausencia de liderazgo y dirección de los organismos integradores en materia administrativa e informática, está el hecho de que llegaron a existir cerca de 20 programas de cómputo diferentes para aplicarse en las cajas, algunos de los cuales fueron desarrollados por las federaciones y otros por las cajas.

apreciar el valor formativo de la cooperación” (CMCP, 1988), en la mayoría de las cajas sólo se podía depositar en cuentas de ahorros, y “eran mal vistas y fuertemente criticadas aquellas cajas que promovieran los depósitos a plazo fijo, y mucho más si las tasas de interés ofrecidas eran iguales o semejantes a las de los bancos. Se llegó a decir que cobrar tasas de interés mayores al 1% o al 1.5% mensual era contradictorio a los principios cooperativos y que por lo tanto ya se había perdido el espíritu de servicio” (Diosdado, 1996).

Incluso, el modelo de caja practicado en Yucatán se basa en el “no-pago de interés al ahorro, sustentado en el principio de la dualidad de funciones de un socio en la caja, al ser aportador y usuario. El hecho de recibir un interés al ahorro implica que el mismo sujeto lo pague, vía interés del préstamo”. Así, se parte del supuesto de que cualquier persona que ahorra lo hace con el único fin de acceder a un crédito futuro, cuando en la realidad las motivaciones para ahorrar son múltiples, ya sea para proteger su ahorro y eliminar así los riesgos de pérdida; para protegerse de gastos imprevistos o de solicitudes contra las cuales es más fácil resistir sino se tiene el dinero en la mano; para enfrentar necesidades de liquidez ante la ocurrencia de algún imprevisto o para obtener una remuneración (interés), aunque sea modesta. Como se observa, esta visión es contraria al concepto mismo de intermediación financiera, según el cual las organizaciones que lo practiquen cumplen la función de transferir fondos de aquellos agentes que tienen un excedente para invertir, hacia aquellos agentes que los necesitan para invertirlos en activos tangibles.

Finalmente, la realidad terminó por imponerse y prácticamente la totalidad de las cajas terminaron por realizar operaciones pasivas y activas diversas, así como la prestación de otros servicios (Cuadro 3-49).

En lo que se refiere a los intereses, por estatuto existía la disposición desde 1951 de que las cajas debían operar con tasas activas y pasivas del 1.5% mensual (18% anual) y no menores del 4.5% ni mayores del 6% anual, respectivamente. Sin embargo, desde 1976 la economía del país enfrentó los efectos inflacionarios y devaluatorios del peso y había la exigencia de algunas cajas y federaciones de reformar los estatutos para liberar las tasas. Pero fue hasta 1982 cuando se obtuvo respuesta de la confederación, aunque sólo se liberaron las tasas activas, pues las pasivas se mantuvieron sin modificación alguna, es decir, no se permitía pagar intereses superiores al 6% anual, cuando las tasas inflacionarias eran de más del 40%.

Estos criterios beneficiaron significativamente a los socios prestatarios, en perjuicio de los que solo aportan sus ahorros, los cuales perdieron subs-

tancialmente su poder adquisitivo, que a su vez se tradujo en una pérdida de capacidad para lograr el incremento del ahorro sostenido.

**Cuadro 3-49**  
**Operaciones realizadas por las cajas populares**

**Operaciones pasivas**

**a) Captación de recursos de los socios a través de:**

- Cuentas de ahorros ordinarias (libretas).
- Depósitos a plazo fijo.
- Depósito en cuenta corriente (no generan intereses).
- Financiamiento de otras Cajas, de las Federaciones y conforme a los estatutos se podían recibir créditos de personas no socias.

**Operaciones activas**

**a) préstamos a socios**

- El destino de los créditos debe ser para fines productivos o de utilidad; fundamentalmente se dirigen a la mejora de vivienda, producción, bienes de consumo duradero y comercio.
- El monto máximo de lo prestado está en función del monto ahorrado, generalmente es de tres veces la cantidad ahorrada, más el valor de las partes sociales que tenga el solicitante.
- Las operaciones se documentan con pagarés, garantizándose con los montos en las cajas y uno o más avales que pueden ser o no socios de la caja. La utilización de garantías reales es excepcional.

**b) Líneas de crédito**

- Se otorgan líneas de crédito los socios que la soliciten, documentados mediante controles cuyo plazo no exceda de 90 días y tasa de interés mensual del 5%.

**c) Servicios**

- Seguro que cubre a los beneficiarios del socio con un monto que varía entre dos y cuatro veces la cantidad ahorrada, además del saldo de cualquier préstamo contratado por la caja.
- En el caso de las cajas confederadas, el seguro es proporcionado con la Confederación, que a su vez se reasegura con Cuna Mutual, filial de Cuna Internacional con sede en Madison, Wisconsin.

Por otra parte, esto también permitió operar con un margen de intermediación lo suficientemente holgado para cubrir los costos de administración sin mayor esfuerzo, resultando una posición bastante cómoda que de alguna manera inhibió la innovación (Cuadro 3-50).

**Cuadro 3-50**  
**Margen de intermediación en las cajas populares**

| <i>Caja</i>                   | <i>Tasa activa</i> | <i>Tasa pasiva</i> | <i>Margen de intermediación*</i> |
|-------------------------------|--------------------|--------------------|----------------------------------|
| Pequeña (15-567 socios)       | 32.0%              | 18.7%              | 13.2%                            |
| Mediana (1,300-3,000 socios)  | 28.0%              | 21.0%              | 7.0%                             |
| Grande (15,000-25,000 socios) | 22.0%              | 17.3%              | 4.7%                             |
| Media                         | 27.3%              | 19.0%              | 8.3%                             |

\* Corresponde a 1994; para este mismo año el margen de intermediación promedio del sistema bancario fue de 15.38%.

Fuente: Cardona, 1995.

#### 4.1.5. *¿Zapatero a tus zapatos?*

En su nacimiento las cajas populares fueron concebidas como “obras sociales que deberían tener su lugar junto a otras, para colaborar juntas en la transformación del pueblo, en su desproletarización y vertebración” (Velázquez, 1991).

Los que compartían esta visión de los pioneros optaron por orientar sus cajas hacia la multiactividad y paulatinamente empezaron a aparecer en torno a la caja tiendas de consumo, farmacias, servicios médicos, funerarias, entre otros. Aunque había otra visión que sostenía que las cajas deberían enfocarse exclusivamente a la provisión de servicios de ahorro y crédito de alta calidad y no ensayar proyectos donde se invirtieran directamente recursos monetarios (López, 1996).

Para aquellos que impulsaron la primera visión, los primeros resultados parecían darles la razón, toda vez que los diferentes servicios brindados contribuyeron a “apoyar el bolsillo del socio”. Sin embargo, mientras más crecía la demanda, mayores eran las necesidades de inversión y años más tarde contribuyeron a la descapitalización de las cajas. Esto dio como resultado que los casos relacionados con la multiactividad fueran disminuyendo, reduciendo con ello la tensión surgida entre ambas visiones (Diosdado, 1996).

#### 4.1.6. *En busca de una ley*

Bien puede afirmarse que gran parte de la historia de las cajas populares es la de su búsqueda por una ley (Eguía, 1984). Desde el año de 1951 en que surgió la primera caja popular y hasta 1991, en México no existía una ley que permitiera la intermediación financiera en el ámbito rural y semi-urbano fuera de las organizaciones bancarias. Aunque desde su origen y hasta nuestros días las cajas populares se autodenominaban cooperativas, dado que operaban bajo los principios cooperativos, en el plano legal no lo eran, pues la ley respectiva no contemplaba al ahorro y crédito como una función que pudieran desempeñar las cooperativas. Tampoco podían adoptar el nombre de uniones de crédito debido a que este organismo solo estuvo facultado hasta 1993 para realizar operaciones activas. Así, ante la falta de una ley y debido a una clara resistencia del Estado a crearla, el único camino que les quedó a las cajas populares fue operar en el ámbito de la “informalidad”, es decir, al margen de la regulación gubernamental.

A este respecto, es importante destacar que México es uno de los pocos países del mundo que hasta la década de los noventa carecía de una

ley que reconociera e incentivara el derecho de los ciudadanos de asociarse en forma cooperativa para brindarse servicios de ahorro y crédito. ¿Cómo explicar dicha ausencia? Existen dos posibles explicaciones:

**1].** Tal y como ocurrió en el resto del mundo, el movimiento cooperativista de ahorro y crédito en México también tuvo una fuerte influencia de la Iglesia Católica y no fue sino hasta mediados de los setenta cuando se da el desplazamiento de los sacerdotes como promotores y asesores únicos, a raíz del surgimiento de una estructura administrativa integrada por los propios socios. Sin embargo, debido a que casi todas las cajas nacieron de un mismo tronco ancestral, hacia el exterior eran identificadas con el mote de “cajas parroquiales”.

Así, para Florencio Eguía Villaseñor, quien fungiera como secretario ejecutivo de la Confederación Mexicana de Cajas Populares durante casi un cuarto de siglo, el hecho de que las cajas populares hayan sido promovidas por sacerdotes católicos y hayan estado vinculadas durante mucho tiempo con la Iglesia, fue una de las principales razones por las que el Estado negó e ignoró el reconocimiento jurídico de las cajas bajo la figura de cooperativas, pues existía el temor —o quizá solo por el simple sesgo ideológico— de que al darles personalidad jurídica sería tanto como darle fuerza a una institución que en algunos momentos históricos fue uno de los principales enemigos del Estado.

**2].** Primero las Cajas Rurales y luego las Cajas Populares, se presentaron como parte de un movimiento autónomo desde el punto de vista económico y social, lo que evidentemente chocó con la visión corporativista y clientelar que ha dominado el quehacer del Estado mexicano, según la cual cualquier intento de organización autónoma es concebido como una verdadera conspiración en su contra y, en consecuencia, se tiende a responder con cerrazón autoritaria. Y en materia de provisión de servicios de ahorro y crédito a la población, los únicos facultados para brindarlos son las instituciones organizadas bajo la modalidad de Sociedad Anónima; cualquier organización que se salga de este marco, cae en la ilegalidad y debe ser combatida o por lo menos ignorada.

Como una clara prueba de lo anterior está aquella histórica visita que hiciera en 1961 el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria a la sede de la Confederación Nacional de Cajas Populares para informar y, a la vez advertir, “que la ley prohibía a los ciudadanos, sin previo reconocimiento y autorización de la autoridad competente, recibir dinero del público para realizar operaciones de ahorro y crédito; que dichas funciones estaban previstas en la legislación mexicana y se reservaban exclusivamente a los bancos, los cuales garantizaban los bienes del público mediante un encaje

y su funcionamiento era vigilado rigurosamente; que no era propio continuar con las cajas populares, de lo contrario se hacían acreedores a las previstas sanciones legales [...] Y como están las cosas<sup>49</sup> —dijo concluyente— o ustedes encuentran una ley para que operen con ella, o definitivamente se disuelven esos grupos que son ilegales y que de ninguna manera son garantía para nadie: Yo creo —remachó— que unos 15 días son suficiente para cualesquiera de las dos cosas” (Eguía, 1984).

Aunque esta advertencia sólo quedó en eso, en una advertencia, lo cierto es que las cajas operaron sin respaldo legal, lo que de suyo provocó que estas organizaciones no lograran desarrollar todo su potencial, pues ello les impedía realizar campañas de publicidad más agresivas; ampliar los servicios a los socios y empleados al área de seguros, fianzas, transferencias, servicios de pagos varios como la luz, el teléfono y al agua; demandar a los socios incumplidos y hacer lo propio con terceros cuando con ellos se contratara, etc.

No obstante lo anterior, entre 1975 y 1992 las cajas afiliadas a la Confederación crecieron 25%, los socios 749%, los ahorros 443% y los préstamos concedidos 964% (Eguía, 1996). Para este año, la Confederación agrupaba a 234 cajas con 526 mil 653 socios; los ahorros alcanzaban ya la suma de 696.6 millones de pesos; se otorgaron un total de 263 mil 951 préstamos y el tamaño promedio de cada préstamo fue de seis mil pesos.

#### 4.1.7. ¡Por fin! una ley

Tuvieron que pasar casi 30 años para que nuevamente el Estado lanzara una nueva ofensiva contra las cajas populares, pero ahora sí con el fin de legalizar su existencia y no para disolverlas argumentando la ilegalidad de sus operaciones. En realidad esta ofensiva formaba parte del proceso de modernización financiera que impulsara el régimen salinista, proceso que requería “la liberalización de los mercados financieros y el desarrollo institucional del sistema a través de las reformas al marco jurídico que define su estructura y operación”, parte del cual era la privatización bancaria y el “establecimiento de mecanismos para promover el ahorro popular”. Así, en julio de 1990 se publicaron en el

---

<sup>49</sup> Se refería a una queja que había recibido la CNB de un banco de Monterrey sobre el supuesto daño que le causaba la publicidad por escrito que hacía una caja popular para allegarse de nuevos socios. Ciertamente que en un principio los bancos se opusieron al funcionamiento de las cajas, pero al percatarse estos que todo el dinero captado por las cajas era depositado en cuentas bancarias, con lo cual incrementaban su operación al llevar recursos a ellos que nunca podrían captar por su elevado costo, empezaron a ver a este movimiento con menos recelo; incluso hasta de disputaban a las cajas para atraerlos como cuentahabientes.

*Diario Oficial de la Federación* las modificaciones a la Ley de Instituciones de Crédito que en su artículo transitorio requería “a todos los administradores de cajas de ahorro a formular consulta ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la procedencia de sus actividades”.

Atendiendo a esta convocatoria, la Confederación centró sus esfuerzos en la elaboración del proyecto de modificaciones a la ley cooperativa con el fin de que las cajas populares pudieran legalizar sus operaciones bajo la figura de Cooperativas, tal como lo predicaban y lo practicaban. En diciembre de 1990 se presentó el proyecto a la Cámara de Diputados.

Sin embargo, paralelamente las autoridades hacendarias trabajaron en otra ley que a la postre se convertiría en el marco jurídico en el cual deberían encuadrarse las cajas populares. Así, el 27 de diciembre de 1991 se publica en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto mediante el cual el Congreso de la Unión aprueba el proyecto de reformas y adiciones a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, destacando la creación de una nueva figura jurídica denominada Sociedad de Ahorro y Préstamo (SAP). El Decreto establecía que “los administradores de las cajas de ahorro deberán solicitar, en su caso a la SHCP, la autorización para constituirse y operar como SAP en un plazo de 360 días siguientes al inicio de la vigencia de este Decreto. Las personas que no presenten dicha solicitud o aquellas a las que se les niegue la autorización, deberán de abstenerse de realizar dichas operaciones, debiendo la CNB, en caso contrario, actuar según los términos del artículo 64 de la Ley”.

Esta era la segunda ocasión en que las cajas populares recibían de parte de las autoridades gubernamentales una advertencia directa para legalizar sus operaciones o de abstenerse a seguir operando. La diferencia con respecto a 1961, es que ahora dicha advertencia no se hacía en forma verbal, sino en forma escrita y oficial, además de que contaban con 360 días y no con 15 para legalizar su existencia.

#### **4.1.8. Las posiciones ante la Ley**

Ante la seriedad de la advertencia, así como por el crecimiento de una corriente de pensamiento al interior del movimiento cajista que propugnaba la necesidad de contar con “una institución más fuerte, sólida y segura, aunque ello significara pérdida de autonomía en las decisiones personales y de grupo colegiado” (Imperial, 1996), la Confede-

ración y sus ocho federaciones socias, iniciaron un intenso y apasionado debate en torno a las oportunidades y amenazas que significaba la figura de SAP.

El proceso de consulta dio inicio el 4 de marzo de 1992 con un foro nacional, luego le siguió un plebiscito (6 de marzo de 1992), luego siguieron dos asambleas extraordinarias (7 de marzo de 1992 y 3 de abril de 1993), para finalmente concluir con una consulta democrática a los socios en cada una de las cajas populares. En todo este proceso se formularon y analizaron cuatro posibles alternativas:

1. Rechazar la ley, por ignorar la doctrina, la filosofía y la vocación histórica de las cajas populares. En favor de esta opción se argumentaba que al ignorar la nueva ley, se reafirmaba la naturaleza cooperativa de las cajas, vigente desde siempre. Aunque existía el temor de represalias por desacato, además del riesgo que implicaba dejar la nueva ley en manos de otros agentes que pudiesen desplazar a las cajas del mercado. Ante estos inconvenientes, esta alternativa recibió poco apoyo.
3. Registrar ocho SAP, una por cada federación, quedando todas las cajas en calidad de sucursales de cada SAP. La principal ventaja que se le veía a esta alternativa era el contar con ocho SAP autosuficientes, con las que después, ya fuera de la ley, se conformaría una organización integradora. Sin embargo, la desventaja que se le veía era que no toda la federación garantizaba por igual la atención a las cajas chicas.
4. Registrar una sola SAP, con las 234 cajas funcionando como sucursales. Esta alternativa era apoyada por los dirigentes de la Confederación y se esgrimían las siguientes ventajas (Diosdado, 1996):

Varias de las cajas populares estaban financieramente débiles, lo cual las alejaba de la posibilidad de obtener la autorización para constituirse en SAP.

Con la fusión se fortalecerían a las pequeñas y débiles, con lo cual se garantizaría la viabilidad de su operación y existencia, en algunos casos.

Era necesario mejorar los aspectos administrativos y tecnológicos a fin de hacer frente a las condiciones de competencia.

Conforme a la ley que regula el funcionamiento de las SAP, no estaba permitido que varias sociedades se agruparan para intermediar entre ellas recursos monetarios y por lo tanto se limitaba a una caja a canalizar recursos hacia otra, siendo esto una fortaleza que ya se tenía con la conformación de la federación y confederación.

En un proceso de fusión se modificarían las estructuras, sistemas y métodos de trabajo, permitiendo la reducción de costos y por tanto

una mejoría de las condiciones para ofrecer servicios financieros a los socios a precios competitivos.

En el ámbito filosófico se lograría una integración plena, lo que les permitiría aplicar con mayor profundidad el sentido solidario.

#### ***4.1.9. La desintegración del movimiento cajista***

Aunque desde el primer foro de consulta nacional la opción cuatro fue la que logró la mayoría de las preferencias, a medida que transcurría el tiempo y que se intensificaban las consultas, se radicalizaban más las posturas y paulatinamente se iba desintegrando el movimiento cajista. El principal argumento empleado por la fracción contraria a la opción cuatro, la de constituir una sola SAP, era que esta figura se alejaba del espíritu cooperativo, “que se estaba dando prioridad a los aspectos técnicos y empresariales y que la institución se estaba convirtiendo en un banco” (Imperial, 1996).

Por si la confrontación ideológica anterior no fuera suficiente, cuando ya se concluía la elaboración del proyecto para erigir la más grande SAP del país, cuando se iniciaban los necesarios contactos oficiales para hacer bien las cosas desde un principio, sorpresivamente la Cámara de Diputados firmó el 13 de julio de 1994 el decreto que modificaba la Ley General de Sociedades Cooperativas, la cual en su artículo 26 menciona que los consumidores podrán dedicarse a actividades de ahorro y préstamo. La noticia haría cimbrar a una buena parte de las cajas populares que aún se mantenían en lo que se consideraba la Confederación Mexicana de Cajas Populares y dentro del proyecto para crear una sola SAP. Ante esta situación, y ante la tardanza de la autorización para operar como SAP, dos federaciones completas y 50% de una tercera, deciden dejar el proyecto de SAP para acogerse a la opción cooperativa.

El resultado de todo este azaroso proceso fue que de las 234 cajas populares que todavía en 1992 estaban afiliadas a la Confederación, sólo 138 aceptaron, en principio, formar parte de la SAP única, pero a raíz de la publicación de la nueva Ley de Sociedades Cooperativas, sólo 61 se mantuvieron firmes en su intención de seguir con el proyecto inicial, para que finalmente sólo 23 cajas fueran autorizadas por la SHCP para formar Caja Popular Mexicana, SAP.

En lo que respecta a los organismos integradores, estos se dispersaron y multiplicaron. Así, se creó la Asociación Mexicana de Sociedades de Ahorro y Préstamo (AMSAP) con una tercera parte de sus 16 asociados funcionando anteriormente como Cajas Populares; el resto se crearon a partir de la promulgación de la ley que regula las SAP; la Confederación Nacional Mexicana de Cooperativas de Ahorro y Préstamo con 124 cooperativas integradas en cuatro federaciones regiona-

les; la Asociación Nacional de Uniones Regionales de Cooperativas con 57 cajas asociadas en cinco organismos regionales; y por último un conjunto importante de cajas integradas en organismos regionales o dispersas que puede llegar a más de 25 cajas populares del tronco común que pueden representar hasta un total de 344 mil socios y una gran cantidad de cajas de ahorro configuradas como cooperativas, sociedades civiles, sociedades de solidaridad social y sin figura jurídica.

A este respecto, cabe la siguiente interrogante: ¿qué hubiese ocurrido si primero se publica la ley cooperativa y después la de las SAP? Aunque para algunos (Eguía, 1996) “posiblemente la historia hubiese sido otra”, para otros (Diosdado e Imperial, 1996), “la nueva situación jurídica solamente fue el pretexto para que se dieran los rompimientos, los cuales de cualquier forma estaban latentes y en cualquier momento se pudieron haber dado, pues había ya muchos intereses creados, no de tipo económico, sino más bien de tipo político, de *status* y de poder”.

#### ***4.1.10. La visión gubernamental de las cajas populares***

Si bien es cierto que gran parte de la responsabilidad de la desintegración de un movimiento que por más de 40 años había demostrado capacidad de autorregulación, le corresponde a los mismos dirigentes de la Confederación y a sus respectivas federaciones (en la medida en que fueron incapaces de “desideologizar” el movimiento y ubicarlo con mayor realismo en el nuevo contexto económico), también lo es que la prepotencia y prejuicios de la tecnocracia gubernamental, así como una evidente falta de visión, en mucho influyeron para esta desintegración.

En efecto, las supuestas debilidades que las autoridades gubernamentales le atribuyen a las cajas populares se relacionan con sus reglas de operación, las cuales se basan en principios ideológicos (Chávez, 1994; Mansell, 1995). Así, el principio de “puertas abiertas”, implica necesariamente que las Cajas tengan un capital variable. Sin embargo, uno de los pilares más sólidos de las reglas bancarias, es que de acuerdo a la ponderación del riesgo, el capital debe ser una proporción fija de los activos de una institución bancaria. Esto debido a dos razones: (i) el capital sirve como reserva en caso de incumplimiento o retrasos en la recuperación de crédito, y (ii) el capital funciona como un aval de “buena fe” que los propietarios del banco podrían eventualmente perder si asumen riesgos excesivos en la concesión de créditos o si la supervisión y cobranza son muy deficientes. En este sentido, con el principio de “puertas abiertas” con el que operan las cajas populares, el capital puede agotarse a voluntad de los socios.

Asimismo, el principio de “un hombre un voto” es, a juicio de los críticos, aún más problemático. Otorgar igualdad de voz y voto a cada integrante, sea un ahorrador grande o pequeño, un deudor neto o ahorrador neto, invariablemente genera un problema de riesgo moral y de “conchudez”, porque los deudores tienen tanto el incentivo como la facultad de votar en favor de políticas que los benefician a expensas de la viabilidad financiera de largo plazo de la caja. Dichas políticas podrían ser créditos más baratos, menores intereses sobre los depósitos, reducciones en las tasas de interés para los prestatarios frecuentes, mayor plazo de vencimiento para los préstamos, menos requisitos de garantías, políticas de cobro menos estrictas e incluso la condonación de la deuda. Como resultado, la morosidad puede convertirse en un problema persistente.

Y finalmente, los problemas de riesgo moral y de “conchudez” se ven reforzados por el tercer y cuarto principio cooperativista: ofrecer rendimientos limitados o nulos sobre el capital y distribuir cualquier excedente conforme al monto y frecuencia de solicitud de préstamos más que conforme a las contribuciones de capital.

Bajo una visión de este tipo —que si bien reconoce que “el movimiento cooperativista de autoayuda tiene mucho en su favor, pues ha demostrado que las personas de bajos ingresos pueden estructurar instituciones financieras viables, además de que lleva esperanza y sentido de solidaridad a muchas personas”—, la proliferación de intermediarios cuya operación se sustente en dichos principios, puede resultar muy peligrosa para el sistema financiero en su conjunto, debido a que ante la eventualidad de una o más quiebras puede cundir el pánico entre los depositantes y provocar con ello un “efecto de contagio” a todo el sistema.

Lo más conveniente entonces era pensar en otra figura, siendo la SAP la elegida. Lo verdaderamente paradójico es que al igual que la caja popular, la SAP también opera bajo los principios cooperativistas: la membresía es de “puerta abierta”, es decir, el capital es variable; se adopta el criterio de “un hombre un voto” y cualquier excedente se destina a obras de beneficio social, construir una reserva o distribuirlo entre los socios, con objeto de reducir el costo de los créditos.

¿Por qué entonces no se modificó primero la Ley General de Sociedades Cooperativas para cobijar legalmente a las cajas populares? Resulta evidente que el gobierno asumió una actitud más ideológica y prejuiciosa en contra de las cooperativas en general y de las cajas populares en particular, pues todo parecería indicar que lo que realmente buscaba era, precisamente, desintegrar el movimiento cajista. Quizás el gobierno apostó a que en virtud de la fuerte raigambre ideológica que

siempre caracterizó a este movimiento, ante la promulgación de una ley no cooperativista, los dirigentes y funcionarios de la confederación, de las federaciones y de cada una de las cajas, se iban a enfrascar en una polémica de corte ideológico que terminaría por dividirlos ante la imposibilidad de conciliar las visiones extremas. Y efectivamente así sucedió.

Lo cierto, sin embargo, es que a la burocracia gubernamental le faltó visión, pues bien pudo emitirse primero la ley cooperativista y luego se podría haber reglamentado la operación de las cooperativas de ahorro y crédito, en donde se previeran los aspectos concernientes a los requisitos de suficiencia de capital; de participación en la toma de decisiones, manteniendo el principio de un hombre un voto para las cooperativas de base, pero introduciendo la ponderación del voto para las cooperativas de segundo, tercer y otros niveles, tomando como base a miembros, territorios, productos, operaciones o capital. (Pacheco, 1996). En fin, lo deseable hubiera sido que una nueva reglamentación y una mayor supervisión prudencial se hubieran complementado con los fuertes valores morales que por más de 40 años se fueron cultivando al interior de estas cooperativas *sui generis*.

#### **4.1.11. El valor de los principios cooperativos**

A todas luces resulta claro que la visión que finalmente se impuso pasó por alto la experiencia acumulada de las cajas populares, la cual demostró durante más de 40 años que prácticamente ninguna de las cajas populares que estaban confederadas había tenido fracasos o quiebras financieras, por lo que no se había lesionado el patrimonio de los asociados, lo que sí llegó a ocurrir en algunas cajas que por diferentes razones se fueron separando de la confederación o que nunca estuvieron confederadas.

Ciertamente que la situación financiera de las cajas confederadas no era excelente, pues en aspectos financieros y administrativos había mucho por hacer, pero lo que sí era evidente es que el aceptable funcionamiento se debía principalmente a que la mayor parte de los dirigentes y empleados de todos los niveles, salvo algunas excepciones, tenían gran respecto por las normas morales que regían al movimiento de cajas populares, pues los diferentes estatutos, reglamentos y procesos administrativos que se utilizaban dentro de la estructura de la Confederación, aún siendo solamente normas internas sin respaldo jurídico, lograron que por muchos años se mantuviera la disciplina y el manejo sano de las operaciones de las diferentes instituciones (Imperial, 1996).

En este sentido, los fraudes provocados por varias “cajas de ahorro popular” a poco más de 250 mil ahorradores a nivel nacional entre 1995 y 2000 deben ser analizadas en su justo término<sup>50</sup>. En primer lugar, es necesario advertir que la gran mayoría de las denominadas cajas quebradas no corresponden al perfil de las legendarias cajas populares creadas desde 1951 bajo la filosofía cooperativista, sino que más bien eran compañías de inversión manejadas por verdaderos especuladores sin escrúpulos, que bajo el señuelo de ofrecer tasas de interés superiores hasta en 50% a las prevalecientes en el mercado, además del acceso automático al crédito, atraieron gran cantidad de inversionistas deseosos de acrecentar su capital o de acceder a un crédito tres o cinco veces mayor a su monto ahorrado, iy en sólo tres meses!

En segundo lugar, aquellas cajas confederadas que cayeron en insolvencia primero y después en estado de quiebra, fue porque desoyeron a sus federaciones y en definitiva quebrantaron las normas. Y como muestra de lo anterior bastan dos ejemplos. En el Cuadro 3-51 se consignan algunos indicadores de dos cajas populares que muestran claramente la diferencia entre *ser* y *no ser* realmente cooperativa, estar o no afiliada a la confederación (lo que implica ser supervisada), crecer sólo en el ámbito local o expandirse incluso nacionalmente y dar prioridad a la captación del ahorro sobre el “dinero caliente” que implican los depósitos a plazo fijo. Por ejemplo, mientras que en la caja Huichapan la participación de las cuentas de inversión en el pasivo circulante es de 60%, en la caja Florencio Rosas es de 17%.

La diferencia entre una y otra caja es enorme, pues el primer tipo de caja decidió competir directamente con el sistema bancario en la captación de inversionistas que el único interés que los movía eran los altos rendimientos. Esto a su vez exigió a la caja intensificar la colocación de créditos en actividades y personas que podían pagar elevados intereses a fin de estar en condiciones de cubrir los vencimientos de las inversiones a plazos. Dado que en los límites locales no existían suficientes opciones de colocación, entonces se entró a una dinámica de crecimiento en socios y apertura de sucursales en otros estados que a medida que se alejaban de la matriz implicaban la asunción de mayores riesgos, pues se perdía el contacto personal y el conocimiento directo de las per-

---

<sup>50</sup> La prensa local y nacional no dejaba de hablar de fraudes millonarios a miles de ahorradores en varios estados de la república. Incluso se llegó a estimar que “más de una cuarta parte de las cajas enfrentaban situaciones fraudulentas, con desfalcos que oscilaban entre 12 y 500 millones de pesos” (Diario *Reforma*, 12 de marzo de 2001).

sonas que ahorran o invierten y de los que piden prestado (Cuadro 3-52). Si a lo anterior se le suman las deficiencias tecnológicas, administrativas y de capacitación del personal, el resultado fue más que previsible: altos niveles de morosidad que incluso provocaron la quiebra de la caja, al igual que a otras tantas cajas que operaron bajo la misma lógica.

**Cuadro 3-51**  
**La diferencia**  
**entre ser y no ser**  
**... cooperativa**

| <b>Indicador</b>                  | <b>Caja Popular Huichapan, A.C.</b> | <b>Caja Popular Florencio Rosas, S. de S.E.</b> |
|-----------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------------------|
| Localización                      | Huichapan, Hgo.                     | Querétaro, Qro.                                 |
| Fecha de fundación                | 1961                                | 1964                                            |
| Activo total (\$)                 | 69,232,329                          | 60,414,616                                      |
| Número de socios                  | 22,000                              | 28,604                                          |
| Número de sucursales              | 19*                                 | 2**                                             |
| Confederada                       | No                                  | Sí                                              |
| Ahorro / Pasivo circulante        | 34%                                 | 80%                                             |
| Depósitos / Pasivo circulante (%) | 60%                                 | 17%                                             |
| Cartera vencida                   | 26%                                 | 8.8%                                            |

\* 17 se ubican en 15 municipios diferentes del estado de Hidalgo, una más en Guerrero y otra en el Distrito Federal. \*\* Las dos sucursales se localizaban en la Cd. de Querétaro.

Fuente: Para ambos casos la información corresponde al 31 de diciembre de 1993 y fue obtenida de los respectivos informes anuales (*Informe Caja Popular Huichapan, A.C. IX Asamblea General*, abril de 1994; *Informe Anual de Actividades de la Caja Popular Florencio Rosas, S. de S.E. XXXV Asamblea anual ordinaria*, abril de 1995.)

**Cuadro 3-52**  
**Niveles de**  
**recuperación en**  
**las cajas**  
**populares de**  
**acuerdo a su**  
**tamaño**

| <b>Tipo de caja</b>                                | <b>Monto</b>      | <b>M O R O S I D A D</b> |                       |
|----------------------------------------------------|-------------------|--------------------------|-----------------------|
|                                                    | <b>recuperado</b> | <b>Mora</b>              | <b>No recuperable</b> |
| Pequeñas (15–567 socios)                           | 98%               | 2%                       | 0.00%                 |
| Medianas (1,300–3,000 socios)                      | 83%               | 17%                      | 8.33%                 |
| Grandes (15,000–25,000 socios)                     | 84%               | 16%                      | 10.33%                |
| Media ponderada de préstamos recuperados por caja: |                   |                          | 91.0%                 |
| Media ponderada de morosidad por caja:             |                   |                          | 8.9%                  |
| Media ponderada de préstamos incobrables por caja: |                   |                          | 5.2%                  |

Fuente: Cardona, 1995.

Finalmente, no debe pasarse por alto que en todas estas quiebras también aparece en más o menos grado de importancia la situación de crisis que se originó a partir de la devaluación de diciembre de 1994, con la consiguiente quiebra de miles de empresas, pérdida de empleos y elevación de las tasas de interés —en 1994 la tasa de interés media anual fue de 14.1%; en 1995, con devaluación y crisis, la tasa de interés promedio fue de 48.8%, es decir, 243% mayor.

Ante una situación de esta naturaleza, algunas cajas, sobre todo aquellas que manejaban elevados montos en cuentas de inversión, se

vieron en dificultades para recuperar los préstamos. Bastó con que quebrara una caja o compañía de inversión para que el pánico cundiera entre los ahorradores e inversionistas y que estos se volcaran en forma masiva a retirar sus depósitos. Sin embargo, las cajas carecían de liquidez, toda vez que los recursos captados habían sido prestados en su totalidad y no existían reservas de ninguna naturaleza o eran insuficientes. Inevitablemente las quiebras se sucedieron en cadena y llegaron a tal grado que en algunos estados como Hidalgo, Nuevo León, Michoacán, Jalisco y Sonora se originaron serios conflictos sociales que ameritaron incluso la creación de un fideicomiso de apoyo a ahorradores defraudados para reponerles hasta 70% de los recursos a quienes tenían cuentas de hasta 190 mil pesos<sup>51</sup>.

No obstante, esta situación de quiebra también se observó (y con mayor agudeza) en los bancos comerciales, que aún y con supervisión gubernamental de por medio, enfrentaron un fuerte y sostenido incremento en sus índices de morosidad, al pasar de 7.31 en diciembre de 1994 a 13.15% en junio de 1997<sup>52</sup>. El problema adquirió tal magnitud que fue necesario que el gobierno entrara al rescate de todo el sistema bancario, destinando para ello la no despreciable suma de 210 miles de millones de pesos, suma que representó un poco más del 8% del PIB de 1996. En efecto, de los 18 bancos privatizados entre 1991 y 1993, el 72% (13) no pudieron afrontar los problemas de desintermediación financiera desencadenados a partir de la devaluación de 1994. Esto se tradujo en un creciente proceso de extranjerización de la banca con el propósito de fortalecer su capitalización. Así, mientras que en diciembre de 1994 la banca extranjera participaba con el 1.6% de los activos de la banca nacional, para agosto de 2001 dicha participación ascendió al 68% (CNBV, 2001).

En suma, la historia de las cajas populares revela claramente la falacia del mito que afirma que la provisión de servicios financieros es un espacio reservado exclusivamente para las instituciones formales, como los bancos. El surgimiento y permanencia de las cajas populares por más de 50 años demuestra la posibilidad real de constituir instituciones financieras autosostenibles basadas en la capacidad de la gente para organizarse por sí misma, confiar y trabajar unas con otras, con base en valores morales compartidos.

---

<sup>51</sup> Diario *Reforma*, 12 de marzo de 2001.

<sup>52</sup> Con los nuevos criterios contables del USGAAP.

## 4.2. *Sociedades de ahorro y préstamo*

La reforma de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito en diciembre de 1991 marcó un hito decisivo para las cajas populares, al considerarlas entre las “organizaciones auxiliares de crédito”. Esta reforma y su posterior modificación en 1993, establecieron las condiciones para legalizar las cajas en la forma de Sociedades de Ahorro y Préstamo (SAP), instituciones a las que se les ha asignado la misión de estimular y difundir entre la población rural y semi-urbana la cultura del ahorro.

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

Aunque sólo se trataba de reconocer una situación de hecho, se considera que autorizar a las SAP a funcionar legalmente es un avance importante para una mejor estructuración del mercado financiero, sobre todo en lo que se refiere a la prestación de servicios a los segmentos de recursos más limitados. La realidad no es, sin embargo, tan positiva, puesto que esta autorización se otorga con restricciones importantes, entre las que cabe mencionar como las más notables: (i) que las SAP sólo podrán captar ahorros entre sus asociados y les está vedado recibir recursos en cuentas de cheques, (ii) que los recursos podrán ser colocados únicamente entre los socios o en inversiones que los beneficien mayoritariamente a ellos, (iii) que no podrán participar en el capital social de otra sociedad de ahorro y préstamo o de cualquier entidad financiera, (iv) que no podrán efectuar operaciones en condiciones y términos distintos a los que se vienen aplicando de manera general en la organización, y (v) que no pueden realizar ninguna operación que no les sea expresamente autorizada.

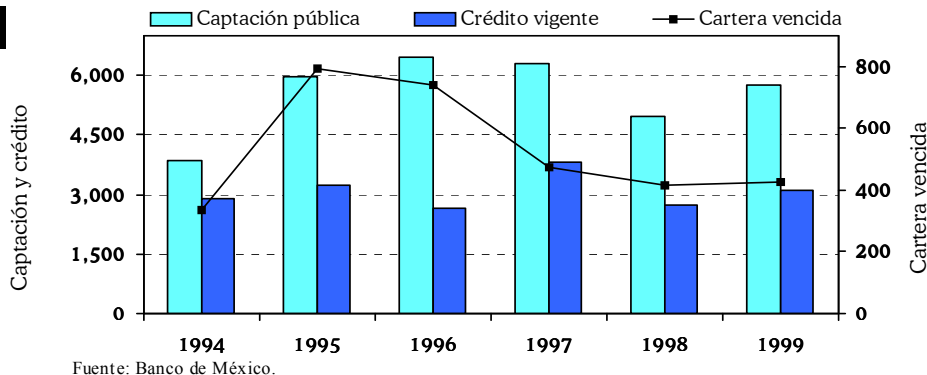
Posteriormente, el 15 de julio de 1992, la SHCP emitió las *Reglas generales para la organización y funcionamiento de las sociedades de ahorro y préstamo* que limitan aún más las posibilidades de constitución y funcionamiento de estas sociedades. Entre las restricciones más importantes figuran la exigencia de un número mínimo de 500 socios para constituirse o en su defecto contar con el monto mínimo de activos totales que determine la SHCP durante el primer semestre de cada año (fijado en 1.5 millones de pesos en 1992), sin que el número de socios pueda en ningún caso ser inferior a 100. En la última hipótesis, sería necesario tener activos promedio de 15 mil pesos por socio, mientras que en el primer caso, los activos promedio deben ser de 300 pesos.

Si se comparan estas cifras con los resultados de las cajas afiliadas a la Confederación se concluye que, en 1993, el promedio de las cajas en muchos estados no alcanzaba el número mínimo de 500 socios; sólo en dos federaciones, Guamich y Mexica, el promedio de los activos superaba los 2,700 pesos, muy por debajo del nivel de activos exigidos por la normativa de la SHCP en ese año.

Si esta es la situación para cajas funcionando ¿qué se puede esperar para las nuevas cajas o SAP que se deseen constituir? Cualquiera que haya trabajado en la promoción y creación de cooperativas de ahorro y préstamo conoce las dificultades que existen para reunir inicialmente un número suficiente de socios, así como para movilizar el capital y ahorro suficientes para funcionar en una primera fase. A diferencia de un banco, donde la garantía del depositante está dada por el capital de la institución, en las cajas populares, así como también en las cooperativas de ahorro y préstamo, el sistema se basa sobre todo en la confianza recíproca entre los asociados, depositantes y prestatarios, por lo que el sistema sólo puede progresar venciendo poco a poco la desconfianza de los socios (FAO, 1995).

Por otra parte, es difícil entender por qué la ley prohíbe la integración vertical de las SAP. Estudios en otros países indican que las cooperativas de ahorro y crédito integradas verticalmente consiguen colocar en promedio un nivel más alto de recursos que aquellas no integradas, debido a que se apoyan mutuamente en caso de falta de liquidez (FAO, 1995). Una ventaja complementaria de la integración vertical reside en que pueden simplificar las actividades de la institución encargada de la inspección externa del sistema, debido a que las federaciones o confederaciones actúan como reguladoras de primer nivel, llevando el control interno de la situación financiera del conjunto. Puesto que son las principales interesadas en que el sistema se conserve sano desde el punto de vista financiero, pueden relevar parte de las funciones de inspección externa.

**Figura 3-15**  
**Comportamiento**  
**de las SAP (pesos**  
**de agosto de**  
**1999)**



Hasta 1998 sólo se habían registrado 16 SAP, las cuales manejaban activos por 5 mil 886 millones de pesos que representan el 0.3% del total del todo el sistema financiero. Cuentan con 602 mil socios en todo el país, de los cuales el 65% son mujeres. Sin embargo, en ocho de ellas ya se habían detectado serias irregularidades que han merecido incluso la intervención gerencial de dos de ellas (CANAFI y la comúnmente conocida como “El Arbolito”)<sup>53</sup>, para que luego la primera fuera adquirida por un banco comercial. Es más, ya se dio el primer caso de migración de una de las SAP más grandes (La Libertad) al régimen de cooperativa. Con esto queda claramente demostrado el error estratégico que cometió el gobierno al contribuir a desintegrar al movimiento cajista.

#### 4.2.1. Caja Popular Mexicana

Para las cajas populares que optaron por agruparse en torno a una SAP única, el proceso exigió la reconversión del esquema de agregación de tres niveles (cajas populares, federaciones y confederación) a un esquema único que fue llamado Caja Popular Mexicana, (CPM, SAP).

La constitución de la SAP implicó la modificación de la estructura operativa, quedando definidos los siguientes niveles jerárquicos: la oficina general (que antes era la Confederación) con sede en San Luis Potosí, las plazas (lo que antes eran las federaciones o zonas) y las sucursales (lo que antes eran las cajas populares). La función de la oficina general es la de coordinar los programas de acción, establecer los sistemas administrativos y de operación y ejercer la representación institucional; la función de la plaza es la de coor-

<sup>53</sup> CANAFI fue la primera SAP en ser autorizada a principios de 1993. Registró un crecimiento impresionante, a tal grado que ya para septiembre de 1993 contaba con más de 98 sucursales en 14 estados de la república, con más de 70 mil socios (Bouteille, 1993).

dinar a las sucursales y la función de las sucursales será la de prestar los servicios de ahorro y colocación de préstamos a los socios.

Los estatutos de la CPM establecen que los órganos de gobierno de la sociedad serán la asamblea general de socios, el consejo de administración, cuyo presidente representará a la sociedad y presidirá las asambleas generales, y un director que deberá ejecutar los programas de acción emanados de la asamblea general y del propio consejo.

La asamblea general estará formada por un número de delegados representantes no menor de 200, que serán nombrados por los correspondientes comités administrativos de plaza, de entre sus integrantes, incluyendo al gerente. Los comités administrativos tienen como función principal la dirección y el control de los negocios —léase sucursales de la plaza correspondiente— y estarán integrados por nueve miembros como mínimo y quince como máximo, que serán elegidos en la asamblea de plaza correspondiente. A nivel de sucursal sólo existe un comité de promoción y desarrollo; su función principal es la de colaborar con el comité administrativo de la plaza a la promoción y desarrollo de la sucursal. A diferencia de la estructura anterior, a nivel de cada sucursal ya no existen los comités de crédito y vigilancia, pues las atribuciones de éstos, sobre todo las del comité de crédito, recaen en el gerente de sucursal. De hecho, con los nuevos estatutos únicamente existe un comité de vigilancia para toda la SAP, el cual es nombrado por la asamblea general de socios para supervisar el funcionamiento de la sociedad, así como la actuación de los dirigentes y funcionarios.

Ahora bien, de las 61 cajas que optaron por la conformación de la Caja Popular Mexicana, únicamente 23 cumplieron con los parámetros económicos y financieros fijados por la SHCP y que de hecho son las que conforman la SAP, mientras que las 38 restantes que no calificaron se agruparon en torno a la nueva Confederación Mexicana de Cajas Populares (CMCP, AC), en espera de que cuando proceda (por el número de integrantes y por la frecuencia, importancia y monto de las operaciones que realizan), se ajusten a la ley, debiendo incorporarse a la CPM en calidad de sucursales.

Para 1999, la CPM tenía activos por tres millones de pesos, 332 sucursales y 387 mil socios (Cuadro 3-53). Al relacionar el monto de los préstamos con la captación se observa que esta institución tiene la capacidad de captar más de lo que presta, además de que la mitad de lo captado corresponde a cuentas de ahorros, contrario a lo que ocurre con BANRURAL y la banca comercial, donde más del 90% de su captación corresponde a instrumentos de inversión.

**Cuadro 3-53**  
**Caja Popular**  
**Mexicana:**  
**indicadores**  
**(marzo 1999)**

|                                 |         |
|---------------------------------|---------|
| – Sucursales                    | 332     |
| – Empleados                     | 2,172   |
| – Socios                        | 387,299 |
| – Captación (millones de pesos) |         |
| • Ahorros                       | 1,395   |
| • Depósitos a plazo             | 786     |
| • Cuenta corriente              | 390     |
| • Otros                         | 197     |
| – Préstamos                     | 1,732   |
| – Cartera vencida               | 146     |
| – Activo                        |         |
| • Disponible                    | 248     |
| • Circulante                    | 2,576   |
| • Fijo y diferido               | 203     |
| – Pasivo                        | 2,735   |
| – Patrimonio                    | 293     |
| – Reservas de capital           | 2,521   |

Fuente: Asociación Mexicana de Sociedades de Ahorro y Préstamo (AMSAP).

La CPM formalmente continuará funcionando sobre los principios cooperativos de libre adhesión, administración democrática, interés limitado al capital y educación cooperativa; aunque para muchos que no comparten la visión de la CPM, con la nueva estructura legal “se pierde el sentido cooperativo y de autonomía que antes tenían las cajas individualmente y se entra a un sistema bancario, lo que implica asignarle mayor importancia al criterio financiero que al social”. Sin embargo, reconocen que “al socio lo que realmente le interesa es la calidad en el servicio de ahorro y crédito y poco le preocupa el cómo se lo den”.<sup>54</sup>

#### 4.2.2. Primer caso de migración de una SAP

Después de operar como SAP durante tres años, la Libertad, la segunda SAP más grande del país, decidió dejar esta figura y emigrar al sistema cooperativista previsto por la ley respectiva.

Entre las principales causas esgrimidas para esta decisión, destacan las siguientes:

1. Reducción de 50% en créditos otorgados, al pasar de 50 a 25 millones de pesos.
2. Reducción de la afiliación de nuevos socios, que anteriormente eran 2 mil 500 mensuales.

A juicio de los directivos de la Libertad, lo anterior se explica por la prohibición de la ley misma y de las instancias oficiales reguladoras

<sup>54</sup> Palabras expresadas por un gerente de sucursal en junio de 1996.

de ofrecer una serie de servicios a los socios o de tener acceso a beneficios como SAP. Entre los principales sobresalen los siguientes:

1. Prohibición para otorgar crédito hipotecario, toda vez que la ley sólo permite financiamiento a plazos menores a cinco años.
2. Prohibición para brindar servicios de pago de servicios como teléfono, electricidad, agua, impuesto predial, etc., lo cual limita el crecimiento.
3. Prohibición para registrar bienes inmuebles ante el Registro Público de la Propiedad, lo que a su vez imposibilita a la SAP a otorgar garantías.
4. Prohibición para operar con moneda extranjera.
5. Prohibición para fondearse con entidades externas, lo cual obliga a las SAP a operar sólo con recursos propios.
6. Y finalmente, la obligatoriedad de colocar un letrero en un lugar visible en el que se advierta que las autoridades financieras se deslindan de cualquier responsabilidad sobre los resultados y las operaciones de las SAP para con sus socios y terceros, lo cual genera desconfianza y confusión entre la clientela.

Aunque estas razones bien pueden ser interpretadas como una clara evidencia de las limitantes que observa la ley que pretende fomentar y regular a las organizaciones que se orientan al ahorro popular, también puede ser que la migración de esta SAP al régimen cooperativista, sea consecuencia de un viejo prejuicio o temor que se arraigó en las cajas populares, según el cual el reconocimiento jurídico implicaría necesariamente “visitas de inspectores venales que no tengan por objetivo el educar y capacitar a directivos y funcionarios, sino provocar el soborno tan difundido en el medio mexicano” (Eguía, 1984).

#### ***4.3. Sociedades cooperativas de ahorro y crédito***

En este sentido, no sería conveniente aplicar a las cooperativas de ahorro y crédito las mismas reglas generales para la organización y funcionamiento de las SAP, tal y como lo han exigido los dirigentes de la Asociación Mexicana de Sociedades de Ahorro y Préstamo (AMSAP), pues en definitiva se cancelaría prácticamente la única vía legal para iniciar una agresiva estrategia de movilización del ahorro en el medio rural a partir de la conformación de pequeños grupos de personas —la ley exige un mínimo de cinco— e ir creciendo paulatinamente sobre la base de la confianza y conocimiento mutuo.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> Recuérdese que para registrarse como SAP se requiere un mínimo de 500 socios o contar con activos del orden de 1.5 millones de pesos.

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

La ley contempla específicamente la figura legal de las cooperativas de ahorro y crédito, estableciendo para ellas las mismas reglas y exigencias para su legalización y funcionamiento que a las otras cooperativas. Las CAC están clasificadas en el grupo de cooperativas de consumidores de bienes y servicios, indicándose que se registrarán por la ley y por las disposiciones administrativas que determine la SHCP.

#### **4.3.1. Ley de ahorro y crédito popular<sup>56</sup>**

El rechazo de la mayoría de las cajas populares a constituirse en SAP, así como la ausencia de las reglas generales para la organización y funcionamiento de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo previstas en la respectiva Ley, dieron lugar a un escenario en el que de los más de 900 intermediarios existentes a finales del año 2000, menos del 10% se encontraba regulado por las autoridades financieras.

Por ello y frente a la apremiante necesidad de brindar mayor seguridad jurídica a la población y un marco regulatorio adecuado a los intermediarios de ahorro y crédito popular, el Estado promovió la Ley de Ahorro y Crédito Popular cuyo objeto es regular, promover y facilitar el desarrollo de las actividades financieras de las Entidades de Ahorro y Crédito Popular, definiendo un marco normativo de autoregulación que se ocupe de la organización, promoción, seguridad, sistema de protección de depósitos y fortalecimiento de la actividad.

Para ello se contemplan dos tipos de entidades que participarían en este sistema. La cooperativa de ahorro y préstamo y las sociedades financieras populares. Esta última es una nueva figura que tiene como propósito dar respuesta al interés de personas que desean continuar prestando servicios financieros sin adoptar la figura cooperativista, pu-

---

<sup>56</sup> Ver Cámara de Diputados, LVIII Legislatura. *Gaceta Parlamentaria*, núm. 731-I, jueves 19 de abril de 2001.

diendo constituirse como Sociedad Anónima. El mínimo de socios para constituir cualquier de estas entidades es de 100.

La iniciativa introduce también el concepto de supervisión auxiliar, el cual responde al hecho de que los órganos de supervisión y vigilancia tradicionales (como la CNBV) se han visto a menudo rebasados tanto por el gran número de organizaciones financieras populares, como por su amplia dispersión geográfica.

Este concepto de supervisión reconoce el principio de autogestión y autocontrol que ha regido a este tipo de organizaciones, por lo que se propone que la supervisión sea asumida, de manera auxiliar, a través de las Federaciones, mismas que se constituyen por lo menos con 10 entidades. Así, estas serán las responsables de determinar el nivel de operación que puede desarrollar cada entidad con base al número de socios, el monto de los activos y el ámbito geográfico en el que pretendan operar, entre otros criterios.

Por otra parte, la Ley también contempla la creación de un seguro de depósito que se constituirá por aportaciones fijadas en función del pasivo de cada entidad. Estas aportaciones y su administración estará bajo la responsabilidad primaria de las Confederaciones, organismos que se integrarán por lo menos con la participación de cinco Federaciones.

En virtud de lo anterior, se propone reformar la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, derogando las disposiciones relativas a las Sociedades de Ahorro y Préstamo y suprimiendo la operación relativa a la recepción de depósitos de ahorro por parte de los socios de las Uniones de Crédito, con el fin de que estas últimas adopten en definitiva la figura de Entidad de Ahorro y Crédito Popular en cualquiera de sus dos modalidades.

Lo verdaderamente paradójico de esta Ley es que en realidad pretende reconstruir una estructura que le llevó casi 40 años diseñar y operar a las Cajas Populares y que fuera destruida a raíz de que se pretendió transformar a todas las Cajas Populares en Sociedades de Ahorro y Préstamo.

Ahora bien, la experiencia de países que han logrado conformar exitosamente sistemas competitivos y profundos de finanzas populares, indica que un marco legal que ponga orden y regule a estas entidades no es suficiente. Hace falta un banco de desarrollo que permita establecer políticas consistentes y canalice apoyos para cubrir espacios financieros y brinde servicios complementarios que finalmente faciliten la institucionalización del sector y detone su desarrollo y crecimiento.

Ante este reconocimiento, se procedió a transformar el Patronato del Ahorro Nacional —institución fundada en 1949 y que sólo limitó sus actividades a la captación de ahorro— en el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, SNC, para que pueda desempeñar (sin descuidar sus funciones actuales) tareas complementarias y de apoyo a las entidades que conforman la banca popular, tales como:

1. Desarrollo de productos y servicios acordes a las necesidades del sector y que no pueden proveer los organismos de integración, entre otros, la administración de riesgos, transferencia de remesas y registro de todas las sociedades.
2. Coordinar la constitución de la red informática, capacitación y cooperación internacional en la promoción del sector.
3. Realizar estudios técnicos, económicos y sociales que impulsen el desarrollo del sector.
4. Ser agente financiero del gobierno federal en lo relativo a la negociación, contratación y manejo de créditos del exterior, cuyo objetivo sea fomentar el desarrollo del sector de las entidades de ahorro y crédito popular.
5. Propiciar acciones conjuntas de financiamiento y asistencia técnica con otras instituciones de crédito, fondos de fomento, fideicomisos, organismos auxiliares de crédito y con los sectores social y privado.
6. Promover, gestionar y financiar toda clase de proyectos, operaciones y actividades que atiendan las necesidades de servicios financieros del sector.

No obstante la aparente bondad de la Ley y del Banco de Desarrollo creado para darle viabilidad a dicha Ley, “alrededor de 25 representantes de organizaciones que incluyen Sociedades de Ahorro y Préstamo, Uniones de Crédito, Cooperativas de Ahorro y Crédito, Cajas Populares, Cajas Solidarias, ONG financieras, Sociedades de Solidaridad Social, Instituciones de Asistencia Privada y grupos que trabajan en la red de solidaridad de parroquias, han manifestado que mas de mil 900 organizaciones de esta naturaleza no tienen ni los 250 mil pesos que implicaría el costo de supervisión por organización ni la capacidad para reunir a más de cien socios, a pesar de que responden a una realidad social, económica y regional y de marginación que no reconoce la Ley de Ahorro y Crédito Popular” (*El Financiero*, 2 de octubre de 2001).

Por consiguiente, es probable que esta Ley, al igual que las anteriores, contribuya a dispersar aún más el segmento de organismos financieros populares.

**Cuadro 3-54****Resumen del  
modelo  
institucional de la  
sociedad de  
ahorro y  
préstamo****NATURALEZA INSTITUCIONAL**

- Organismo Auxiliar de Crédito, regulado, con personalidad jurídica y capital variable.
- Realiza funciones estrictamente financieras de ahorro y préstamo.

**INTEGRACIÓN**

- Se necesita contar con un mínimo de 500 socios o activos por \$1,500.
- Autorización de la SHCP para operar, previa evaluación financiera.

**MODALIDAD DE ACCESO**

- En forma individual (personas físicas) o en grupo (personas morales) siempre y cuando sean micro o pequeña empresa.
- Los socios hacen aportaciones a capital por un monto mínimo equivalente a 10 veces el salario mínimo vigente en el DF; según la SAP, pueden hacer aportaciones mayores.
- Los préstamos son evaluados en base al ahorro previo e historial crediticio del socio.

**FUENTES DE FONDEO**

- Proviene principalmente de aportaciones a capital y ahorro de los socios, pero pueden tener crédito externo (bancario) hasta por 20% de sus activos totales.
- Tendencia de negociación con fondos NAFIN, FIRA, FOVI y BANRURAL algunas SAP.

**CAPITAL**

- Generalmente aportado por los socios en la modalidad de partes sociales; la ley no prohíbe que existan donativos.

**AHORRO**

- Sólo pueden captar depósitos de sus socios; predominan los instrumentos convencionales de tarjeta de ahorro (socios y menores); los depósitos a plazo fijo y mecanismos adaptados de administración de ahorro para gastos programados (gastos

**RELACIÓN AHORRO CRÉDITO**

- Generalmente sin derecho a préstamo sin ahorro previo; las proporciones de préstamo sobre los ahorros varían en cada SAP, generalmente son de hasta 3 veces lo ahorrado.

**MODALIDADES Y TIPO DE PRÉSTAMOS**

- Varían en cada SAP, pero se mantiene la regla de préstamos personales, con variadas fórmulas según objeto de inversión.

**RESERVAS**

- Reserva de liquidez (15% de pasivos financieros en instrumentos bancarios y valores gubernamentales); reserva de remanentes (20% del remanente anual para capital institucional); reserva preventiva para incobrables (0.5% de cartera vencida total o 1% del saldo de cartera vigente); reserva de previsión social (para obligaciones laborales); reserva de beneficios sociales; reserva para gastos de educación (5% del presupuesto).

**DISTRIBUCIÓN DE REMANENTES**

- No menos del 20% para reserva de remanentes; resto opcional para reducir costo de servicios o para obras de beneficio social.

**ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN**

- Asamblea de asociados; consejo de administración; comité de vigilancia; comité de crédito; gerente; directivos nombrados en asamblea por 5 años reelegibles por 5 o más.

**SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN**

- Nivel interno; un comité de vigilancia; emiten y publican estados financieros mensuales calificados por la CNBV; no hay facultad de regulación para la red asociada.
- Visitas esporádicas de supervisión y regulación de la CNBV.

---

Fuente: *Perfil técnico de las organizaciones populares en México*. Primer foro sobre Financiamiento Cooperativo y Solidario. México. 1998.

**Cuadro 3-55**  
**Resumen del**  
**modelo**  
**institucional de la**  
**cooperativa de**  
**ahorro y**  
**préstamo**

**NATURALEZA INSTITUCIONAL**

- Se configura como Sociedad de consumo, en la modalidad de ahorro y préstamo, Sociedad de Responsabilidad Limitada (S de RL).

**INTEGRACIÓN**

- Grupo de adscripción voluntaria de al menos 5 personas, quienes elaboran sus estatutos, realizan una asamblea constitutiva, exhiben al menos 10% del capital suscrito y protocolizan acta y registros ante SRE, RPP y SHCP.

**MODALIDAD DE ACCESO**

- Participación individual. Los candidatos a socios participan en charlas previas para conocer obligaciones, derechos y servicios y aportan sus partes sociales.

**FUENTES DE FONDEO**

- Cercano a 100% son fondos propios provenientes de los depósitos. Ocasionalmente las federaciones realizan préstamos a las cooperativas locales.

**CAPITAL**

- Aportaciones de \$500 por socio. Se pueden hacer aportaciones parciales en plazos no mayores de 3 meses considerándose como pre-socios.

**AHORRO**

- Diversas modalidades: ahorro tradicional de tarjeta con derecho a préstamo; depósitos a plazo fijo; administración de ahorro tipo tanda; administración de ahorro programado (gastos escolares, navideños, etc.); tarjeta de ahorro a menores sin derecho a préstamo.

**RELACIÓN AHORRO CRÉDITO**

- No hay préstamo sin depósitos de ahorros previo.

**MODALIDADES Y TIPO DE PRÉSTAMOS**

- Hasta 400% de los haberes del socio (capital+ahorro) en plazos de 1-60 meses, en pagos semanales, quincenales o mensuales. Se evalúa la capacidad de pago y ahorro previo.

**RESERVAS**

- Reservas para préstamos incobrables (1% de la cartera directa); reserva de contingencia (10% de excedentes mensuales); reserva para educación (5% de excedentes mensuales); reserva de liquidez (15% de pasivos financieros); reservas para pérdidas del ejercicio (20% de excedentes mensuales).

**DISTRIBUCIÓN DE REMANENTES**

- Después de reservas, la asamblea decide opciones: reservas de capital institucional, servicios a la comunidad o redistribución de excedentes a socios.

**ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN**

- Una asamblea general de socios; consejo directivo; consejo de vigilancia; un comité de crédito; gerente; personal encargado variable dependiendo del tamaño de la
- Asociadas voluntariamente en organizaciones de segundo y tercer nivel (federaciones, uniones de cooperativas y confederaciones), con estructura similar a las de base.

**SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN**

- Estados financieros mensuales internos (balanca, resultados y balanza); cuentan con el consejo de vigilancia y en la asamblea general anual se revisan resultados.
- A nivel externo el seguimiento lo realizan las federaciones y confederaciones, mediante revisiones periódicas preventivas mensuales y auditorías anuales practicadas tanto a las cooperativas de base como a las federaciones.

#### 4.4. Organizaciones no gubernamentales

Las denominadas organizaciones privadas no gubernamentales (ONG) sin fines de lucro se han distinguido por su activa participación en la provisión de servicios financieros a estratos de la población cuyos ingresos se encuentran por debajo del umbral de pobreza. Es cada vez mayor el número de ONG que han adoptado al crédito y al ahorro como instrumentos clave de combate a la pobreza, y ante la creciente ausencia de servicios financieros formales de gran alcance, dichas organizaciones han adquirido gran protagonismo en los mercados financieros rurales.

Los innumerables estudios que se han realizado en diversas partes del mundo dan cuenta de la gran diversidad de enfoques, alcances, resultados y en general de las múltiples innovaciones que las ONG han desarrollado<sup>57</sup>. No obstante esta heterogeneidad, parece prevalecer cierto consenso en que existen por lo menos tres componentes comunes en la tecnología de intermediación financiera (TIF) en aquellas ONG que han logrado alcance y autosuficiencia:

1. Desarrollo simultáneo de la doble función de intermediación financiera: movilización de ahorros (obligatorios o voluntarios) y asignación de créditos.
2. Mediación de una institución local —grupo solidario o sucursal, por ejemplo— entre el usuario y el prestatario, misma que asume funciones de evaluación, seguimiento y ejecución.
3. Introducción de un componente de garantía solidaria y diseño de incentivos que permiten el acceso progresivo y creciente a créditos sobre la base del cumplimiento puntual de los pagos.

Sobre la base de este consenso, se decidió seleccionar a una ONG que opera en el territorio mexicano y cuya TIF incorpora los tres componentes enunciados. Más allá de su posible repetibilidad, el verdadero propósito del siguiente caso es aportar una serie de indicadores que pueden ser de mucha valía en un proceso de diseño de instituciones financieras de gran alcance y viabilidad.

---

<sup>57</sup> Baste señalar los estudios realizados por Nelson, Mkelly, Stack y Yanovitch (1998); Johnson y Rogaly (1997); Zeller, Schrider, Von Braun y Heidhues (1998); Mansell (1995); González (1996); Cardero (1997); Otero y Rhyne (1998); De la Vega (1999); Guilli (1999).

#### **4.4.1. Fondo de ahorro DEPAC<sup>58</sup>**

##### **4.4.1.1. Antecedentes**

El Fondo de Ahorro DEPAC en realidad forma parte de un conjunto de acciones que desarrolla una ONG denominada Central de Servicios para el Desarrollo Rural de Puebla, AC (DEPAC), creada en 1971. Esta institución está afiliada a una de las ONG de mayor tradición en México: la Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural, AC (FMDR), cuyo inicio de operaciones data de 1950.

Durante unos 20 años, DEPAC funcionó como un agente parafinanciero en la medida en que sus más de 30 asesores técnicos se dedicaban a gestionar, colocar y recuperar créditos bancarios. Sin embargo, a fines de los ochenta esta ONG decidió cancelar este tipo de operaciones y diseñó un sistema de intermediación financiera autosostenible. Las razones que la impulsaron a tomar esta decisión giran en torno a los siguientes argumentos:

1. La estatización de los bancos comerciales en 1982 hizo muy incierta la gestión del crédito, ya que si antes de que sucediera este acontecimiento se requerían dos meses de gestiones para acceder al crédito, posteriormente se invertían hasta cuatro meses para cubrir los 45 requisitos para obtener la línea de crédito.
2. Paulatinamente la banca comercial comenzó a mostrar mucha reticencia para autorizar créditos orientados a la agricultura debido a los márgenes de rentabilidad tan estrechos que arrojaba esta actividad.
3. Una vez que DEPAC logró perfeccionar un esquema de operación de créditos sindicados con una Asociación Rural de Interés Colectivo (ARIC) que la misma ONG había promovido, empezaron los enfrentamientos con los funcionarios de la banca de desarrollo, quienes argumentaban madurez suficiente de la organización para contratar créditos en forma directa y tener su propio despacho de asesores. Al final, DEPAC optó por dejar la ARIC en manos de un despacho privado relacionado con la banca.
4. Para los directivos y técnicos resultó determinante observar que con el transcurrir del tiempo los grupos que recibían crédito no registraban mejorías económicas y productivas perceptibles, además de que resultaba muy frecuente que terminaran peleándose entre sí, para luego desintegrarse.

En suma, concluyeron que casi todos los factores que determinaban la lógica del crédito bancario eran ajenos al control de la ONG y que su comportamiento estaba estrechamente vinculado a coyunturas que provoca-

---

<sup>58</sup> Lo esencial de esta parte fue tomado de De la Vega (1999).

ban cambios muy bruscos. La conjunción de estas cuatro razones, además de que DEPAAC comenzó a enfrentar serios problemas financieros para sostener su operativa ante la cancelación de su principal y casi única fuente de ingresos<sup>59</sup>, obligaron a un cambio radical de paradigma. Así, a partir de 1989 se inició el ensayo de un modelo de ahorro parecido a las tandas pero con la modalidad de que se manejaban intereses. Con el paso del tiempo, este modelo se fue perfeccionando hasta llegar en 1998 a conformar un fondo de ahorro de 98 grupos con 1,224 ahorradores.

#### **4.4.1.2. Tecnología de intermediación financiera (TIF)**

La base de la TIF del Fondo DEPAAC es la formación de grupos solidarios a nivel de ejidos o comunidades. En general, los grupos se forman con un promedio de 22 integrantes. Los miembros del grupo tienen la responsabilidad conjunta por los préstamos recibidos por cada uno de sus integrantes, lo que significa el uso de una forma de “colateral social”. La función de los grupos también se relacionan con el mecanismo empleado para coleccionar los ahorros, mismo que consiste de cuatro etapas:

1. Mensualmente, cada grupo se reúne en su propia comunidad a fin de tratar varios asuntos y captar el ahorro individual, mismo que es registrado en una hoja de colecta donde aparecen todos los nombres del grupo.
2. En esta reunión se nombra a un representante del grupo para que se desplace al poblado más cercano que disponga de sucursales bancarias y deposite a nombre de la ONG el monto total coleccionado.
3. Este mismo representante acude a la capital del estado, sede de la ONG, para entregar la ficha de depósito y la relación completa de depositantes.
4. La ONG recibe la ficha de depósito y la hoja de colecta y asume el control administrativo del ahorro.

El servicio de ahorro que ofrece el Fondo DEPAAC se hace bajo dos modalidades: ahorro fijo y voluntario. El primero es una cantidad fija mensual que libremente determina cada persona y constituye el requisito para integrarse al Fondo y tener derecho a préstamos. El segundo se define como la cantidad que se deposita a plazos predeterminados y que en el Fondo la catalogan como una inversión. Con la promoción del servicio de ahorro se busca: (i) iniciar la capitalización del individuo, (ii) formar una garantía efectiva para ser sujeto de crédito y, (iii) crear el capital para otorgar créditos.

---

<sup>59</sup> Durante varios años esta ONG captó montos importantes realizando sorteos anuales.

Los intereses anuales que se pagan sobre el ahorro fijo son CETES<sup>60</sup> promedio del mes menos tres puntos. Por su parte, a la inversión se le premia con una tasa de CETES menos dos puntos.

En cuanto a la política crediticia, los montos de crédito a obtener dependen de la antigüedad como ahorrador y los montos de ahorro acumulados, tal y como se ilustra en el Cuadro 3-56.

| <b>Cuadro 3-56</b>                         | <b>Tiempo de ahorro</b>  | <b>Monto de crédito</b> | <b>Forma de pago</b> | <b>Requisitos</b> |
|--------------------------------------------|--------------------------|-------------------------|----------------------|-------------------|
| <b>Tiempo de ahorro y monto de crédito</b> | – Hasta 3 meses          | 100% de lo ahorrado     | Flexibles            | Firmar pagaré     |
|                                            | – Más de 3 y menos de 12 | 200% de lo ahorrado     | Flexibles            | Firmar pagaré     |
|                                            | – Más de 12 meses        | 300% de lo ahorrado     | Flexibles            | Firmar pagaré     |

Para obtener un crédito basta con presentar una solicitud que incluye el monto, el destino, el plazo y la firma del solicitante, además de la del representante y el secretario del grupo solidario. El monto máximo de los créditos no debe rebasar los 15 mil pesos y los plazos generalmente no exceden los 12 meses. Los pagos pueden ser mensuales, bimestrales, semestrales o al término del plazo, según como lo decidan los prestatarios. Aunque en la solicitud se debe especificar el destino del crédito, debe destacarse que, en general, los créditos son abiertos.

Si bien se firma un pagaré y el ahorro fijo queda como garantía, en realidad la garantía de los créditos es solidaria, pues en caso de que alguno de los integrantes de un grupo no pague su crédito, automáticamente se le suspende el crédito a todo el grupo a fin de que ejerzan presión sobre el moroso.

Asimismo, para que sea otorgado un préstamo, el solicitante debe cubrir los siguientes requisitos:

1. Pago de la parte social por un monto equivalente a diez salarios mínimos vigentes en el Distrito Federal. Esta aportación es intransferible, no genera intereses y se devuelve cuando el ahorrador se retira del Fondo.
2. Pago de un monto equivalente a un salario mínimo diario al año como aportación al gasto administrativo.
3. Pago de una comisión por el 1.5% del monto solicitado.

Los intereses anuales que se cobran se fijan con el valor de los CETES promedio del mes más ocho puntos.

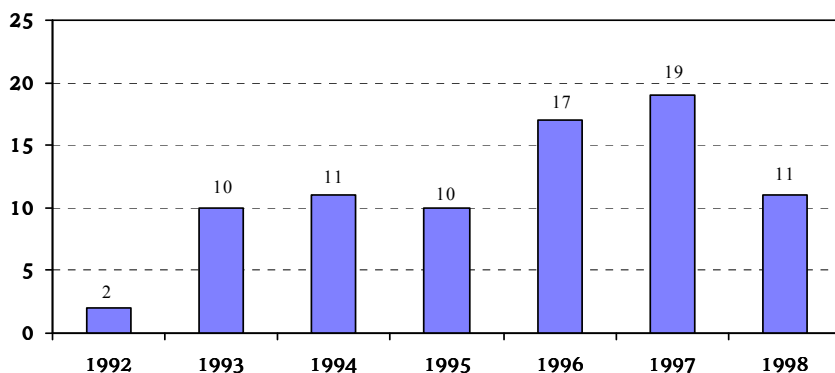
<sup>60</sup> Los Certificados de la Tesorería son instrumentos de deuda del gobierno federal a corto plazo. Además de ser el principal instrumento del mercado de dinero son considerados como los de más bajo riesgo. Su precio o rendimiento sirve como base para fijar el precio de otros instrumentos de deuda públicos y privados.

#### 4.4.1.3. Alcance y perfil de los clientes

Al cierre de 1998 el Fondo contaba con 98 grupos, 81 de los cuales operan en forma grupal y 17 en forma individual. El número total de ahorradores fue de 1,224.

El Fondo inició sus operaciones el mes de agosto de 1992 y si bien al principio fue necesaria una intensa campaña de promoción con los líderes comunitarios y pobladores en general, una vez que se empezaron a percibir beneficios y logros, las personas se acercan por sí mismas y forman su propio grupo con la asesoría del personal técnico de DEPAC. La evolución de los grupos en el tiempo se ilustra en la siguiente figura.

**Figura 3-16**  
*Evolución del  
número de grupos*



Los 30 municipios del estado de Puebla donde se localizan los grupos se caracterizan por estar densamente poblados, se practica una agricultura de temporal y ganadería de traspasío con bajos niveles de productividad. La mayoría de los ahorradores son campesinos (36%), muchos de los cuales no tienen tierra. Un 20% son amas de casa, 13% comerciantes y 31% se dedica a actividades diversas como asalariados y jornaleros.

El 84% de los grupos cuenta con 20 integrantes o menos, de los cuales 55% tienen entre 31 y 55 años de edad. En lo que respecta al género, 66% son hombres y 34% mujeres.

Lo que este perfil indica es que el Fondo DEPAC opera básicamente con población de bajos ingresos cuyas actividades están diversificadas y que la mujer es una importante usuaria de los servicios.

Con el propósito de evaluar el desempeño del Fondo en materia de movilización de ahorros, colocación y recuperación de créditos, se procedió a seleccionar una muestra al azar de 20 grupos considerando que tuvieran por lo menos dos años de antigüedad, que se ubicaran en el medio rural y que entre las actividades de los integrantes estuviera la

agricultura o la ganadería. Posteriormente, se seleccionó una submuestra al azar de siete grupos que en conjunto agrupan a 20% del total de clientes del Fondo. Por consiguiente, los siguientes indicadores se obtuvieron de esta submuestra de grupos.

#### 4.4.1.4. *Mobilización de ahorros*

Aunque existe la obligatoriedad de ahorrar para tener derecho a recibir los servicios del Fondo, cada persona define libremente el monto mensual de ahorro. Ante esta flexibilidad, el rango de ahorro por persona oscila entre 20 y 300 pesos mensuales, lo cual puede ser reflejo del bajo nivel de ingresos de las personas. Sin embargo, algo que influye en forma determinante en la decisión del tope de ahorro lo constituye la normatividad interna que definió el Fondo en lo que se refiere al monto máximo de crédito que una persona puede obtener. Así, al ser dicho monto de quince mil pesos, muchas personas simplemente se limitan a ahorrar una cantidad tal que les permita acceder al monto máximo de crédito. Aunque esto puede estar indicando que una de las motivaciones clave que impulsan a los pobres a transformar sus activos en ahorro financiero es la expectativa de obtener un crédito, también puede ser una señal de rigidez de la normatividad interna, sobre todo en lo que se refiere a la obligatoriedad del ahorro.

Un indicador que da cuenta de la disciplina de ahorro lo constituye el hecho de que 88% de los integrantes de los grupos analizados registró una regularidad en ahorro mayor al 80%. Con el propósito de determinar los factores que explican la constancia o regularidad en el ahorro, se procedió a realizar pruebas de ji-cuadrada usando variables como edad, género y ocupación. El resultado indica que la constancia en el ahorro es independiente de estas variables, lo cual sugiere que la idoneidad de la metodología de captación y los incentivos que impulsan a las personas al ahorro, son más determinantes para explicar la regularidad que cualquier otro factor.

| <b>Cuadro 3-57</b><br><b>Características de los montos de ahorro mensual por grupo</b> |              |                              |                                      |                                 |                             |                                      |
|----------------------------------------------------------------------------------------|--------------|------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------|-----------------------------|--------------------------------------|
|                                                                                        | <b>Grupo</b> | <b>Número de integrantes</b> | <b>Ahorro medio por persona (\$)</b> | <b>Desviación estándar (\$)</b> | <b>Rango de ahorro (\$)</b> | <b>Coefficiente de variación (%)</b> |
|                                                                                        | 1            | 75                           | 55                                   | 22                              | 20-140                      | 41                                   |
|                                                                                        | 2            | 7                            | 114                                  | 74                              | 30-235                      | 65                                   |
|                                                                                        | 3            | 15                           | 50                                   | 36                              | 20-200                      | 72                                   |
|                                                                                        | 4            | 30                           | 86                                   | 53                              | 20-200                      | 62                                   |
|                                                                                        | 5            | 20                           | 60                                   | 19                              | 40-100                      | 32                                   |
|                                                                                        | 6            | 11                           | 148                                  | 73                              | 50-300                      | 49                                   |
|                                                                                        | 7            | 54                           | 104                                  | 32                              | 50-300                      | 31                                   |

### ***a) Costos de transacción***

Los costos en que incurren las personas para ahorrar bajo la metodología diseñada por el Fondo incluyen el gasto mensual en pasaje que hace uno de los integrantes del grupo para depositar el ahorro grupal en una oficina bancaria y luego llevar la ficha de depósito a las oficinas del Fondo, además del tiempo invertido y posibles gastos de alimentación. Considerando que esta responsabilidad se va rotando entre todos los integrantes del grupo, sucede que hay grupos en los que transcurren hasta tres años para que alguno de los integrantes asuma estas funciones.

De acuerdo a estos indicadores y tomando como base el rango de ahorros por persona, resulta que para las personas que ahorran mensualmente el monto más bajo (\$20), sus costos de transacción podrían ascender hasta el 10% de lo ahorrado, pero para las que ahorran el monto más alto (\$300) sus costos serían de sólo 0.6% del ahorro.

#### ***4.4.1.5. Colocación de créditos***

En general los créditos son pequeños y a plazos cortos, pues en promedio son de \$5,183 a plazos de seis meses. El 70% de los créditos son menores o iguales a \$6,000; el 25% se ubica entre \$6,001 y \$10,000 y el 5% son mayores a \$10,000. Dados estos montos y plazos, el principal destino de los créditos es para capital de trabajo, para consumo o para cubrir emergencias. En efecto, al realizar una clasificación del destino específico que tuvieron los créditos, el resultado fue el siguiente:

1. Créditos destinados a inversiones, con el 72% del total. Se incluye la compra de insumos agropecuarios, comercialización y cría de ganado, gastos de siembra y cosecha, compra de terrenos agrícolas, pago de renta de tierras, compra de equipo agrícola y vehículos de trabajo, compra de abarrotes, equipamiento de salones de belleza o talleres de cualquier tipo.
2. Créditos destinados al consumo familiar, con el 19% del total. Se consideran los gastos de construcción y remodelación de vivienda, compra de electrodomésticos, gastos relacionados con celebraciones, entre otros.
3. Créditos orientados a cubrir emergencias, con el 9% del total. Se incluyen gastos médicos y funerarios.

La diversificación de actividades financiadas refleja la diversidad de fuentes de ingresos de los pobladores rurales, lo que a su vez permite dispersar riesgos al evitar concentrar la cartera en una o pocas actividades, máxime si se trata sólo de agricultura.

**Cuadro 3-58**  
Regularidad en la  
solicitud de  
créditos

| Grupo | Número de integrantes | No han solicitado | Intervalo entre créditos (meses) |        |         |      |
|-------|-----------------------|-------------------|----------------------------------|--------|---------|------|
|       |                       |                   | 1 – 6                            | 7 – 12 | 13 – 16 | > 16 |
| 1     | 75                    | 20%               | 8%                               | 48%    | 8%      | 16%  |
| 2     | 7                     | 0%                | 14%                              | 72%    | 0%      | 14%  |
| 3     | 15                    | 20%               | 0%                               | 27%    | 13%     | 40%  |
| 4     | 30                    | 83%               | 0%                               | 7%     | 3%      | 7%   |
| 5     | 20                    | 15%               | 0%                               | 45%    | 40%     | 0%   |
| 6     | 11                    | 55%               | 0%                               | 36%    | 0%      | 9%   |
| 7     | 54                    | 54%               | 22%                              | 13%    | 11%     | 0%   |
| Total | 212                   | 38%               | 10%                              | 32%    | 11%     | 9%   |

Algo que destaca es que 38% de las personas integrantes de los grupos que han ahorrado en el Fondo no han solicitado créditos después de haber transcurrido, en promedio, 39 meses de creados los grupos. Entre las razones esgrimidas por estas personas destacan cuatro: (i) consideran que el dinero ahorrado aún no es suficiente para acceder a un crédito atractivo, (ii) expresan temor a contraer deudas, (iii) señalan que el ahorro debe estar disponible para cubrir alguna emergencia y, (iv) consideran que el ahorro financiero es, de hecho, una inversión debido a los intereses que va generando.

Lo cierto, sin embargo, es que el ahorro de estas personas es colocado por el Fondo en aquellas personas que lo demandan para invertirlo en activos tangibles, siendo ésta, precisamente, la función esencial de un intermediario financiero.

Debido en parte al hecho de que un proporción importante de personas ahorran no sólo con el único interés de acceder a un crédito futuro, ello le permite al Fondo otorgar créditos cuyo monto puede ser equivalente a tres veces lo ahorrado por la persona que solicita el préstamo. Así, con el propósito de determinar la relación entre el monto del crédito y los saldos de ahorro, se realizaron pruebas de correlación para cada uno de los grupos analizados. El resultado indica que si bien es cierto que en promedio el Fondo otorga créditos cuyos montos son hasta tres veces el saldo de ahorro, también lo es que hay grupos que sobrepasan dicho límite (Cuadro 3-59).

**Cuadro 3-59**  
*Relación entre  
monto de créditos  
y saldos de  
ahorro*

| Grupo | Número de veces el saldo de<br>ahorro que se ha prestado | Correlación entre saldo de<br>ahorro y monto de crédito |
|-------|----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| 1     | 4.06                                                     | 0.75                                                    |
| 2     | 1.04                                                     | 0.60                                                    |
| 3     | 3.70                                                     | 0.62                                                    |
| 4     | 5.78                                                     | 0.83                                                    |
| 5     | 5.15                                                     | 0.83                                                    |
| 6     | 2.82                                                     | 0.85                                                    |
| 7     | 4.19                                                     | 0.58                                                    |
| Total | 2.45                                                     | 0.52                                                    |

**a) Morosidad**

Para fines del presente estudio de caso, la morosidad se refiere a los días que tarda un prestatario en pagar un crédito después de la fecha de vencimiento. Los resultados indican que 50% de los créditos otorgados fueron pagados antes de la fecha de vencimiento, 9% puntualmente y 41% se liquidaron con retraso, aunque dicho retraso sólo excedió 30 días para el 8% de los créditos.

Este buen desempeño en la recuperación de los fondos prestados constituye no sólo un claro indicador de satisfacción de los usuarios con relación a los servicios recibidos, sino que también refleja lo eficaz que resulta el uso del mecanismo de garantía solidaria, pues en caso de que algún prestatario se retrase en los pagos, es presionado por el resto de los integrantes de su grupo debido a que el Fondo suspende los créditos a todo el grupo en tanto no pague el moroso. Prueba de ello es que mientras el índice de morosidad alcanza niveles de 4% en el caso de los créditos que se otorgan individualmente, en los créditos grupales dicho índice es menor al 2%.

**Cuadro 3-60**  
*Oportunidad de  
pago de los  
créditos*

| Grupo | Pago<br>anticipado | Pago<br>puntual | M O R O S I D A D (días) |         |         |      |
|-------|--------------------|-----------------|--------------------------|---------|---------|------|
|       |                    |                 | 1 – 10                   | 11 – 20 | 21 – 30 | > 30 |
| 1     | 45%                | 10%             | 30%                      | 7%      | 2%      | 6%   |
| 2     | 50%                | 3%              | 30%                      | 7%      | 8%      | 2%   |
| 3     | 50%                | 8%              | 0%                       | 8%      | 8%      | 26%  |
| 4     | 42%                | 8%              | 8%                       | 8%      | 0%      | 34%  |
| 5     | 60%                | 10%             | 18%                      | 5%      | 0%      | 7%   |
| 6     | 60%                | 10%             | 30%                      | 0%      | 0%      | 0%   |
| 7     | 64%                | 6%              | 18%                      | 2%      | 4%      | 6%   |
| Total | 50%                | 9%              | 25%                      | 6%      | 2%      | 8%   |

Nota: De los 437 créditos analizados, 383 estaban pagados y 54 estaban vigentes al momento de realizar este análisis.

#### 4.4.1.6. Autosuficiencia financiera

Con el propósito de evaluar el nivel de dependencia de subsidios que registra el Fondo DEPAC, es decir, su grado de autosuficiencia financiera, se optó por usar el Índice de Dependencia de Subsidios (IDS) propuesto por Yaron (1994).

Para calcular el IDS se compararon todos los ingresos derivados de los activos que generan ingresos con todos los costos financieros, operativos y costos de capital imputados, expresados como porcentaje de los activos que generan ingresos. Los resultados obtenidos por el Fondo DEPAC al 31 de enero de 1998 fueron los siguientes (Cuadro 3-61):

| <b>Cuadro 3-61</b><br><b>Estructura de</b><br><b>costos del Fondo</b><br><b>DEPAC (\$)</b> | <b>Estructura</b><br><b>de costos</b> | <b>Saldo</b><br><b>actual</b> | <b>Saldo</b><br><b>anualizado</b> | <b>Importe</b>   |              |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|------------------|--------------|
|                                                                                            |                                       |                               |                                   | <b>( monto )</b> | <b>( % )</b> |
|                                                                                            | Activos productivos                   | 2,032,756                     | 2,032,756                         | 2,032,756        | 100.00%      |
|                                                                                            | Ingresos financieros                  | 49,762                        | 597,144                           | 597,144          | 29.38%       |
|                                                                                            | Gastos financieros                    | 15,344                        | 184,128                           | 184,128          | 9.06%        |
|                                                                                            | Gastos operativos                     | 20,518                        | 246,216                           | 246,216          | 12.11%       |

A partir de los resultados obtenidos se realizó el análisis de rentabilidad del Fondo encontrándose que con un margen financiero de 29.38%, el Fondo funciona con un margen operativo positivo de 8.21%. Además, el Fondo no necesita incrementar su rendimiento sobre activos para cubrir sus costos a largo plazo, sino que por el contrario, podría reducirlos 27.93%, lo cual quiere decir que no requiere de subsidios.

Sin embargo, al realizar el análisis anterior no se imputó el costo económico neto del capital o patrimonio del Fondo como costo real asociado al manejo del mismo. El costo imputado del capital se debe incluir en el análisis financiero para compensar los costos económicos de mantenimiento del valor real de las fuentes de capital. Para calcular el costo económico del capital se puede tomar como referencia la tasa de inflación anual, la cual refleja el costo de mantenimiento del poder adquisitivo real del capital. En este caso se consideró una tasa de inflación del 15% (para 1997) obteniéndose que el Fondo necesita incrementar su rendimiento sobre activos 23.11%, es decir, de 29.38% a 36.17%, para compensar la eliminación inmediata de todos los subsidios.

Entonces, para recuperar la pérdida de valor de activos por la inflación, la tasa de interés debería incrementarse en 23.11%. Las políticas para lograrlo podrían ser las siguientes: (i) elevar la tasa de interés que se cobra a los prestatarios, (ii) incrementar el número de ahorradores o (iii) combinar ambas políticas.

**Cuadro 3-62**  
**Análisis de rentabilidad del Fondo DEPA al 31 de enero de 1998**

| Concepto                                  | Descripción                                            | Fondo de ahorro |
|-------------------------------------------|--------------------------------------------------------|-----------------|
| – Ingresos financieros                    | Cartera e inversiones                                  | 29.38%          |
| ▪ Costo financiero                        | Intereses pagados por pasivos                          | 9.06%           |
| – Magen financiero bruto                  | Ingresos financieros – Costo financiero                | 20.32%          |
| ▪ Gasto de operación y reserva incobrable | Costos totales                                         | 12.11%          |
| – Margen operativo neto                   | Margen financiero – Costos totales                     | 8.21%           |
| ▪ Reserva depreciación monetaria          | Costo de capital imputado                              | 15.00%          |
| – Resultado neto                          | Margen operativo neto – Reserva depreciación monetaria | (6.79%)         |
| ▪ Rendimiento requerido                   | Ingresos financieros – Resultado neto                  | 36.17%          |
| Índice subsidio                           | Resultado neto / Ingresos financieros                  | 23.11%          |

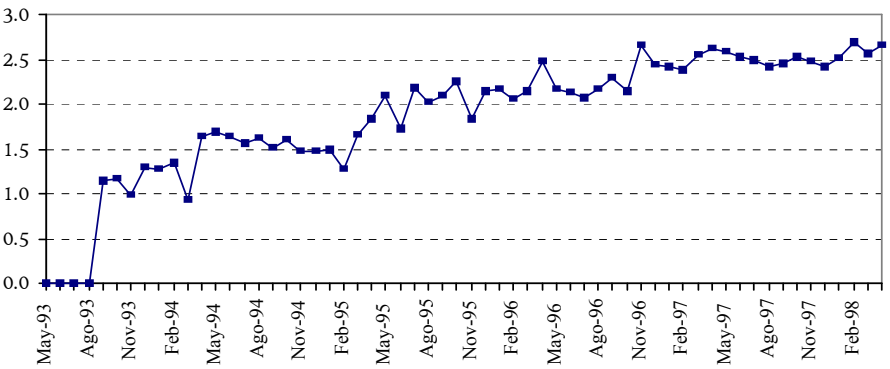
**a) Sostenibilidad financiera**

La sostenibilidad de una institución financiera se puede definir como la capacidad que ésta tiene para ofrecer a largo plazo servicios financieros acordes a las necesidades de los usuarios. Para evaluar la sostenibilidad del Fondo se procedió a analizar los niveles de apalancamiento y capital de trabajo necesario para los siete grupos estudiados.

**a1) Apalancamiento y riesgos**

Se calculó el apalancamiento de los siete grupos estudiados a partir de sus activos y pasivos acumulados, a fin de analizar los niveles de endeudamiento que tienen y definir qué tan riesgoso sería para el Fondo mantener esta situación, en caso de que todos los integrantes de los grupos solicitaran créditos.

**Figura 3-17**  
**Niveles de apalancamiento de siete grupos de ahorro analizados**



En la figura anterior se puede apreciar que los niveles de apalancamiento durante los primeros años de operación de los grupos son in-

feriores a dos. Este comportamiento se explica porque los integrantes de los grupos tratan de ahorrar lo suficiente antes de pedir un préstamo atractivo. Por otro lado, existen personas que tienen temor de endeudarse, por lo que ahorran pero no solicitan créditos.

Se observan algunos picos en la curva de apalancamiento que coinciden con el inicio y el final del ciclo agrícola primavera-verano (abril, mayo, septiembre y octubre), lo cual se explica dado que muchos ahorradores son agricultores que seguramente en estos meses inician la preparación y siembra de sus tierras o bien requieren financiamiento para levantar sus cosechas, por lo que la demanda de préstamos se incrementa en este período.

Con el paso del tiempo, los niveles de apalancamiento se han incrementado sin llegar a ser mayores de tres. Sin embargo, este comportamiento podría ser riesgoso para el Fondo en caso de que se presentaran los siguientes escenarios:

1. En la mayoría de los grupos existe una proporción importante de socios que no han solicitado préstamos (38% de los grupos analizados). Si lo hicieran, los niveles de endeudamiento se incrementarían notablemente y posiblemente el Fondo tendría problemas de liquidez.
2. En caso de que todos los socios de un grupo dejaran de pagar sus préstamos. Este sería el problema más grave para el Fondo, dado que la única garantía real disponible son los ahorros y partes sociales de los deudores, montos que sólo cubren poco más de la tercera parte del adeudo total. Debe tenerse presente que si bien el riesgo de pago individual está cubierto con la cobranza solidaria del grupo, el no pago colectivo, en caso de presentarse, sería difícil de contrarrestar.

Con relación a este escenario, se encontró que existe una gran heterogeneidad en cuanto a los patrones de ahorro interno en los grupos. En la mayoría de los grupos hay rangos de ahorro mensual muy amplios que van desde 30 a 300 pesos por persona. Los que ahorran más al interior de un grupo son en general los que piden préstamos de mayor cuantía y con mayor frecuencia que los que ahorran menos. Esta situación hace que los niveles de apalancamiento de un grupo se eleven, por lo que sería más recomendable la integración de grupos más homogéneos en cuanto a los montos de ahorro mensual.

3. Además de la heterogeneidad de los patrones individuales de ahorro, otra causa que explica el comportamiento del apalancamiento es la gran flexibilidad que ha tenido el Fondo en la aplicación de las

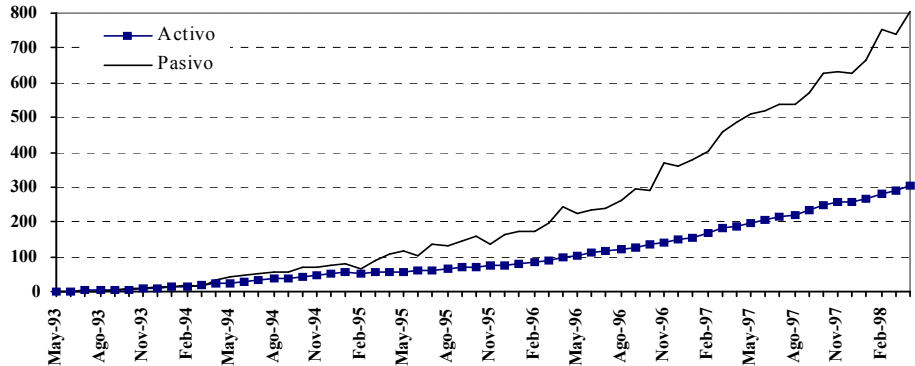
normas de operación, específicamente lo que se refiere a la relación crédito-ahorro de tres a uno, que en muchos casos no se respeta.

Así, los ahorros, las partes sociales y los intereses cobrados por los préstamos aún no son suficientes para cubrir la demanda de créditos, teniendo que utilizar un capital de trabajo adicional (capital semilla) para sostener esta situación. Este capital se ha conformado con aportaciones y donativos de diversas ONG.

Para ver de una manera más clara la tendencia que tienen los activos y pasivos de los grupos, se elaboró la Figura 3-18 que muestra que el pasivo de los grupos es superior al activo de los mismos. La diferencia entre pasivo y activo es muy notoria. Sin embargo, debe tenerse presente que una parte del pasivo es dinero que se espera obtener por concepto de intereses y no únicamente por pago de principal.

El crecimiento del activo es más lento que el del pasivo, debido a que existe un estancamiento en cuanto al ahorro. Cuando una persona se integra a un grupo, fija una cantidad a depositar, que en la mayoría de los casos no aumenta en el tiempo, pues los ahorradores calculan el monto de crédito que requieren y cuándo lo necesitan. Por lo tanto, siempre tratan de pedir créditos por la máxima cantidad que les permita su ahorro y con el mayor plazo posible.

**Figura 3-18**  
*Tendencia de los activos y pasivos de los siete grupos analizados*



Para disminuir las situaciones de riesgo, sería recomendable que el Fondo aplique estrictamente la norma de préstamos equivalente a tres veces lo ahorrado y establezca criterios precisos en cuanto a la fijación de plazos, número de socios y variabilidad de montos de ahorro por cada integrante de grupo.

### ***a2) Capital semilla requerido para garantizar la sostenibilidad***

Con el propósito de precisar la magnitud del capital semilla requerido para operar fondos tipo DEPAC, se procedió a determinar el monto necesario por persona.

**Cuadro 3-63**  
**Capital semilla requerido por persona para garantizar la sostenibilidad (enero-abril 1998)**

| Grupo | Número de integrantes | Capital de trabajo para operar (\$) | Capital semilla por persona (\$) |
|-------|-----------------------|-------------------------------------|----------------------------------|
| 1     | 75                    | 88,657                              | 1,182                            |
| 2     | 7                     | 13,289                              | 1,898                            |
| 3     | 15                    | 14,359                              | 957                              |
| 4     | 30                    | 22,382                              | 186                              |
| 5     | 20                    | 50,186                              | 2,509                            |
| 6     | 11                    | 21,490                              | 1,954                            |
| 7     | 54                    | 18,736                              | 347                              |
| Total | 212                   | 229,099                             | 1,081                            |

La necesidad de capital de trabajo por persona está poco relacionada con la antigüedad de los grupos y varía directamente con el monto de ahorro promedio del grupo, la proporción de miembros del grupo que solicitan préstamos, la heterogeneidad de los patrones de ahorro, el plazo medio de los créditos otorgados al grupo y el nivel de apalancamiento (Cuadro 3-64).

**Cuadro 3-64**  
**Algunas características de los siete grupos analizados**

| Grupo | Capital semilla por persona (\$) | Antigüedad del grupo (meses) | Ahorro mensual medio (\$) | Integrantes que solicitan crédito (%) | Plazo medio del crédito (meses) | Préstamo promedio (\$) |
|-------|----------------------------------|------------------------------|---------------------------|---------------------------------------|---------------------------------|------------------------|
| 1     | 1,182                            | 60                           | 55                        | 80                                    | 6                               | 5,388                  |
| 2     | 1,898                            | 52                           | 114                       | 100                                   | 9                               | 4,233                  |
| 3     | 957                              | 48                           | 50                        | 80                                    | 9                               | 4,628                  |
| 4     | 186                              | 31                           | 86                        | 17                                    | 6                               | 7,033                  |
| 5     | 2,509                            | 30                           | 60                        | 85                                    | 6                               | 5,783                  |
| 6     | 1,954                            | 24                           | 148                       | 45                                    | 5                               | 6,996                  |
| 7     | 347                              | 16                           | 104                       | 46                                    | 4                               | 3,919                  |
| Total | 1,081                            | 39                           | 79                        | 62                                    | 6                               | 5,183                  |

En la medida en que el monto de ahorro promedio de un grupo aumenta, la necesidad de capital semilla también lo hace, debido a que los montos de préstamo dependen del ahorro acumulado. Por ejemplo, los grupos 1, 2 y 3 tienen aproximadamente el mismo tiempo de haberse integrado al Fondo y sin embargo el grupo 2 es el que necesita más capital semilla, debido a que es el que tiene el mayor monto de ahorro promedio, el mayor plazo promedio y 100% de sus integrantes han solicitado préstamos.

Si la proporción de integrantes que solicitan préstamos dentro de un grupo se incrementa, ocurre lo mismo con la necesidad de capital semilla. Así, los grupos 4 y 5 tienen la misma antigüedad y similar número de socios, pero la necesidad de capital de trabajo de cada uno es diferente debido a que en el primero únicamente 17% de sus socios han solicitado préstamos, mientras que en el segundo 85% lo ha hecho.

La heterogeneidad en los patrones de ahorro individual dentro de los grupos se relaciona con la necesidad de capital semilla, dado que si dentro de los grupos existen miembros que ahorran más y que solicitan créditos mayores, esto provoca que la necesidad de capital de trabajo se incremente. Por ejemplo, a pesar de que los grupos 6 y 7 tienen antigüedad, proporción de socios que solicitan préstamos y plazos promedio similares, la necesidad de capital de trabajo que requieren es diferente, debido a que en el primer grupo el coeficiente de variación de ahorro es mayor, al igual que el ahorro promedio mensual y por lo tanto el monto de préstamo promedio.

En resumen, para operar un fondo similar al estudiado, se necesitan aproximadamente 1,081 pesos de capital semilla por cada persona. Esto significa que por cada peso de capital semilla se pueden desarrollar intermediarios financieros como el Fondo DEPAC que puedan ofrecer hasta cinco pesos en créditos a las personas que se integran a los grupos en calidad de ahorradores.

#### 4.4.1.7. Impactos

Diversos estudiosos de las finanzas rurales como Otero y Rhyne (1998); Johnson y Rogaly (1997) y Yaron *et. al.* (2000), han advertido sobre los diversos problemas metodológicos y operativos que enfrentan los procesos de evaluación de impactos de los servicios financieros, entre ellos la dificultad de obtener información adecuada y de precisar si los impactos observados a nivel de los usuarios pueden ser de hecho atribuibles a la estrategia impulsada. Por lo tanto, argumentan que dichas evaluaciones ni siquiera deberían realizarse y que en su lugar podrían considerarse la salud financiera de la institución y su alcance como indicadores de impacto. Si la institución está ampliando sus servicios a un creciente número de personas y los índices de sustentabilidad —como el IDS propuesto por Yaron— están mejorando, se puede considerar que ello ocurre porque los usuarios finales juzgan valiosos los servicios financieros y por consiguiente ahorran regularmente y pagan puntualmente sus préstamos.

Considerando que el Fondo DEPAC registra un IDS de 23% —en comparación con BANRURAL que tiene un IDS de 171%—, que sólo el

8% de los créditos registran niveles de morosidad superiores a los 30 días y que 88% de los grupos ahorran en forma regular, bien podría afirmarse que este Fondo ha logrado impactar en los usuarios.

No obstante la bondad de estos indicadores, se consideró conveniente complementarlos con la realización de entrevistas y discusiones con los grupos a fin de conocer la opinión de los propios usuarios sobre los beneficios percibidos. Las siguientes frases resumen las opiniones más generalizadas que expresaron los usuarios:

1. “Aunque somos muy pobres, la idea es que el ahorro lo tomemos como el comer, el dormir ... el vivir”.
2. “El ahorro nos sirve para empezar a dejar de ser jodidos”.
3. “El Fondo nos ha dado un panorama más amplio de lo que se puede hacer. Antes nos considerábamos muy inútiles, y hoy vemos que hay muchas cosas por hacer”.
4. “Antes decía: cuando tenga dinero voy a poner un negocio, pero nunca iniciaba el negocio porque no ahorrraba. Ahora me doy cuenta que si ahorro paso del sueño a la realidad”.

Lo que estas expresiones indican es que el Fondo DEPAC ha logrado reducir la vulnerabilidad de las personas y sobre todo los ha dotado de poder, toda vez que ahora perciben que tienen mayor control sobre sus vidas.

#### **4.4.1.8. Riegos y debilidades**

No obstante la importancia que reviste la prestación de servicios de ahorro, no puede ignorarse el hecho de que la operación de estos servicios implican la asunción de responsabilidades por el dinero de otras personas, por lo que no debe hacerse a la ligera. Así, una de las debilidades que presentaba el Fondo DEPAC en el momento en que se realizó la evaluación, era la “rusticidad” del sistema de contabilidad empleado, toda vez que con la información disponible resultaba difícil conocer con precisión el estado financiero del Fondo y evaluar el nivel de riesgos al que estaban expuesto. Dado el carácter informal de la institución, los usuarios carecen de cualquier protección ante malos manejos de parte de los administradores. Aunque estas deficiencias estaban siendo corregidas por el Fondo —al adoptar un sistema que permitía un manejo automatizado de las operaciones y al formalizar la existencia del Fondo a través de la adopción del régimen de sociedad cooperativa de ahorro y crédito—, no deja de ser preocupante que este tipo de instituciones proliferan con tanta facilidad en diversas partes del país sin una adecuada regulación y supervisión.

## C. Servicio de cuasi factoraje financiero

### 1. Antecedentes

Como parte fundamental de la nueva política agrícola, en 1993 el gobierno decidió modificar el mecanismo de canalización de subsidios a los productores de granos básicos. Se optó por cancelar el subsidio otorgado a través de los precios de garantía por un apoyo directo a los productores. Aunque este cambio se pretendió justificar argumentando razones de equidad<sup>61</sup>, lo cierto es que como resultado de las negociaciones establecidas en el marco del Tratado de Libre Comercio y posteriormente a nivel multilateral en el seno de la Ronda Uruguay del GATT, además del interés de que los consumidores nacionales tuvieran acceso a alimentos a precios de mercado, México decidió alinear los precios internos de los granos básicos a los precios prevalecientes en el mercado internacional.

En virtud de que los primeros eran superiores a los segundos, se diseñó un programa de Apoyos Directos al Campo, denominado PROCAMPO, a fin de compensar con un apoyo monetario la pérdida de ingreso por efecto de la alineación de precios. La vigencia de este programa sería de 15 años a partir del ciclo agrícola 01 94/95 con pagos constantes en términos reales durante los primeros 10 años y decrecientes en forma lineal a partir del onceavo año.

El PROCAMPO tiene por objeto entregar un apoyo directo al ingreso de los productores agrícolas. Este consiste en una cuota por hectárea cultivada con cualquiera de los siguientes cultivos “elegibles”: maíz, frijol, arroz, trigo, sorgo, cebada, soya, algodón y cártamo. Estos cultivos eran los que recibían el apoyo del sistema de precios de garantía.

De 1994-1998 PROCAMPO ha beneficiado anualmente a cerca de tres millones de productores y a casi catorce millones de hectáreas distribuidas en todas las regiones agrícolas del país, lo que representa más del 90% de la superficie sembrada con los nueve cultivos susceptibles de apoyo. Se han otorgado apoyos acumulados por un monto aproximado de 33 mil millones de pesos, cantidad que representa un 40% de la cartera crediticia total descontada por los FIRA durante ese mismo periodo.

El apoyo del PROCAMPO se entrega a los productores en el lapso que ocurre entre la siembra de sus tierras y el levantamiento de las cosechas. Aunque la normatividad establece que los apoyos deben entregarse a

---

<sup>61</sup> Considerando que aproximadamente 2.2. millones de productores destinaban una parte significativa de la producción al autoconsumo –58% o más; el hecho de que los precios de garantía fueran superiores a los internacionales no los beneficiaba (SARH, s/f).

más tardar 60 días después de la fecha en que los productores acudieron a las ventanillas de atención a llenar su solicitud de apoyo, lo cierto es que un 46% de los productores reciben su apoyo después del tiempo que establece la norma (ASERCA, 1998). Esto significa que teóricamente el apoyo no puede ser destinado a sufragar los gastos relacionados con la preparación de la tierra, siembra y primera fertilización —pues antes necesitan haber sembrado para poder solicitar el apoyo—, aunque dicho apoyo les permite disponer de recursos monetarios justamente en el periodo en que su propia actividad productiva no les arroja ningún ingreso.

Si bien el PROCAMPO ha sido concebido como un apoyo al ingreso de los productores de cultivos básicos, existe plena libertad para decidir el destino final del apoyo en aquello que les resulte más conveniente. Así, puede darse el caso que los productores decidan destinar el apoyo al consumo productivo, es decir, a la adquisición de insumos y medios de producción, o bien al consumo doméstico, esto es, a la compra de alimentos, vestido o gastos destinados a la vivienda, a la educación, etc. Al respecto, en una encuesta por muestreo realizada por ASERCA se encontró que 76% de los productores manifestaron destinar el apoyo solamente al consumo productivo (41.1%) o preferentemente al consumo productivo (34.9%), lo que significa que el PROCAMPO tiene una influencia directa sobre las actividades de las unidades de producción (ASERCA, 1998; Cuadro 3-65).

**Cuadro 3-65**  
**Destino del apoyo de PROCAMPO en las unidades de producción por estrato de superficie**

| <b>Concepto</b>                    | <b>Total</b> | <b>I:<br/>&lt; 10</b> | <b>II:<br/>&lt; 45</b> | <b>III:<br/>&lt; 126.6</b> | <b>IV:<br/>&lt; 2,000</b> | <b>V:<br/>&gt; 2,000</b> |
|------------------------------------|--------------|-----------------------|------------------------|----------------------------|---------------------------|--------------------------|
| Sólo consumo productivo            | 41.1         | 40.4                  | 50.1                   | 55.1                       | 55.5                      | 56.8                     |
| Consumo productivo preferentemente | 34.9         | 35                    | 33                     | 35.5                       | 33.8                      | 32                       |
| Sólo consumo doméstico             | 9.8          | 10.3                  | 3.5                    | 0.7                        | 1.2                       | 0.9                      |
| Consumo doméstico preferentemente  | 7.4          | 7.6                   | 5.8                    | 1.2                        | 1.2                       | 1.2                      |
| Otros                              | 6.8          | 6.7                   | 7.7                    | 7.5                        | 8.2                       | 9.2                      |
| Total                              | 100          | 100                   | 100                    | 100                        | 100                       | 100                      |

Fuente: ASERCA, 1998.

El hecho de que tendencialmente el PROCAMPO sea empleado para adquirir insumos como semillas, fertilizantes, insecticidas, herbicidas, agua para riego, etc., se debe a la confluencia de dos acontecimientos que se refuerzan mutuamente:

1. Descenso del poder adquisitivo de los productores de granos básicos dada la caída que han registrado los precios reales de los granos.
2. Carencia de fuentes formales, y aún informales, de financiamiento.

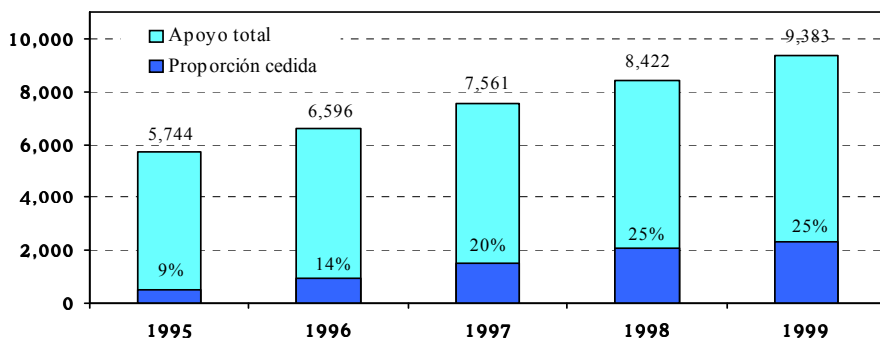
## 2. Cesión de derechos para el cobro de PROCAMPO

Para que el PROCAMPO pudiera ser usado anticipadamente para adquirir insumos tuvieron que ocurrir una serie de innovaciones tendientes a crear mecanismos que permitieran disponer de los recursos monetarios con antelación a las siembras. Uno de esos mecanismos es al que se le ha denominado “cesión de derechos al cobro del PROCAMPO”, mecanismo mediante el cual los productores (al poseer un documento por cobrar a 60 días, según la normatividad) ceden sus derechos de cobro a un proveedor de insumos o institución financiera, quienes les entregarán insumos o dinero por adelantado, con un descuento.

La cesión de derechos se asemeja mucho al factoraje financiero, mecanismo mediante el cual se puede obtener dinero en forma anticipada sobre las cuentas por cobrar, contra-recibos, promesa de pago, etc. (Mansell, 1994). El PROCAMPO constituye una especie de promesa de pago que el gobierno le ha hecho a los productores *a condición* de que siembren sus tierras con cultivos básicos. Cuando un productor cede sus derechos al cobro de su apoyo por el total de la superficie apta para ser apoyada, el pago en cheque del subsidio se entregará al cesionario y no al productor.

Fue hasta el ciclo PV 95 cuando se formalizó el mecanismo de cesión de derechos y ya para entonces el 14% de los productores cedió sus derechos, lo que representó un monto equivalente al 10% del total del monto operado por PROCAMPO. A partir de este ciclo, la cesión de derechos tiende a adquirir mayor importancia a grado tal que para año agrícola 1999, un 25% del monto de los apoyos que ascendieron a 9,382 millones de pesos, fue cedida a diferentes cesionarios (Figura 3-19).

**Figura 3-19**  
Evolución de la cesión de derechos de PROCAMPO (millones de pesos corrientes)



Fuente: ASERCA, 2000.

### 3. Instituciones financieras como cesionarias

Algo que resulta relevante destacar lo constituye el tipo de cesionarios que se comprometen a adelantar recursos a los productores y su evolución en el tiempo. En sus inicios, el principal cesionario eran los propios gobiernos de los estados, seguidos por las instituciones financieras y por los proveedores de insumos. Con el transcurrir del tiempo, los gobiernos estatales pierden importancia hasta casi desaparecer y adquieren supremacía como cesionarios las instituciones financieras, mientras que los proveedores de insumos reducen significativamente su participación (Cuadro 3-66). El hecho de que para el ciclo PV 98 las instituciones financieras participaran con 81% del valor total involucrado en la cesión de derechos, significa no sólo que el PROCAMPO es percibido como un buen negocio por los bancos, sino también indica un cambio en lo que recibe el productor por adelantado a cambio de ceder su derecho: si en sus inicios recibía insumos, ahora recibe principalmente dinero, mismo que no necesariamente se destina a la adquisición de insumos.

**Cuadro 3-66**

**Tipo de cesionarios de los derechos de PROCAMPO (participación en el monto total cedido)**

| <b>Ciclo / Tipo de cesionario</b> | <b>PV</b> |       | <b>OI</b> |       | <b>PV</b> |       | <b>OI</b> |  | <b>PV</b> |  | <b>OI</b> |  | <b>PV</b> |  | <b>OI</b> |  | <b>PV</b> |  | <b>OI</b> |  |
|-----------------------------------|-----------|-------|-----------|-------|-----------|-------|-----------|--|-----------|--|-----------|--|-----------|--|-----------|--|-----------|--|-----------|--|
|                                   | 1995      | 95/96 | 1996      | 96/97 | 1997      | 97/98 | 1998      |  |           |  |           |  |           |  |           |  |           |  |           |  |
| Instituciones financieras (%)     | 39        | 49    | 38        | 47    | 59        | 46    | 81        |  |           |  |           |  |           |  |           |  |           |  |           |  |
| Proveedores de insumos (%)        | 21        | 45    | 34        | 46    | 23        | 33    | 16        |  |           |  |           |  |           |  |           |  |           |  |           |  |
| Otros (%)                         | 40        | 6     | 28        | 7     | 18        | 21    | 3         |  |           |  |           |  |           |  |           |  |           |  |           |  |
| Monto total cedido*               | 465.9     | 84.6  | 844.8     | 139.2 | 1,389     | 254.6 | 1,945     |  |           |  |           |  |           |  |           |  |           |  |           |  |

\* Cifras en millones de pesos corrientes.

Fuente: ASERCA, 1998.

### 4. Proceso operativo del mecanismo de cesión

Para entender las causas por las cuales las instituciones financieras han adquirido la supremacía en detrimento de los proveedores de insumos, resulta necesario analizar el proceso que implica la cesión de derechos de PROCAMPO, tal y como se ilustra en el Cuadro 3-67.

Las doce actividades que implica el proceso de cesión de derechos de PROCAMPO consumen tiempo y dinero que los cesionarios deben estar dispuestos a asumir. Por ejemplo, para una superficie cedida de cinco mil hectáreas, se necesita que por lo menos seis técnicos de campo inviertan 60 días de trabajo. Es precisamente aquí donde radica uno de los “cuellos de botella” de la cesión de derechos. ¿Quién cubre estos costos: los productores o los cesionarios?

| Cuadro 3-67                                    | Actividad                                           | Funciones                                                                                                                                                                                                                                        |
|------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Proceso para la cesión de derechos de PROCAMPO | 1. Promoción                                        | Traslado a cada comunidad y explicación en asambleas generales o en cualquier reunión la oferta de cada banco o cesionario.                                                                                                                      |
|                                                | 2. Preinscripción                                   | Comunicar a productores fecha de apertura de ventanillas de inscripción para solicitar el apoyo de PROCAMPO.                                                                                                                                     |
|                                                | 3. Elaboración de lista de interesados              | Se elabora una lista con todos los productores interesados en ceder sus derechos de PROCAMPO.                                                                                                                                                    |
|                                                | 4. Verificación de lista de productores interesados | Los promotores o cesionarios envían listado a la oficina regional de ASERCA a fin de depurar o aprobar la lista.                                                                                                                                 |
|                                                | 5. Llenado de formatos FIRA                         | Los promotores o cesionarios llenan un formato con todos los datos del productor: nombre, predio, superficie, cultivos a sembrar, monto solicitado, etc.                                                                                         |
|                                                | 6. Depuración de listado por FIRA y bancos          | Las instituciones financieras verifican la solvencia y antecedentes de los productores y depuran el listado.                                                                                                                                     |
|                                                | 7. Elaboración de contrato de crédito               | Llenado de formato de contrato de crédito.                                                                                                                                                                                                       |
|                                                | 8. Firma de cada contrato individual de crédito     | Los promotores o cesionarios deberán recabar la firma de cada productor cedente.                                                                                                                                                                 |
|                                                | 9. Envío contratos a bancos                         | Los promotores o cesionarios deberán recabar la firma de cada productor cedente.                                                                                                                                                                 |
|                                                | 10. Programación de la entrega de recursos          | Los promotores o cesionarios deberán estar al tanto del día y lugar que el Servicio Panamericano de Protección acudirá a las comunidades a ministrar los recursos. Deberán avisar a productores, ser guías del servicio de traslado y vigilar la |
|                                                | 11. Reinscripción                                   | Los promotores o cesionarios deberán garantizar que todos los productores que cedieron se reinscriban en la ventanilla y verificar que los datos coincidan con los de la preinscripción.                                                         |
|                                                | 12. Finiquito                                       | En caso de remanentes por tasas de interés o fondo de garantía, deberá reembolsarse a los productores en forma individual la cantidad correspondiente.                                                                                           |

Lo que han hecho las instituciones financieras, particularmente la banca comercial y la de desarrollo de segundo piso —los FIRA—, es darle el tratamiento de un crédito de avío convencional a los recursos monetarios adelantados a cuenta de PROCAMPO. De esta manera, varios de los instrumentos que los FIRA han diseñado para inducir la participación de la banca comercial en el financiamiento rural (como la garantía, los estímulos por realizar operaciones pequeñas de crédito y el margen de intermediación), se incorporan a la cesión de derechos y hacen atractivo el mecanismo para la banca comercial.

Así por ejemplo, debido a que la banca comercial se fondea con recursos FIRA para participar como cesionario, recibe de parte de estos Fi-

deicomisos un estímulo económico por productor cedente al amparo del Sistema de Estímulos a la Banca (SIEBAN). Con parte de este estímulo la banca comercial subcontrata los servicios de empresas de servicios — comúnmente llamados despachos o bufetes de asesoría agropecuaria— para que éstas realicen por cuenta y orden del cesionario todas las actividades que implica la cesión de derechos, recibiendo a cambio una parte del SIEBAN, que oscila entre 15 y 20 pesos por hectárea cesionada.

Es precisamente en el SIEBAN, además de la garantía y en el margen de intermediación, donde se encuentra la principal ventaja de la banca sobre los proveedores de insumos, ya que éstos no cuentan con estos estímulos que les permitan cubrir los costos que involucra la cesión de derechos, a menos que operen como agentes parafinancieros o PROCREA. Aunque en estos casos también tendrían que negociar con la banca parte del SIEBAN y del margen de intermediación.

Ahora bien, como cualquier operación de factoraje, para que el productor que cede sus derechos tenga liquidez anticipada, debe estar dispuesto a pagar un precio, mismo que se traduce en un descuento al monto total del apoyo otorgado por el gobierno por cada hectárea sembrada. Teóricamente el descuento está determinado por el “riesgo crediticio del productor”, la tasa de interés del mercado y la fecha de vencimiento de la operación. Los productores y las instituciones financieras saben de antemano que por el cumplimiento del simple requisito de la siembra, el gobierno ha asumido el compromiso de otorgar el apoyo por un período de 15 años, por lo que el riesgo de incumplimiento por parte del gobierno puede considerarse prácticamente nulo. En tal sentido, bajo la perspectiva de la banca el riesgo sólo recae en el productor. Con la experiencia acumulada de los primeros ciclos en que operó el mecanismo de cesión de derechos, las instituciones financieras identificaron los principales factores de riesgo, a saber:

1. Que el productor cedente no corresponda con el productor que se reinscribe.
2. Qué la superficie cedida no corresponda con la efectivamente sembrada.
3. Qué el productor ceda sus derechos a más de un cesionario.

La ocurrencia de cualquiera de estos factores es causal de suspensión del apoyo y por tanto de pérdida para el cesionario. Por tal motivo, las instituciones financieras decidieron aplicar un descuento al apoyo total a fin de conformar un fondo de contingencia, adicional a la garantía al 90% otorgada por FIRA y que implica otro descuento para el productor. En el Cuadro 3-68 se ilustra un ejemplo que corresponde al esquema de des-

cuentos que aplica un banco comercial. En términos generales, la banca comercial y de desarrollo aportan liquidez anticipada a los productores por un costo equivalente al 10.5% del valor total del apoyo PROCAMPO.

Debido a la gran certidumbre del apoyo PROCAMPO y a los mecanismos de contingencia y garantía que incluye la cesión de derechos, el riesgo en el que incurren los bancos comerciales es prácticamente nulo.

|                                                                                                                                      |                                                  |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|-----|
| <b>Cuadro 3-68</b><br><i>Mecanismo de descuento a los productores que ceden sus derechos al cobro de PROCAMPO a un banco (\$/ha)</i> | Importe total del apoyo PROCAMPO                 | 626 |
|                                                                                                                                      | Descuentos por:                                  |     |
|                                                                                                                                      | – Servicio de transporte y protección de valores | 5   |
|                                                                                                                                      | – Costo del servicio de garantía                 | 7   |
|                                                                                                                                      | – Fondo de contingencia                          | 10  |
|                                                                                                                                      | – Intereses                                      | 44  |
|                                                                                                                                      | Importe del crédito otorgado al productor        | 560 |

Nota: Cifras correspondientes al ciclo PV 1998.

5. Fortalezas y debilidades del cuasi factoraje financiero

No obstante que la cesión de derechos de PROCAMPO constituye un fiel reflejo de la falta de liquidez de los agricultores y de la escasez de fuentes formales de financiamiento, este mecanismo de factoraje ha recibido múltiples críticas por parte de los prestadores de servicios (Despeno, 1999) y los proveedores de insumos que se han visto marginados. Entre las principales destacan las siguientes:

1. No existe selección de la calidad moral del acreditado.
2. No se investigan los antecedentes crediticios del sujeto.
3. No se analiza la capacidad productiva del acreditado. En realidad, dicha capacidad es irrelevante para el prestamista.
4. No se supervisa la aplicación del crédito.
5. No existen servicios agregados de asesoría técnica y capacitación.
6. No se integra a los productores a la cadena de valor.
7. No se fomenta la cultura crediticia en los productores.
8. La banca comercial sólo busca margen de intermediación y el apoyo del SIEBAN.
9. Se cierran las opciones para los prestadores de servicios que bien podrían agregarle valor al PROCAMPO.

Por su parte, sobre la base de algunas evidencias aisladas que difícilmente podrían marcar una tendencia bien definida, los defensores de la cesión de derechos argumentan que este mecanismo ha permitido avanzar en varios frentes:

1. Recuperar paulatinamente la confianza e interés de la banca comercial en el financiamiento rural.
2. Sobre la base de la repetibilidad de los productores cedentes, algunos bancos han logrado seleccionar una base de productores con solvencia moral y potencial productivo, lo que a su vez ha permitido abrir líneas de crédito refaccionarios que contribuyen a la capitalización.
3. Utilizar los apoyos PROCAMPO como garantía en esquemas de agricultura por contrato, lo cual facilita la apertura de líneas de crédito de avío que cubren todos los costos relacionados con la adquisición de insumos.
4. Fomentar la cultura de ahorro en el medio rural a través de la apertura de cuentas de ahorro con la cesión repetida de los derechos de PROCAMPO. Al cabo de cuatro o cinco ciclos consecutivos de ahorro, los productores cuentan con una base monetaria que les permite prescindir de créditos bancarios.

Algo que parece incuestionable es que en virtud del riesgo prácticamente nulo que asumen los bancos comerciales al otorgar créditos a cuenta del PROCAMPO, en los hechos se han convertido en ventanillas de pago de los subsidios directos otorgados por el gobierno, mismo que a través de la banca de desarrollo de segundo piso — específicamente los FIRA— otorga una serie de incentivos —margen de intermediación, garantía y estímulos económicos por realizar pequeñas operaciones de crédito— que por su cuantía resultan excesivos. De hecho, los propios FIRA reconocieron esta situación cuando decidieron modificar la normativa vigente para otorgar los estímulos SIEBAN al reducir 65% el monto del estímulo otorgado a la banca cuando los créditos otorgados fueran a cuenta del PROCAMPO.

Sin embargo, el efecto más perverso que provoca el involucramiento de la banca comercial y de desarrollo de segundo piso en la cesión de derechos, se relaciona con la falta de incentivos para inducir la creación de un verdadero servicio de intermediación financiera rural. En efecto, ¿qué interés podría tener la banca comercial para desarrollar servicios de ahorro y crédito sostenibles y de gran alcance si a través de la cesión de derechos obtiene atractivos rendimientos sin asumir riesgos? Por su parte, ¿qué incentivos tendría la banca de desarrollo para impulsar estos servicios si con la cesión de derechos puede descontar una parte significativa de su cartera anual? La respuesta para ambas preguntas es: muy pocos.

En suma, la cesión de derechos constituye un mecanismo a través del cual la banca de desarrollo subsidia a los proveedores de insumos o a la banca comercial para que éstos financien (con recursos descontados por los FIRA) la entrega anticipada de un subsidio. En tal sentido, un reto insoslayable para el gobierno es la búsqueda de esquemas alternativos de canalización de los apoyos directos que implica el PROCAMPO, a fin de evitar seguir retrasando e inhibiendo la innovación en los mercados e instituciones financieras rurales. A este respecto, la iniciativa gubernamental de adelantar el pago del PROCAMPO a todos aquellos productores con menos de cinco hectáreas, busca evitar que el monto del subsidio se reduzca como resultado de los costos financieros que implica la cesión de derechos.

## D. Servicio de seguro agrícola

El seguro es un mecanismo financiero cuya función esencial es reducir el riesgo incierto de pérdida a través de la combinación de un gran número de individuos similarmente expuestos, cada uno de los cuales contribuye con una prima proporcional al riesgo que introducen a un fondo común, del cual se toman los recursos necesarios para indemnizar las pérdidas sufridas por alguno de los individuos.

Por consiguiente, la función de una institución aseguradora es dispersar los riesgos al agrupar a muchos individuos igualmente expuestos a riesgos diferentes. Esta función encuentra soporte en la denominada ley de los grandes números, según la cual lo que es impredecible y está sujeto al azar en el caso de los individuos aislados, es muy predecible y uniforme en el caso de las masas<sup>62</sup>.

### 1. Antecedentes

Los inicios del seguro agrícola en México se remontan al año de 1944, aunque no es sino hasta 1961, con la creación de la paraestatal denominada Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, SA (ANAGSA) cuando se generaliza la prestación de este servicio para todos aquellos productores que tuviesen crédito de la banca oficial. En efecto, hasta finales de 1980, todos los productores que contaran con crédito del BANRURAL tenían la obligación de contar con la cobertura de un seguro

---

<sup>62</sup> Aunque en el caso de la agricultura, habría que considerar la posibilidad de ocurrencia de un siniestro catastrófico.

que sólo brindaba ANAGSA. Esta obligatoriedad se justificaba por dos razones: la primera porque casi el 80% de la superficie financiada era de temporal, lo que implicaba grandes probabilidades de siniestralidad ante lo errático de las lluvias. La segunda razón se vinculaba más con el hecho de que el seguro mismo permitía que más de un millón y medio de productores, principalmente ejidatarios, fueran sujetos de crédito.

Durante el período 1983-1988, casi el 90% de la superficie agrícola acreditada por BANRURAL contó con la protección del seguro, registrándose niveles de siniestralidad parcial y total en el 42% y 20% de la superficie, respectivamente. Los altos índices de siniestralidad contrastan con los niveles relativamente bajos de cartera vencida que registraba la banca oficial, los cuales se mantuvieron en un promedio del 10% durante el periodo referido.

Estos bajos niveles de cartera vencida se explican, precisamente, por la cobertura del seguro, mismo que ante cualquier siniestro garantizaba la recuperación de los créditos concedidos, además de que mantenía el carácter de sujetos de crédito a los productores, evitando con ello su marginación de este servicio. Así, durante el período 1983/88, las diferentes sucursales de la banca oficial diseminadas por todo el país recuperaron en efectivo el 68% de los créditos concedidos, mientras que el 32% restante se recuperó vía indemnizaciones del seguro agrícola. Es más, hubo ciclos agrícolas, como el PV 1988, que la proporción de recuperaciones de crédito vía indemnizaciones representó ¡51% del total!

Estos hechos ilustran claramente el carácter de subsidio que tuvo el crédito agrícola en México y el círculo vicioso que ello provocó: en efecto, se otorgaba crédito a millones de productores que de antemano se sabía que muchos de ellos no pagarían debido a la elevada probabilidad de ocurrencia de siniestros, aunque para ello se contrataba un seguro oficial que cubría el pago en caso de incumplimiento por razones imputables al clima. Es decir, lo que se prestaba con fondos públicos, también se recuperaba (hasta en una tercera parte) con fondos públicos.

Sin embargo, si bien es cierto que la siniestralidad se explica en gran medida por el carácter temporalero de la superficie acreditada, también lo es que una proporción importante de dicha siniestralidad era producto de simulaciones o acuerdos turbios realizados entre el inspector de campo del propio banco, el ajustador de la aseguradora y el representante del núcleo ejidal. Existen múltiples testimonios que dan cuenta de la forma como se inventaron siniestros que de alguna manera ilustran plenamente la expresión que cobraba la política paternalista y clientelar que el Estado empleaba desde el fin de la Revolución Mexicana con fines de legitimación.

Entre 1983 y 1989, las transferencias totales del gobierno a ANAGSA sumaron dos mil 800 millones de dólares. Dado que las primas pagadas por los productores ascendieron a mil 300 millones de dólares y las indemnizaciones pagadas sumaron cuatro mil millones de dólares, esto significa una pérdida (asumida por el gobierno) de dos mil 700 millones de dólares. A esto había que sumarle los dos mil 400 millones de dólares transferidos por el gobierno para cubrir gastos de operación (Altamirano, 2001).

Dado que esta situación resultaba insostenible, el gobierno decide liquidar ANAGSA en 1990, mientras que BANRURAL se redimensiona a niveles tales que implicaron dar de baja al 73% de sus empleados, cerrar el 63% de las sucursales y cancelarles el crédito al 70% de los productores.

## 2. Cobertura del seguro agrícola

ANAGSA es sustituida por AGROASEMEX, institución que a diferencia de la primera redujo considerablemente su cobertura, restringiendo sus operaciones a las áreas de riego y muy buen temporal.

En contraste con lo que ocurría durante el período en que operó ANAGSA cuando más de 85% de la superficie acreditada por BANRURAL contaba con la protección del seguro agrícola —aproximadamente seis millones de ha— después de que esta institución desaparece, la superficie asegurada cae drásticamente hasta ubicarse en niveles inferiores al millón de ha.

A partir de 1996 la superficie asegurada empieza a incrementarse hasta llegar a 2.2 millones de hectáreas en el año 2000, lo que apenas representa 14% de la superficie nacional sembrada con cultivos cíclicos.

El drástico descenso de la cobertura del seguro agrícola se debe fundamentalmente a la cancelación del seguro y el crédito como mecanismos de transferencia al ingreso de los productores. Dado que desde sus primeros orígenes el seguro surge atado al crédito, a medida que la cobertura del segundo disminuye, le ocurre lo mismo al primero. Así, tan solo BANRURAL pasa de financiar siete millones de hectáreas en 1985 a dos millones en 1998.

Una manera de demostrar el nivel de interdependencia existente entre ambos servicios es a través de la realización de correlaciones entre la captación de primas y la superficie agrícola acreditada, irrigada, de temporal y total, tal y como se muestra en Cuadro 3-69.

Los coeficientes de correlación obtenidos indican que el seguro agrícola se orienta a las superficies que cuentan con financiamiento, y éste servicio a su vez se concentra en las superficies irrigadas. Esto explica que 60% de la superficie asegurada se ubique en sólo tres estados: Sonora, Sinaloa y Tamaulipas.

**Cuadro 3-69**

**Coefficientes de correlación entre el monto de las primas captadas y algunas variables relacionadas**

| <b>Variables</b>                | <b>Captación de primas</b> |
|---------------------------------|----------------------------|
| ▪ Superficie con financiamiento | 0.87                       |
| ▪ Superficie con riego          | 0.61                       |
| ▪ Superficie de temporal        | 0.42                       |
| ▪ Superficie agrícola total     | 0.17                       |

Fuente: Elaborado con datos de INEGI, SAGAR y CNSF.

Con el propósito de precisar el perfil del productor que contrata seguro, se procedió a realizar un estudio de caso en el distrito de riego ubicado en el Valle del Mayo, Sonora<sup>63</sup>. Los resultados indican que 83% de los productores contrata este servicio y que, en general, se caracterizan por sembrar mayores superficies, tienen menor escolaridad, cuentan con crédito y obtienen mayores rendimientos, esto comparado con productores no asegurados (Cuadro 3-70).

**Cuadro 3-70**

**Perfil de los productores asegurados y no asegurados del distrito de riego Valle del Mayo, Sonora**

| <b>Características</b>                   | <b>Asegurados<br/>( 83% )</b> | <b>No asegurados<br/>( 17% )</b> | <b>Total<br/>( 100% )</b> |
|------------------------------------------|-------------------------------|----------------------------------|---------------------------|
| Superficie con granos (ha)               | 164.3                         | 73                               | 151.2                     |
| Edad promedio (años)                     | 49                            | 47                               | 48                        |
| Agricultura como actividad principal (%) | 78                            | 63                               | 76                        |
| Escolaridad, preparatoria o más (%)      | 65                            | 71                               | 66                        |
| Acceso a crédito (%)                     | 96                            | 12                               | 82                        |
| Rendimiento (t/ha)                       |                               |                                  |                           |
| ▪ Trigo                                  | 4.3                           | 2.4                              | 4.01                      |
| ▪ Maíz                                   | 2.8                           | 1.1                              | 2.6                       |
| ▪ Cártamo                                | 0.69                          | 0.54                             | 0.66                      |

Fuente: Altamirano, 2001.

Lo que estos hallazgos sugieren es que el mercado natural del seguro lo constituyen aquellos productores que siembran superficies relativamente grandes, que al financiar sus inversiones con crédito, tienen mayor propensión a protegerlas contra la ocurrencia de fenómenos climáticos y biológicos adversos, reduciendo con ello la posibilidad de caer en la insolvencia y por consiguiente el quedar marginados del crédito. Para los agricultores que siembran menores superficies, en realidad el seguro es contratado porque es un requisito para acceder al financiamiento.

Ahora bien, si el mercado de seguro está ligado al del crédito, ¿por qué razón el seguro sólo cubrió 33% de la superficie que contó con financiamiento de FIRA y BANRURAL en el año 1999? (Cuadro 3-71).

<sup>63</sup> Se aplicó una encuesta pre-codificada a una muestra de productores seleccionados en forma aleatoria.

**Cuadro 3-71**  
**Superficie**  
**financiada y**  
**asegurada por la**  
**banca comercial y**  
**de desarrollo en**  
**México para**  
**cultivos cíclicos**  
**(miles de ha)**

|                              | 1990  | 1991  | 1992  | 1993  | 1994  | 1995  | 1996  | 1997  | 1998  | 1999  | 2000  |
|------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>SUPERFICIE SEMBRADA</b>   |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| Total                        | 15.95 | 15.32 | 15.01 | 14.68 | 16.41 | 16.52 | 16.78 | 17.11 | 17.07 | 16.14 | 15.96 |
| Riego                        | 4.06  | 4.28  | 4.21  | 4.06  | 4.44  | 3.97  | 3.85  | 4.10  | 3.85  | 3.25  |       |
| Temporal                     | 11.89 | 11.04 | 10.80 | 10.62 | 11.97 | 12.55 | 12.93 | 13.02 | 13.22 | 12.89 |       |
| <b>SUPERFICIE ACREDITADA</b> |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| FIRA                         | 1.87  | 1.93  | 2.04  | 2.28  | 2.18  | 2.68  | 2.56  | 3.39  | 4.49  | 4.49  | 4.75  |
| BANRURAL                     | 1.95  | 1.27  | 1.20  | 1.03  | 1.13  | 1.35  | 1.85  | 2.04  | 1.89  | 2.11  | 2.11  |
| <b>SUPERFICIE ASEGURADA</b>  |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| Asegurada                    | 0.83  | 0.64  | 1.01  | 0.97  | 1.10  | 0.91  | 1.35  | 1.59  | 1.61  | 1.70  | 2.24  |

Fuente: Elaboración propia con datos de SAGAR, FIRA, INEGI y AGROASEMEX.

La explicación habría que buscarla por el lado de la expansión que ha registrado el servicio denominado “cuasi factoraje financiero”. En efecto, para 1999 por lo menos 2.8 millones de hectáreas (ASERCA, 2000) recibieron recursos contabilizados como crédito a cuenta de la cesión de derechos de PROCAMPO. Tanto para instituciones de crédito que financian anticipadamente el PROCAMPO, como para productores que ceden los derechos a cambio de obtener el subsidio de este programa oportunamente en forma de crédito, carece de sentido la contratación de un seguro, pues los riesgos de no recuperación para el banco son prácticamente nulos, mientras que los productores no ven la necesidad de asegurar una inversión financiada con subsidios.

**Cuadro 3-72**  
**Factores de riesgo**  
**que han afectado**  
**la rentabilidad de**  
**la agricultura (% de productores)**

|                           |       |
|---------------------------|-------|
| ▪ Tasas de interés        | 3.3%  |
| ▪ Mercado                 | 4.4%  |
| ▪ Crédito                 | 4.9%  |
| ▪ Otros                   | 16.8% |
| ▪ Plagas y enfermedades   | 24.7% |
| ▪ Fenómenos climáticos    | 30.5% |
| ▪ Precios de las cosechas | 51.6% |
| ▪ Costo de los insumos    | 62.1% |

Fuente: Encuesta a productores de granos básicos.

Por consiguiente, si se restan las 2.8 millones de hectáreas que recibieron crédito a cuenta de PROCAMPO de la superficie total financiada por BANRURAL y FIRA (5.1 millones de hectáreas) para 1999<sup>64</sup>, resulta que un 74% de esta superficie contó con seguro, proporción que se

<sup>64</sup> Las estadísticas disponibles reportan la superficie que contó con crédito de BANRURAL y de recursos descontados por FIRA, sin considerar que por lo menos una tercera parte de la superficie financiada por la primera institución se hace con descuentos de la segunda. Por lo tanto, con el fin de evitar duplicidad en las cifras se optó por restar a la superficie reportada por FIRA una tercera parte por considerar que esta proporción ya está contabilizada en las cifras de BANRURAL.

encuentra diez puntos porcentuales por debajo de las CIFRAS registradas en las épocas en que operaba ANAGSA.

En suma, por razones de carácter histórico y por la cultura de administración de riesgos prevaleciente entre los agricultores (que consideran a otros factores distintos a los naturales como los factores de riesgo más importantes), la expansión del mercado de seguro está estrechamente relacionado con la expansión del mercado de crédito.

### 3. Instituciones representativas que ofrecen el servicio

Una de las consecuencias de mayor trascendencia que trajo consigo la desaparición de ANAGSA y el surgimiento de AGROASEMEX la constituye la apertura a la participación de nuevas instituciones aseguradoras. Así, para el año 2000, 15 de las 59 empresas aseguradoras que participan en el mercado mexicano de seguros estaban autorizadas para operar en el ramo agrícola y de animales. De estas, una es paraestatal, otra es una sociedad mutualista de seguros y las trece restantes son de carácter privado. Con la excepción de AGROASEMEX y Protección Agropecuaria (PROAGRO)<sup>65</sup> que se encuentran especializadas en el ramo agrícola y de animales, el resto opera en varios ramos: seguros de vida, pensiones, accidentes, gastos médicos, salud, incendios, automóviles, etc. Así mismo, existen por lo menos 284 fondos de autoaseguramiento agrícola cuya peculiaridad es que están integrados por productores.

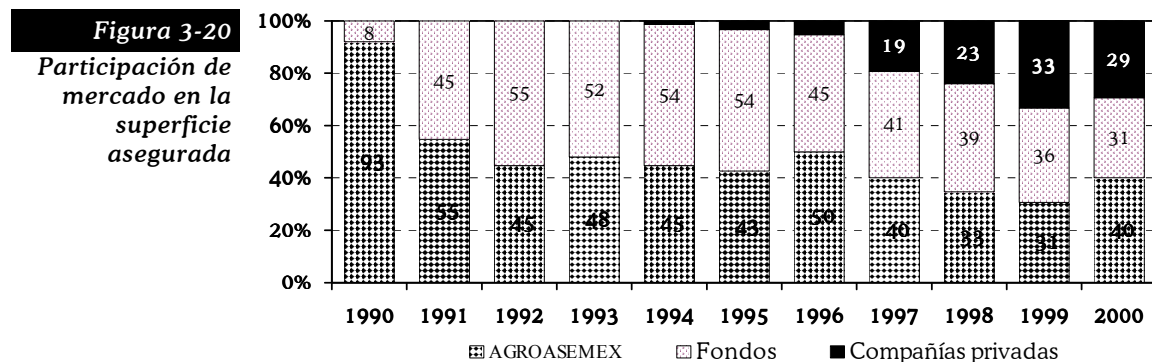
Bajo este nuevo contexto, la transferencia del riesgo de pérdida debido a factores climáticos o biológicos, puede hacerse a tres diferentes agentes: (i) se puede contratar un seguro con una compañía privada, (ii) se puede optar por asegurarse directamente con AGROASEMEX y, (iii) se puede formar una agrupación que integre directamente a los agricultores y en donde cada uno de ellos paga su respectiva prima a un fondo común, cuya función es, precisamente, indemnizar a aquellos agricultores que lleguen a registrar siniestros. A estas agrupaciones se les denomina Fondos de Aseguramiento y se constituyen bajo la figura de Asociación Civil. Dado que estos Fondos son integrados por agricultores, son estos mismos los que dirigen los destinos de la organización.

Hasta 1993 el mercado nacional del seguro era compartido casi en partes iguales por los Fondos y AGROASEMEX. A partir de 1994 aparecen las compañías privadas (que prácticamente se habían retirado del mercado desde 1963, dado el carácter monopólico que ejerció ANAGSA) y son las que capturan el incremento que registró el mercado, llegando a tener una participación de 29%

---

<sup>65</sup> Esta fue la primera empresa privada en ser autorizada para operar en el ramo agrícola y de animales en 35 años.

para el año 2000 (Figura 3-20). En el caso del seguro ganadero, sin embargo, la participación de las tres instituciones es diferente, pues del total de las cabezas aseguradas para el 2000, el 72% fueron aseguradas con AGROASEMEX y 27% por las privadas. Los Fondos sólo aseguraron 1.4% de las cabezas.



Fuente: Elaborado con datos de AGROASEMEX.

El posicionamiento que han registrado las compañías privadas se explica por la confluencia de dos factores que se refuerzan mutuamente: (i) A excepción de los grandes agricultores, la mayoría de los productores contratan la cobertura del seguro porque es un requisito que imponen las instituciones de crédito para otorgar financiamiento, más que como una estrategia de dispersión de riesgos. Dado que las compañías aseguradoras privadas forman parte del mismo grupo financiero a la que pertenecen los bancos, o bien establecen acuerdos con estos que les reditúan beneficios (como participación en utilidades por baja siniestralidad y depósito de los fondos para el manejo de cuentas), al momento en que el productor negocia su línea de crédito, los bancos obligan al productor a contratar el seguro con una determinada compañía privada. (ii) Algunas compañías han diseñado productos —por ejemplo el sistema de ajuste en planta viva— que le han resultado atractivos a los productores, sobre todo a los grandes.

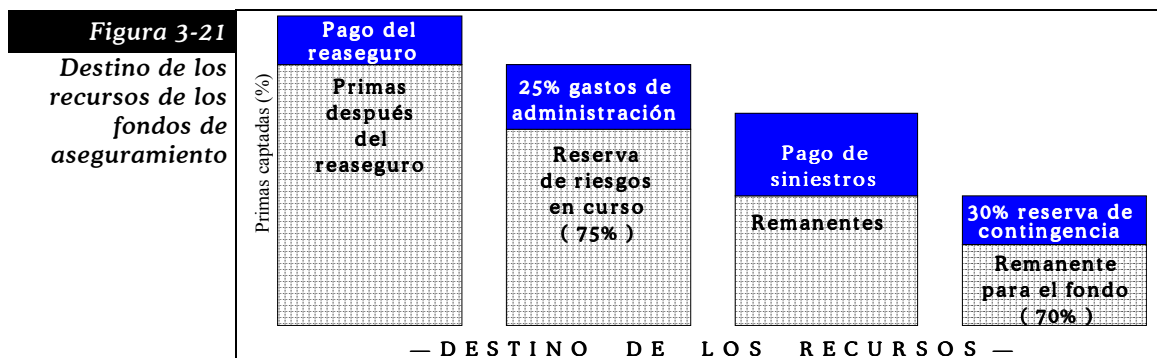
### 3.1. Los fondos de autoaseguro

La formación de organizaciones de carácter mutualista para la prestación del servicio de seguro agrícola fue iniciativa de un grupo de productores agrupados en la Coalición de Ejidos Colectivos de los Valles del Yaqui y Mayo del estado de Sonora. Así, este grupo de agricultores ubicados en zonas de riego y de baja siniestralidad, se percataron del hecho de que llegaban a pagar cada año cantidades del orden de los 21 millones de pesos por concepto de primas a la paraestatal ANAGSA y a cambio sólo recibían

—con serios retrasos y resistencias— a lo sumo dos millones de pesos por concepto de indemnizaciones. Ante la magnitud de las fugas, y alentados por las múltiples deficiencias de ANAGSA, los agricultores impulsaron la creación de un Fondo Común para autoasegurarse, lográndose su autorización mediante un simple acuerdo administrativo en el año de 1978. Desde entonces y hasta 1988, sólo se lograron crear doce fondos de esta naturaleza, todos ellos impulsados de alguna manera por ANAGSA.

Con la aparición de AGROASEMEX, esta institución retoma la iniciativa de los productores y otorga un impulso decisivo a la creación de Fondos de Aseguramiento a través de varias estrategias:

1. *Creación de un área especial* dotada de 39 personas cuya función principal es la de promover, capacitar y supervisar a los Fondos.
2. *Capacitación para la creación y operación de Fondos.* Se calcula que desde que ANAGSA inició a desarrollar Fondos y hasta 1992 con AGROASEMEX, se invirtieron 15 millones de pesos en promoción y capacitación. A partir de este año, AGROASEMEX destina cerca de 200 mil pesos anuales para cubrir estos conceptos.
3. *Diseño de reglas generales para la constitución, operación y funcionamiento de los Fondos de Aseguramiento.* En estas reglas se establece la estructura organizativa de los Fondos, sus mecanismos y condiciones de elección, así como las atribuciones que cada uno de los niveles jerárquicos tiene en la organización. Asimismo, se establece el destino que le deben dar a los recursos. Por ejemplo, se faculta a los Fondos para que destinen como máximo el 25% de las primas que capten para gastos de administración, una vez descontado el pago del reaseguro. También se les exige la constitución de las siguientes reservas (Figura 3-21):



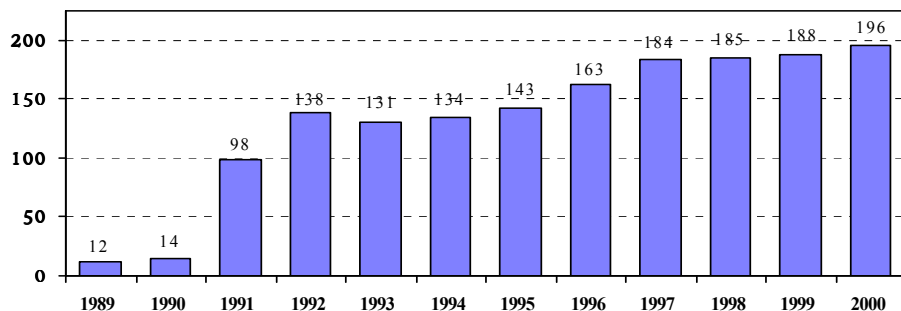
- a) *Reserva de riesgos en curso.* Se constituye con un mínimo del 75% del monto que resulte de descontar a las cuotas captadas

el costo del reaseguro para cada ciclo agrícola. Debe invertirse en valores de renta fija o en títulos emitidos, avalados y aceptados por instituciones de crédito. Su uso es para pagar las indemnizaciones que se presenten en el ciclo.

- b) *Reserva especial de contingencia.* Una vez pagados los siniestros y en caso de existir remanentes, el 30% de estos deben destinarse a constituir la reserva especial de contingencia. Esta reserva es acumulativa ciclo tras ciclo y tiene como finalidad solventar indemnizaciones que no hubiera sido posible cubrir con la reserva de riesgos en curso.
4. *Servicio de reaseguro.* Esto se traduce en un respaldo o soporte para dispersar riesgos en caso de ocurrencia de siniestros catastróficos que impidan cubrir indemnizaciones con la reserva de riesgos en curso y la especial de contingencia. A través del pago de una prima de reaseguro, AGROASEMEX asume el compromiso de pagar el exceso de siniestros que se registre sobre los recursos del fondo.
5. *Vigilancia y supervisión.* Al contratar el servicio de reaseguro con AGROASEMEX, esta institución adquiere facultades para realizar supervisiones contables y administrativas que de alguna manera reducen los riesgos de malversación y fallas técnicas.
6. *Desarrollo de productos de aseguramiento,* como la definición de sumas aseguradas, cálculo de primas de seguro y sistemas de ajuste.
7. *Subsidio a las primas.* Mediante AGROASEMEX, el gobierno otorga un subsidio equivalente al 30% del costo de la prima pagada por el productor.

Mediante estas estrategias se ha impulsado la creación de nuevos Fondos hasta llegar a un total de 284 autorizados para prestar el servicio, de los cuales 196 operaron en el 2000 (Figura 3-22), logrando tener una participación de mercado del 33% en la superficie nacional asegurada. El 64% de los Fondos se encuentra localizado en tres estados: Sonora, Sinaloa y Tamaulipas.

**Figura 3-22**  
Número de fondos  
en operación a  
nivel nacional



Fuente: Elaborado con datos de AGROASEMEX, 2000.

### 3.1.1. Desempeño de los fondos

Un indicador que podría ilustrar la eficiencia con la que han operado el seguro los Fondos de Aseguramiento es el Coeficiente de Pérdida (CP), el cual se obtiene al dividir el valor de los siniestros pagados entre el valor de las primas cobradas. Por tratarse de un índice, es posible establecer rangos que den cuenta de distintos niveles de eficiencia:

1. *CP muy alto.* Fondos que pagan por concepto de siniestros sumas mayores a las captadas por cobro de primas.
2. *CP alto.* Fondos que pagan en siniestros montos que oscilan entre 75 y 100% de lo captado en primas. Esto significa que disponen de una cantidad igual o menor al 25% de las primas captadas para cubrir sus gastos de administración, que es el límite máximo que permiten las reglas de operación. Por consiguiente, no están en condiciones de constituir reservas de contingencia ni obtener remanentes.
3. *CP medio.* Fondos que pagan entre 50 y 75% de lo captado en primas. Por tanto, disponen de cantidades que oscilan entre 25 y 50% de las primas captadas para cubrir gastos de operación y constituir reservas de contingencia, así como para generar remanentes.
4. *CP bajo.* Fondos que pagan por concepto de siniestros montos menores al 50% de las primas captadas. Están en condiciones de cubrir holgadamente sus costos de operación, constituir reservas y generar remanentes.

De acuerdo con esta clasificación, resulta que el 70% de los Fondos que funcionaron durante el período 1990–2000 registraron niveles de eficiencia que les permitieron cubrir sus gastos de operación, constituir reservas y generar remanentes.

**Cuadro 3-73**  
Coeficiente de pérdida (CP) de los fondos de aseguramiento (años agrícolas 1990–2000)

| Rango    | Coeficiente de pérdida (criterios) | Coeficiente de pérdida con subsidio (% de fondos) | Coeficiente de pérdida sin subsidio (% de fondos) |
|----------|------------------------------------|---------------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| Muy alto | $> 1$                              | 17                                                | 18                                                |
| Alto     | $0.75 < 1$                         | 13                                                | 16                                                |
| Medio    | $0.5 < 0.75$                       | 23                                                | 22                                                |
| Bajo     | $< 0.5$                            | 47                                                | 44                                                |

Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, con el fin de evaluar el grado de dependencia que tienen los Fondos del subsidio otorgado por el gobierno a la prima de seguro, se procedió a calcular el CP descontando un 30% al valor de las

primas captadas durante el periodo 1992-2000<sup>66</sup>, resultando que de un 70% de Fondos que registran un CP de medio a bajo con subsidios, se reducen a 66% sin subsidios, lo cual significa que un 34% de Fondos requieren este tipo de apoyo para operar eficientemente el seguro.

Sin embargo, algo que merece ser destacado con respecto a los subsidios es que en los hechos parcialmente vuelven a ser recuperados por el gobierno. En efecto, durante el periodo de 1990-2000, el gobierno ha transferido por concepto de subsidio a las primas 962 millones de pesos constantes del 2000. Por su parte, los Fondos han pagado a la paraestatal AGROASEMEX un total de 770.8 millones de pesos por concepto del reaseguro, aunque de esta suma nuevamente regresaron a los Fondos 450 millones por exceso de pérdidas registradas durante el período. Esto significa que el monto de subsidio a la prima ha resultado suficiente para cubrir el costo del reaseguro y aún se logra un remanente por 320 millones de pesos a favor de la reaseguradora.

### *3.1.2. Desempeño comparativo de los fondos y AGROASEMEX*

Durante el período 1991-1998 AGROASEMEX y los Fondos han asegurado 10.5 millones de hectáreas, siendo igual la participación de ambos con el 50%. Sin embargo, en lo que respecta a las primas acumuladas, los Fondos han captado 51% y AGROASEMEX 49%, lo que significa que las primas cobradas —es decir, el costo por hectárea asegurada— es mayor en los Fondos que en la paraestatal. Esta situación está relacionada con una situación de competencia, hasta cierto punto desleal, más que por cualquier otra causa (Cuadro 3-74).

En efecto, durante sus primeros cinco años de existencia, AGROASEMEX impulsó en forma decisiva a los Fondos de autoaseguramiento a través el conjunto de estrategias ya analizadas. Sin embargo, posteriormente le fue restando peso a su papel de reaseguradora desde el segundo piso y se orientó a la prestación del servicio de seguro directo desde el primer piso, compitiendo en forma directa con los propios Fondos y con las compañías privadas. Incluso, todo parece indicar que aprovechó su posición para imponerle a los fondos el cobro de primas mayores, restándoles con ello competitividad (Figura 3-23). Algunos ejemplos ilustran esta situación. Un productor del estado de Guanajuato que contrató seguro con AGROASEMEX pagó un promedio de \$637/ha durante el período 1990-2000, mientras que quien lo hizo con un Fondo pagó \$650/ha, es decir, 2% más que en el primer caso. Por su parte, en el estado de Sinaloa la diferencia entre ambas opciones fue de 22%: \$590/ha en Fondos vs \$720/ha en AGROASEMEX.

---

<sup>66</sup> El 30% corresponde a la proporción del subsidio otorgado a las primas y que se aplica a los Fondos de Aseguramiento a partir de 1992.

**Cuadro 3-74**

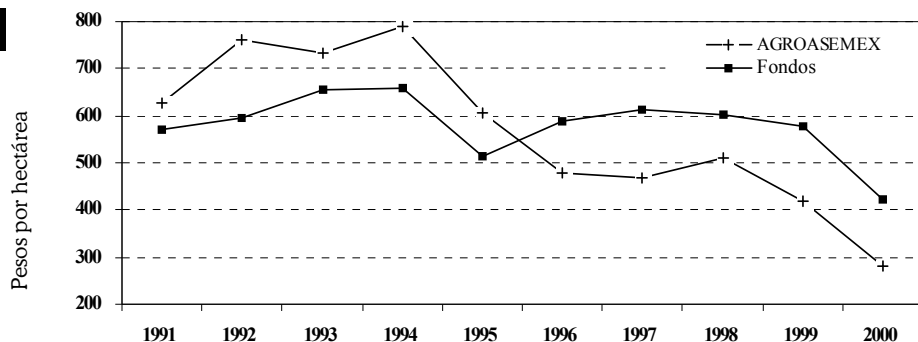
**Desempeño  
comparativo  
AGROASEMEX  
vs Fondos  
(1990–2000)**

|                                       | AGROASEMEX | Fondos  | Total    |
|---------------------------------------|------------|---------|----------|
| Superficie asegurada (millones de ha) | 50%        | 50%     | 10,571.0 |
| Suma asegurada (millones de \$)       | 49%        | 51%     | 65,170.0 |
| Suma protegida (\$/ha)                | 5,977.1    | 6,356.2 | 6,164.9  |
| Primas totales (millones de \$)       | 49%        | 51%     | 5,910.0  |
| – Primas de los asegurados            | 48%        | 52%     | 4,213.0  |
| – Primas del gobierno                 | 49%        | 51%     | 1,697.0  |
| Prima por hectárea (\$/ha)            | 538.8      | 579.8   | 559.1    |
| – De los asegurados                   | 382.4      | 415     | 398.6    |
| – Del gobierno                        | 156.4      | 164.8   | 160.5    |
| Indemnizaciones pagadas (mill. de \$) | 56%        | 44%     | 3,853.0  |
| Indemnización (\$/ha)                 | 404.0      | 324.0   | 364.5    |
| Remanentes (\$/ha)                    |            |         |          |
| – Sin subsidio                        | -21.8      | 90.9    | 34.1     |
| – Con subsidio                        | 134.6      | 255.7   | 194.6    |
| Coefficiente de pérdida (%)           |            |         |          |
| – Sin subsidio                        | 1.05       | 0.78    | 0.91     |
| – Con subsidio                        | 0.75       | 0.55    | 0.65     |
| Índice de siniestralidad (%)          | 6.8        | 5.1     | 5.9      |

Fuente: Elaboración propia con datos de AGROASEMEX.

**Figura 3-23**

**Primas cobradas  
por fondos de  
aseguramiento y  
AGROASEMEX  
(\$/ha)**



Fuente: Elaborado con datos de AGROASEMEX.

Sin embargo, debido a que las indemnizaciones promedio pagadas por AGROASEMEX durante el período fueron mayores en 25% comparadas con los Fondos (\$404/ha vs \$324/ha), ante una situación de menores ingresos por el cobro de primas más bajas, los remanentes generados por la paraestatal fueron negativos (\$ -21.8/ha) y sólo se transforman en positivos cuando se le agrega el subsidio (\$134.6/ha). Por su parte, los Fondos generan remanentes aún sin los subsidios gubernamentales. En efecto, durante todo el período de análisis, el seguro ofrecido por AGROASEMEX pagó \$21.6/ha más por siniestros que el monto cobrado en primas a los asegurados, mientras que en este mismo período los Fondos tuvieron un remanente de \$34/ha.

No obstante que los Fondos han demostrado un mejor desempeño que la propia AGROASEMEX, si a ésta se le compara con ANAGSA, se comprende la magnitud del ahorro fiscal que significó para el gobierno la liquidación de esta última. Así, entre 1980 y 1990 el sistema administrado mediante ANAGSA tuvo un costo fiscal promedio de \$1,559/ha asegurada en términos reales, mientras que entre 1991 y 2000, el sistema operado por AGROASEMEX ha implicado un costo fiscal promedio anual de \$307/ha asegurada, aunque para el último año dicho costo fue de \$179/ha.

El mejor desempeño registrado por los Fondos puede explicarse no sólo por su mayor proximidad con los asegurados y el proceso de autovigilancia que estos ejercen entre ellos mismos, sino también porque tendencialmente los Fondos han ido concentrando sus operaciones en regiones y productores con menor exposición a riesgos. Por su parte, es muy probable que la estrategia de cobro de primas menores le esté provocando a AGROASEMEX un problema de selección adversa y riesgo moral, pues las evidencias indican que está atrayendo a productores que en general están más expuestos al riesgo o a productores que una vez que contratan el seguro no hacen todo lo que está a su alcance para evitar la incidencia de riesgos o para disminuir sus efectos.

Lo que estos indicadores reflejan es que la prestación del servicio de seguro a través de organizaciones de carácter mutualista ha permitido reducir (hasta casi eliminar) los cuantiosos subsidios que antaño se canalizaban a este servicio. También ha sido posible desterrar la corrupción que imperó durante el período de operación de ANAGSA, además de impulsar la creación de un mercado cada vez mas competitivo.

Para los productores, la operación directa del seguro les ha redundado en múltiples beneficios, entre los cuales destacan dos, a saber:

1. Mejora en la calidad del servicio, sobre todo en lo que se refiere a la rapidez y transparencia.
2. Cancelación de fugas hacia las empresas privadas y a la propia AGROASEMEX. Así, durante los nueve años de análisis, los Fondos han logrado generar remanentes de operación por casi 390 millones de pesos, cantidad que ha permitido impulsar procesos de capitalización e incubación de empresas que ofrecen múltiples servicios a los socios.

Adicionalmente a estos dos beneficios directos, habría que destacar la contribución que han realizado los fondos de autoaseguro a la innovación institucional, evaluándola no sólo en el contexto del desempeño que tuvo ANAGSA y que hoy tiene la paraestatal AGROASEMEX,

sino también a la luz de la experiencia de varios países como Estados Unidos, Brasil, Canadá y Japón, que invariablemente indica que las primas captadas han sido insuficientes para cubrir los siniestros y costos de administración de las instituciones aseguradoras, razón por la cual se han convertido en una fuerte carga fiscal para los gobiernos (Hazzel, Pomareda y Valdéz, 1986; Garder y Kramer, 1986; Garder, 1994; Sigurdson, 1996; Pikor y Schissel, 2000; Yamauchi, 1986; López, 1986).

### **Cuadro 3-75**

#### **Resumen del modelo institucional del fondo de aseguramiento**

#### **NATURALEZA INSTITUCIONAL**

- Se configura como Asociación Civil; es considerado organización sin fines de lucro.

#### **INTEGRACIÓN**

- No hay límite inferior de asociados, pero los interesados deben reunir por lo menos una superficie de 1,000 hectáreas y el pago de las primas de seguro para iniciar.
- Los terrenos deben ubicarse en zonas con índices de siniestralidad inferiores a 10%.
- Elaborar un estudio de viabilidad avalado por una institución de seguros; contar con un dictamen de autorización y registro de la CNSF y SHCP.

#### **MODALIDAD DE ACCESO**

- Individual.
- El aspirante a socio presenta solicitud a la asamblea de delegados que tiene facultad de admisión.
- Una vez aceptado, el pago de la prima de seguro le da derecho a ser socio del fondo.

#### **PAGO DE PRIMAS DE SEGURO**

- Son fijadas por la reaseguradora y negociadas por los fondos de acuerdo a la siniestralidad histórica previa; los fondos administran las primas pero no evalúan el

#### **RESERVAS**

- Reserva de riesgo en curso: se constituye mínimamente con 75% de las primas captadas, después de pagar la cuota de reaseguro; debe invertirse en valores de renta fija y es exclusivamente para cubrir indemnizaciones del ejercicio.
- Reserva especial de contingencia: se constituye con 30% de los posibles remanentes del ciclo asegurado y sirve exclusivamente para solventar indemnizaciones aplicables después de agotar la reserva de riesgo en curso.

#### **DISTRIBUCIÓN DE REMANENTES**

- 30% para reserva especial de contingencia.
- 70% opciones que decide la asamblea: incrementar reservas, disminuir cuotas a los socios, ofrecer asistencia técnica u otros servicios colaterales e incrementar el fondo

#### **FONDO SOCIAL**

- Se constituye con 70% de los remanentes existentes de cada ciclo productivo en ejercicio; sólo puede ser usado para fines que benefician a los socios.

#### **ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN**

- Asamblea de socios; consejo de administración; comité de vigilancia; gerente.

#### **SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN**

- Generan estados financieros por cada ejercicio social; los términos de la información los establece la reaseguradora; deben auditarse externamente y aprobarse por la asamblea.

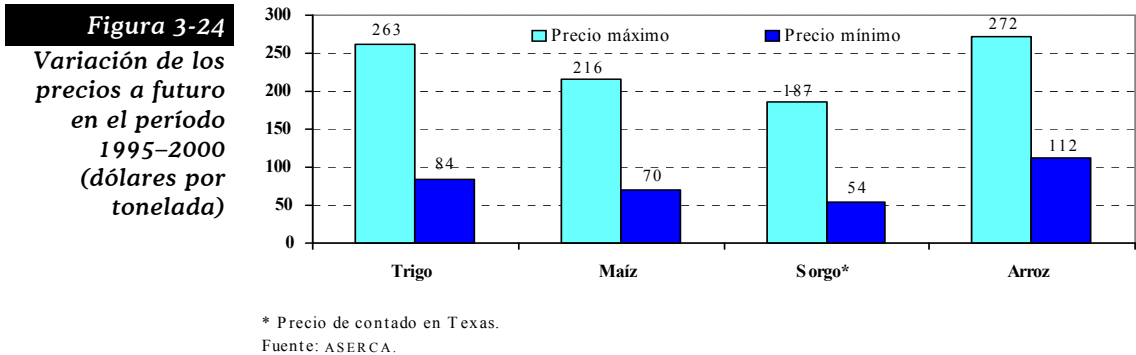
No obstante lo anterior, los Fondos registran algunas debilidades que es necesario atacar para mejorar su capacidad de prestación de servicios de seguro de mayor calidad:

- 1. Elevada dependencia hacia AGROASEMEX en lo que respecta a la innovación de productos y servicios. Así, los Fondos no han desarrollado la capacidad de innovar por si solos, razón por la cual tienden a estancarse en su participación de mercado frente al frenético avance que han logrado las empresas privadas.
- 2. Debilidad de los organismos integradores que han logrado constituir, tales como la Asociación Nacional de Fondos de Aseguramiento (ANFA). El fortalecimiento de organizaciones integradoras resulta crucial para impulsar la innovación de productos, mejorar la capacidad de gestión y negociación ante los organismos reguladores, entre otras acciones.

E. Servicio de cobertura de precios

1. Contexto en el que surge

En un contexto caracterizado por fuertes disputas comerciales entre los principales países productores y exportadores, canalización de cuantiosos subsidios a los productos agrícolas, reducción arancelaria, incremento de la productividad por mejoras tecnológicas y ocurrencia de fenómenos climáticos catastróficos, los mercados agropecuarios se han distinguido por su inestabilidad.



Dado que bajo este tipo de entorno se están definiendo los niveles de precios a los que venderán sus cosechas los productores nacionales (pues el consumidor industrial estará comparando continuamente el costo de adquirir un producto de importación en su lugar de consumo

contra su similar de origen nacional), se comprende la situación de gran incertidumbre en que se encuentran los productores hoy en día.

Así, un productor individual se enfrenta a la dificultad de contratar crédito de avío por la complejidad de saber con precisión el precio al que venderá su cosecha y de cuya venta provendrá la liquidez para pagarlo. Por su parte, una empresa comercializadora que acopia grano de sus socios y luego lo vende a una agroindustria, se enfrenta ante la incertidumbre de conocer el precio que debe pagar a sus proveedores y al que debe vender a su cliente.

Para disminuir la incertidumbre en los precios de venta de las cosechas, la institución pública denominada Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), implementó en 1992 un programa de cobertura de precios de productos agrícolas, el cual está conceptualizado como un seguro contra variaciones en los ingresos, que permite, al mismo tiempo, ofrecer una garantía para acceder con mayor facilidad al crédito bancario.

El programa está orientado a productores de maíz, trigo, sorgo, soya, cártamo y algodón. En lo que respecta al sorgo y cártamo, las coberturas se realizan vía maíz y soya, respectivamente, debido a que estos productos no cotizan en las bolsas de futuros.

## 2. Características de las coberturas

La cobertura se realiza a través de opciones *put* (de venta) y *call* (de compra), de acuerdo a las necesidades de los productores. Las opciones *put* poseen dos características esenciales: (i) limitan el riesgo del productor al pago de una prima y (ii) brindan la gran ventaja de definir un precio “piso”, esto es, un precio mínimo de venta, ello sin perder la posibilidad de beneficiarse de un eventual incremento de precios si en el momento de realizar la venta del producto en los mercados de físicos, el precio es mayor al de ejercicio. Esto significa que este tipo de opción puede ser considerado como un seguro contra una caída en los precios y tiene un costo conocido de antemano.

Las opciones *call* son ampliamente usadas por los compradores. A diferencia de las *put*, las *call* protegen contra incrementos del precio de las cosechas, de tal manera que el comprador puede asegurar un precio máximo para los granos. Así, si el precio rebasa este nivel, la compensación que recibe de las opciones sirve para equilibrar el mayor precio que debe pagar en el mercado de físicos.

Las opciones de maíz, trigo y soya se colocan en la bolsa de Chicago y las de algodón en Nueva York.

### 3. Modalidades de operación

- El programa de coberturas de ASERCA funciona bajo dos modalidades:
1. *Cobertura simple.* Durante el período 1996–1997 ASERCA subsidó las dos terceras parte del costo total de la cobertura y los productores aportaron la tercera parte complementaria. Para el período 1998–2000, el subsidio de ASERCA fue de 50%.
  2. *Cobertura con formación de un FINCA.* Si los productores formalizan la constitución de un Fondo de Inversión y Contingencia (FINCA) y depositan en éste un monto igual al de ASERCA, ésta subsidia el 100% de la cobertura. A partir de 1998 el subsidio de ASERCA se redujo a 75%, por lo que los productores asumieron el 25% restante del costo y depositaron en el FINCA el equivalente al 75% del subsidio aportado por ASERCA.

Para que un productor pueda acceder a estos apoyos únicamente debe demostrar que produce alguno de los seis cultivos elegibles, ya sea acreditando estar empadronado en el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) o tener un contrato de crédito.

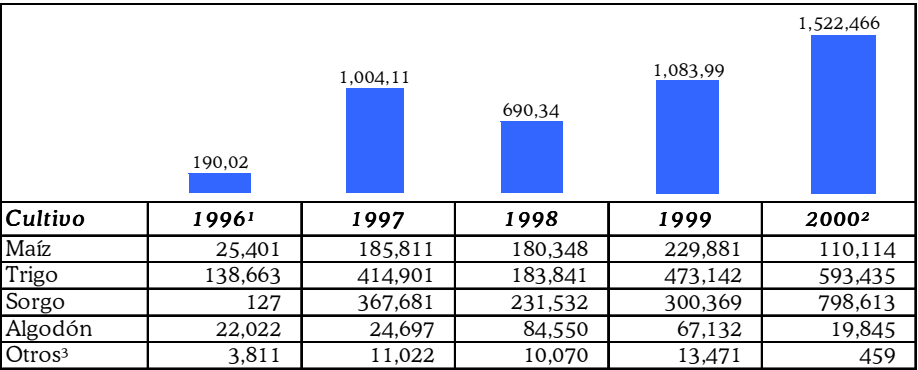
### 4. Alcance de las coberturas

Con respecto al primer indicador, se estima que aproximadamente 18% de las empresas comercializadoras hace uso de este instrumento con fines de manejo de riesgos o de especulación. El 90% de estas empresas se ubican en tres estados: Sonora, Sinaloa y Tamaulipas (SAGAR–IICA, 2000).

En cuanto al volumen cubierto, resulta que tan sólo el sorgo y el trigo concentran 63% de los contratos y 78% del volumen, seguido por el maíz con 14% de los contratos y 16% del volumen.

**Figura 3-25**

**Volumen de  
productos  
cubiertos  
(toneladas)**



<sup>1</sup> Julio–diciembre; <sup>2</sup> Enero–julio; <sup>3</sup> Cártamo, soya y café.

Fuente: ASERCA, 2000.

## 5. Impacto económico

Los ingresos adicionales que han logrado obtener los productores por el hecho de contratar coberturas de precios ascienden a casi 377 millones de pesos, cantidad que en un 79% quedó en manos de los productores de Sonora y Tamaulipas, ello referido al período 1997–2000 (ASERCA, 2000).

Los ingresos por tonelada han compensado parcialmente el ingreso de los productores por pérdidas registradas en el mercado de físicos. Así, en función del producto, las fechas de compra y liquidación de la posición, los ingresos adicionales por tonelada han sido positivos en todos los años (Cuadro 3-76).

Con base en los ingresos adicionales obtenidos por los productores, se puede calcular el impacto de los recursos fiscales empleados por ASERCA para promover el uso de este instrumento de administración de riesgos. En el Cuadro 3-77 se detallan los cálculos, dando como resultado que por cada peso ejercido, los productores obtienen un promedio de cinco durante el período 1997–2000.

| <b>Cuadro 3-76</b>                                                   |                 | <b>1997</b> | <b>1998</b> | <b>1999</b> | <b>2000</b> |
|----------------------------------------------------------------------|-----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Cobertura de precios: compensación obtenida por tonelada (\$)</b> | <b>Producto</b> |             |             |             |             |
|                                                                      | Algodón         | 285.69      | 785.24      | 696.36      | 738.55      |
|                                                                      | Maíz            | 19.17       | 78.81       | 58.13       | 51.69       |
|                                                                      | Sorgo           | 81.50       | 42.30       | 109.75      | 101.90      |
|                                                                      | Soya            | 0.00        | 0.49        | 16.17       | —           |
|                                                                      | Trigo           | 62.32       | 91.52       | 55.80       | 27.89       |
|                                                                      | Cártamo         | —           | 2.58        | 29.78       | —           |
|                                                                      | Café            | —           | —           | —           | 2,134.70    |

Fuente: ASERCA, 2000.

Con el fin de evaluar la rentabilidad obtenida por los productores por acceder a este servicio, es necesario considerar la inversión que tuvieron que realizar, pues si bien es cierto que ASERCA subsidia las primas, también lo es que dicho subsidio está condicionado a desembolsos en efectivo del productor. Por ejemplo, en el período enero–julio de 2000, los ingresos adicionales obtenidos por los productores al contratar coberturas ascendieron a 93.4 millones de pesos. Para ello, los productores aportaron 63.8 millones de pesos, lo que significa que su relación beneficio/costo fue de 1:1.4. Aunque habría que considerar que los aportes de los productores no se pierden, pues en realidad la compra de coberturas a través de FINCAS constituye una especie de ahorro forzoso que en el mediano plazo puede permitir cierta autonomía financiera a los productores, o bien, dichos ahorros pueden utilizarse como garantía líquida para la obtención de créditos.

En suma, a juzgar por la reducida cobertura que ha logrado tener este instrumento financiero en sus primeros ocho años de operación y

por la elevada concentración de sus beneficios en sólo dos estados probablemente su uso seguirá limitado a un pequeño segmento de agricultores cuyas restricciones institucionales no son tan adversas en comparación con la gran masa de agricultores del país.

| <b>Cuadro 3-77</b><br><i>Impacto de los recursos fiscales utilizados en el programa de coberturas de precios (millones de pesos)</i> | <b>Concepto / Año</b>         | <b>1997</b> | <b>1998</b> | <b>1999</b> | <b>2000</b> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                                                                                                                                      | Presupuesto ejercido          | 61.24       | 54.89       | 64.77       | 77.75       |
|                                                                                                                                      | Presupuesto recuperado        | (45.2)      | (38.89)     | (40.15)     | (47.19)     |
|                                                                                                                                      | Presupuesto neto ejercido     | 15.44       | 16.00       | 21.61       | 30.56       |
|                                                                                                                                      | Beneficio a los productores   | 65.89       | 105.88      | 111.79      | 147.78      |
|                                                                                                                                      | Relación beneficio/costo neto | 4           | 7           | 5           | 5           |

Fuente: ASERCA, 2000.

## F. Visión de conjunto

Al esquematizar la arquitectura actual de los mercados financieros rurales de México, la resultante es un esquema perfectamente dividido en dos partes (Figura 3-26).

En la izquierda aparecen las instituciones que ofrecen servicios de crédito, depósitos, capital de riesgo y seguro a las unidades de producción rural. Para ofrecer sus servicios, dichas instituciones captan depósitos o primas del público, o bien —que es de hecho lo que principalmente hacen— acceden a fuentes de descuento de instituciones de desarrollo que se ubican en el segundo piso de la intermediación financiera. A su vez, estas instituciones redescuentan o se fondean de los mercados. Por ello, este complejo institucional que opera desde el primer piso (es decir, que tienen contacto directo con los prestatarios, depositantes y asegurados) funciona bajo reglas escritas en leyes y reglamentos, cayendo por tanto en la categoría de instituciones formales de acuerdo con la clasificación propuesta por la economía institucionalista.

Con la excepción de la clientela atendida por las Sociedades de Ahorro y Préstamo (SAP) y las Cooperativas de Ahorro y Crédito (CAC), el resto de los clientes de las instituciones se localiza preferentemente en zonas de riego y muy buen temporal.

Por su parte, en la derecha del esquema aparecen todas las instituciones que brindan servicios de crédito, depósitos, capital de riesgo, coberturas de precios e insumos a las unidades rurales. Con la excepción de la banca comercial y de desarrollo que ofrece créditos a cambio de la cesión de derechos de PROCAMPO y que descuenta con los FIRA, el resto de las instituciones obtienen los fondos de tres fuentes:



(i) Captación de depósitos del público (cajas de ahorro y cajas solidarias); (ii) Subsidios gubernamentales y de organizaciones no gubernamentales (ONG y cajas solidarias) y, (iii) Recursos propios (prestamistas, agiotistas y empresas comerciales).

Las instituciones que reciben subsidios para sus operaciones son supervisadas por las mismas instituciones que las subsidian, mientras que las que captan recursos del público se autoregulan por sí mismas o reciben algún tipo de regulación por parte de organismos de tipo integrador. No obstante que estas instituciones cuenten con sus propias reglas y normas de operación, por el hecho de no estar sancionadas por las instituciones oficiales diseñadas para tal fin, sus operaciones caen en el ámbito de la informalidad.

Sin embargo, algo que debe ser destacado es que, sin excepción, todas estas instituciones informales mantienen vínculos con instituciones formales, siendo la banca comercial y en menor medida la de desarrollo, la que cumple con la función de unir a los mercados e instituciones financieras formales con las informales. Los vínculos se dan principalmente a través de los servicios de administración y manejo de cuentas que hace la banca a las cajas solidarias, los agiotistas, las empresas comerciales, las ONG y las cajas de ahorro y crédito.

Exceptuando a algunos productores vinculados a la agroindustria hortícola de exportación que reciben de ésta crédito e insumos, así como a los productores agrícolas comerciales que concentran las coberturas subsidiadas parcialmente por ASERCA, la gran mayoría de la clientela que recibe servicios de estas instituciones se ubica en regiones de elevada marginalidad; los que practican la agricultura lo hacen en tierras de alta siniestralidad, situación que los ha impulsado a diversificar sus fuentes de ingresos.

Un hecho relevante que da cuenta del tipo de innovaciones que comienzan a adquirir supremacía en los MFR, es el que se refiere a la migración de instituciones antaño informales al bloque de instituciones formales, es decir, reguladas y supervisadas por las autoridades competentes. Tal es el caso de las sociedades de ahorro y préstamo (SAP) y las cooperativas de ahorro y crédito (CAC) que durante más de cincuenta años operaron como cajas populares sin ningún reconocimiento legal.

La fragmentación y dispersión institucional de los MFR se explica por la misma fragmentación de que ha sido objeto la intermediación financiera rural en México, pues la función de otorgamiento de créditos y los mecanismos de circulación de esos créditos, no se han vinculado con la función de captación de depósitos ni con los mecanismos de circulación del ahorro rural. Por consiguiente, al desconectarse parcial o totalmente estas dos funciones, en un ejercicio de esquematización de los MFR apa-

recen por un lado instituciones financieras especializadas en créditos y por el otro instituciones que ofrecen desde apoyos o subsidios gubernamentales que se registran como créditos, hasta las que realizan verdaderas funciones de intermediación, aunque de manera informal.

Las causas que explican esta fragmentación se relacionan con la visión que ha prevalecido en México sobre las finanzas rurales, así como con un hecho de carácter histórico. Así, la visión dominante desde 1926, año en que se creó el primer banco agrícola oficial de gran alcance, es que la limitante principal para el desarrollo rural la constituye la falta de crédito barato, por lo que ante el supuesto de una incapacidad de ahorro de parte de los productores rurales, era necesaria la creación de instituciones especializadas en crédito.

En lo que respecta a la segunda causa, resulta que debido al histórico conflicto entre la Iglesia y el Estado, la primera no gozó de las condiciones adecuadas —que por cierto sí tuvo en países como Canadá y otros de Europa occidental— para que los llamados católicos-sociales demostraran la bondad de las denominadas cajas rurales que fueron promovidas desde 1910 y luego de las cajas populares cuyo inicio data de 1951. Aunque las segundas sí lograron multiplicarse, lo cierto es que por el hecho de haber nacido bajo el cobijo de la Iglesia y al haberse presentado como parte de un movimiento autónomo desde el punto de vista económico y social, evidentemente que ello chocó con la visión corporativista y clientelar que ha dominado el quehacer del Estado mexicano, por lo que éste respondió con cerrazón autoritaria, sobre todo tratándose de uno de sus enemigos históricos. Una vez que se normalizan las relaciones Iglesia-Estado a principio de los años noventa, el segundo asume el reto de legalizar la existencia de las cajas populares y emite una ley cuyas principales consecuencias fueron la desintegración y dispersión del movimiento “cajista”.

La conjunción de esta visión con el conflicto Iglesia-Estado dan como resultado que al finalizar el siglo XX México sea uno de los pocos países en el mundo que carezcan de una ley que reconozca e incentive el derecho de los ciudadanos para asociarse en forma cooperativa para brindarse a sí mismos servicios de ahorro y crédito.

Esta actitud contrasta con la asumida hacia las organizaciones mutualistas de seguro agrícola, pues una vez que surge la primera (en 1978) por iniciativa de los propios productores, el Estado retoma la experiencia y a principios de los años noventa otorga un fuerte impulso a la creación de los denominados fondos de autoaseguro a través de la promoción, capitalización, regulación, supervisión y subsidio a las pri-

mas, entre otros apoyos. Así, para el año 2000 los fondos de autoaseguro ya tenían una cuota de mercado de más del 30% de la superficie agrícola asegurada y, lo que es más importante, lograron demostrar que aún sin el subsidio, el 66% de ellos puede ser viable, algo que la desaparecida ANAGSA jamás pudo lograr en sus casi 30 años de existencia, ni AGROASEMEX en sus once años de vida.

Las instituciones financieras que han logrado perdurar y demostrar viabilidad, como serían las legendarias Cajas Populares, algunas Cajas Solidarias, Fondos de Autoaseguro y algunas ONG, comparten prácticamente los mismos principios, a saber:

1. Su carácter mutualista, toda vez que los clientes aparecen a su vez como socios o dueños de la institución.
2. Desarrollan simultáneamente la doble función de la intermediación: movilización del ahorro y asignación de créditos.
3. Mientras que en las instituciones convencionales un funcionario de sucursal establece los contratos de crédito, depósito y seguro entre la institución y el usuario, en las cajas y fondos de autoaseguro, existe un uso más intensivo de información local debido a la cercanía con los usuarios de los servicios y a la presión de la autoselección que ejercen los pares<sup>67</sup>. Todo ello facilita no sólo las funciones de evaluación, supervisión, cobranza e indemnización que suelen ser demasiado costosas bajo los enfoques tradicionales, sino que también permite reducir considerablemente el riesgo moral y la selección adversa.
4. Estas instituciones se han percatado de que para reducir los riesgos de incumplimiento, no es suficiente con exigir garantías colaterales, sino que puede bastar con introducir un componente de garantía solidaria o diseñar incentivos que permitan el acceso progresivo y creciente a créditos o el descuento progresivo de la prima del seguro sobre la base de cumplimiento puntual de los pagos o baja siniestralidad.
5. Existe una gran flexibilidad en lo que respecta al destino final de los préstamos y en los procesos de ajuste en caso de siniestros.

En suma, estas instituciones han permitido demostrar (en México) lo que otras instituciones similares han demostrado en países tan disímiles como Canadá, Francia, España, Bangladesh y Colombia: que

---

<sup>67</sup> "Supervisión por los pares", puede traducirse como los "ojos atentos" de muchos miembros de la comunidad que podrían verse privados de crédito o seguro si uno de ellos no cumple con sus obligaciones contractuales (Banco Mundial, 1999).

en el ámbito rural es financieramente viable la operación de intermediarios que cumplan con la función de transferir activos financieros de aquellos que tienen excedentes, hacia aquellos que los requieren para invertirlos en activos tangibles y, además, que dichas instituciones pueden ser gestionadas por los propios usuarios.

Este conjunto de características contrastan con las que presentan las instituciones financieras formales. Entre las más importantes destacan las siguientes:

1. *Priorización de los créditos a la producción en detrimento de los créditos para el consumo.* El hecho de que más del 90% de los créditos bancarios en efectivo que se canalizan al campo se destinen —o condicionen— a la inversión, significa que los pobladores rurales carecen de mecanismos financieros formales que les permitan graduar el consumo en un contexto de ingresos estacionales o bien para cubrir necesidades urgentes e inesperadas. Esta situación crea las condiciones propicias para el florecimiento del agio, que ante su gran proximidad y conocimiento personal de los prestatarios, se convierte en un prestamista monopólico que está en condiciones de financiar oportunamente cualquier tipo de emergencia, cobrando intereses hasta seis veces superiores a los que cobra la banca e imponiendo una relación garantías-crédito que puede llegar a ser de 26:1.

Sin embargo, la priorización de los créditos a la producción no sólo afecta a los pobladores rurales, sino también a las propias instituciones financieras, pues su cartera crediticia queda más expuesta a riesgos que cuando diversifican su cartera en actividades no agropecuarias. Así, los niveles de morosidad e incumplimiento que se registran cuando se financian exclusivamente actividades agrícolas llegan a alcanzar el 60% de los montos contra sólo 15% cuando se financian actividades no agrícolas.

2. *Desarrollo preponderante de la dimensión oferta de crédito en detrimento de la movilización de ahorros.* No obstante que múltiples encuestas realizadas en poblaciones semi-urbanas y rurales y en regiones marginadas de México indican que más del 60% de los hogares ahorran bajo diversas modalidades, las instituciones financieras formales no ofrecen servicios de depósito de gran alcance y no han desarrollado tecnologías que permitan movilizar dicho ahorro, de tal suerte que al estar disponible para los inversionistas potenciales pueda transformarse en capital que favorezca el crecimiento.

Esta situación tiene varias implicaciones. Por una parte, el hecho de que las instituciones financieras no capten recursos de la población rural, luego entonces tienen que recurrir al endeudamiento vía descuentos o bien a los subsidios públicos para poder prestar. Esto, a su vez, se traduce en poca presión para la innovación institucional, pues los usuarios de los servicios de crédito son vistos como beneficiarios de fondos externos o públicos y no como clientes a cautivar. Por otra parte, al carecer de servicios de depósito, la población rural se ve orrillada a mantener importantes activos en forma de dinero, animales e inventarios en general que están expuestos a grandes riesgos o a pérdida de su poder adquisitivo por efecto de la inflación.

3. *Marginación de la mujer de los servicios financieros.* Para el año 2000, la participación crediticia de la mujer en la cartera de créditos de la banca de desarrollo no fue mayor al 4%<sup>68</sup>. Con esta situación no sólo se está cometiendo una verdadera injusticia, sino que también se está pasando por alto que “cuando el dinero es manejado por la mujer, es mejor utilizado en beneficio de la familia que cuando el hombre lo maneja, ello debido a que la escala de valores de uno y otro suelen ser diferentes: en efecto, si un padre de familia que vive en la miseria comienza a aumentar sus ingresos, se ocupa en primer lugar de sí mismo, mientras que cuando una mujer que vive en la miseria empieza a ganar un poco de dinero, lo destina en primer lugar a sus hijos, luego a la casa...” (Yunus, 2001).
4. *Uso de tecnologías de intermediación que implican altos costos de transacción.* En un contexto económico caracterizado por una elevada percepción riesgo-campo por parte de la banca comercial y de transformación paulatina de sus funciones tradicionales de otorgamiento de créditos a corto plazo financiados mediante la recolección de depósitos, la canalización de créditos al campo desde la banca de desarrollo de segundo piso se ha traducido en la imposición de elevados costos de transacción para los prestatarios.

Así, actualmente sólo una tercera parte del costo total de un crédito de avío está representada por la tasa de interés, mientras que las dos terceras partes restantes consisten en costos de transacción consistentes en pago de supervisión, garan-

---

<sup>68</sup> La participación de la mujer en la derrama crediticia de BANRURAL fue de 4%, mientras que su participación en los descuentos totales realizados por los FIRA fue de sólo 3.8%.

tías, seguros y costos en que incurre el productor al endeudarse con prestamistas locales o casas comerciales en tanto recibe el préstamo, ello en virtud de que el tiempo de desembolso promedio de un crédito en efectivo oscila en los 98 días cuando el prestatario es un banco, contra 28 días cuando es un intermediario no bancario, 10 días cuando es un agiotista o sólo tres días cuando es un familiar o amigo.

La lejanía de las instituciones financieras con respecto a los prestatarios, así como la carencia de información sobre su solvencia al tratarlos sólo como deudores, se traduce en altos costos de investigación y por tanto en lentitud de los desembolsos.

En lo que respecta a la tecnología de captación de los depósitos, los pobladores rurales no sólo enfrentan obstáculos para ahorrar en activos financieros debido a los montos mínimos de apertura tan elevados que imponen las instituciones, sino también en todo el proceso de papeleo que implica la apertura de una cuenta y en el hecho de tener que incurrir en gastos de traslado a la sucursal más cercana. Además, las instituciones financieras existentes conciben al ahorrador solo como un simple cuentahabiente que deposita sus recursos con el propósito de obtener un interés, y no como un potencial cliente que espera ser tratado con reciprocidad en caso de necesitar un préstamo.

5. *Priorización de los créditos de corto plazo en detrimento de los de largo plazo.* Para el año 2000, casi el 80% de la cartera crediticia que la banca de desarrollo colocó en el sector agropecuario correspondió a créditos de avío, lo cual significa que sólo se está contribuyendo a mantener parcialmente la dinámica productiva, pero muy poco se está haciendo para inducir la capitalización y la innovación tecnológica.

Estas características definen muy bien a la banca de desarrollo de primer y segundo piso, es decir, a BANRURAL y a los FIRA. Debido a que ambas instituciones participan con aproximadamente 55% del crédito total otorgado por el sistema bancario al sector agropecuario mexicano<sup>69</sup>, la influencia que ejercen sus políticas y estrategias en la definición de la arquitectura actual de los MFR es determinante.

Así, la apertura comercial, la desregulación económica y la privatización de empresas públicas modificaron radicalmente el entorno en el que tradicionalmente venían operando los FIRA con la banca comercial

---

<sup>69</sup> Poder Ejecutivo Federal. México. 2000.

a través de mecanismos de descuento. Bajo el nuevo entorno, la banca comercial percibe un elevado riesgo—campo y por tanto ha optado por ser excesivamente cautelosa y selectiva con respecto a los créditos agropecuarios, provocando con ello que los FIRA tiendan a quedarse sin sus tradicionales canales de distribución. Por ejemplo, si para 1990 por cada tres pesos descontados por los FIRA la banca comercial aportaba un peso adicional con sus propios recursos, para 1997 dicha proporción fue de 37 a 1 y para el año 2000 de 1,990 a uno.

Las estrategias adoptadas por estos fideicomisos para cumplir con su misión de inducir a la banca comercial para que participe en el financiamiento agropecuario, además de cumplir con sus metas anuales de descuento, van desde la creación de mecanismos de descuento con riesgos mínimos o nulos —como los agentes parafinancieros y PROCREA—, la canalización de incentivos o reembolsos cuyo monto supera con creces el propio co-financiamiento de la banca, hasta la utilización de BANRURAL como canal de distribución de última instancia. Para el año 2000, casi una tercera parte de los descuentos FIRA se hicieron a través de estos tres agentes, lo cual da cuenta del evidente agotamiento de la misión inductora de esta institución.

La banca comercial, sin embargo, ha optado por privilegiar un mecanismo tipo factoraje financiero al otorgar créditos descontados con FIRA a cuenta del subsidio de PROCAMPO. Debido a que este mecanismo representa riesgos prácticamente nulos, ha inhibido la innovación institucional, además de que ha impedido que el seguro agrícola amplíe su alcance, toda vez que los productores y la misma banca no ven necesario asegurar una inversión que se financia con un subsidio.



# Innovaciones en los mercados financieros rurales

Desde principios de los ochenta se comenzaron a registrar una serie de innovaciones en los mercados e instituciones financieras rurales (IFR) de los países menos desarrollados, que una vez demostrada su viabilidad y sustentabilidad, dieron lugar a la creación de un nuevo paradigma en las finanzas rurales.

Estas innovaciones tienen la particularidad de incorporar una visión más realista de la oferta y la demanda de servicios financieros, una comprensión más objetiva de las fortalezas y debilidades de los mercados financieros formales e informales y un claro reconocimiento de los verdaderos riesgos y costos que implica el ofertar servicios financieros a las comunidades rurales. También tienen en común el haber asumido el reto de ofertar servicios financieros a muchos miles de hombres y mujeres del campo sobre una base viable y de largo plazo y no sólo a un pequeño grupo de afortunados.

La acumulación de múltiples evidencias empíricas que dan cuenta del éxito de estas innovaciones, así como del creciente fracaso de muchos programas crediticios tradicionales en los países menos desarrollados como México, han puesto en alerta a los distintos agentes económicos y sociales sobre la necesidad de estructurar sistemas financieros rurales autosostenibles, accesibles y eficientes, que sirvan como palanca, y no como lastre del desarrollo rural.

Ante el reconocimiento de que cualquier error en el diseño e implementación de nuevas IFR en gran escala puede resultar extremadamente costosa para las endebles economías de estos países, se ha optado por mirar hacia otros países para conocer y evaluar sus experiencias en materia de finanzas rurales y a partir de su asimilación, iniciar proyectos piloto que permitan identificar y probar las estructuras institucionales, los servicios y las tecnologías adecuadas para ofrecer servicios financieros a las comunidades rurales.

## A. La nueva visión de las finanzas rurales

Existen tres instituciones cuyos logros han contribuido considerablemente a definir una nueva visión de las finanzas rurales: el Banco Rykyat de Indonesia (BRI), el Banco para la Agricultura y Cooperativas Agrícolas de Tailandia (BAAC) y el Banco Grameen de Bangladesh (BGB).

Sin embargo, existen otras instituciones que también han aportado valiosas lecciones que han enriquecido esta nueva visión., entre las que se destacan las siguientes: el Banco Syndicate de la India; el Banco Badan Kredit Kecamatan en Java Central, Indonesia; el Banco Cooperativo Unconal en Colombia; el Banco Sol en la Paz, Bolivia; la Asociación para el Desarrollo de la Microempresa (ADEMI) en República Dominicana; la Red de Acción Internacional en América Latina y el Caribe; los Village Bank de la Foundation for International Community Assistance (FINCA); el programa del Centro de Apoyo al Micro Empresario (CAME) en Chalco, Estado de México; la Agence de Crédit pour l'Enterprise Privée (ACEP) de Senegal; la Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural, AC (FMDR) de México; Actuar Bogotá, en Colombia; la red de instituciones afiliadas a la Women's World Banking, entre otros.<sup>1</sup>

A esta lista se pueden agregar IFR de los países desarrollados como el CoBank de Estados Unidos, el Rabobank de Holanda, el Crédit Agricole de Francia, el Grupo Financiero Desjardins de Canadá, etc., que como se verá más adelante también arrojan lecciones muy valiosas y paradójicamente tienen más semejanzas que diferencias con los sistemas financieros rurales exitosos que se han diseñado en los países menos desarrollados.

En principio, es importante advertir que no hay un modelo único para desarrollar IFR viables y autosostenibles. Cada país posee diferentes características sociales, económicas, culturales y demográficas, por lo cual tiene que experimentar y desarrollar sus propias tecnologías para la intermediación financiera en las áreas rurales. El hecho de que un sistema haya tenido éxito en un país no significa que automáticamente se pueda trasladar su experiencia a otros países. Cualquier intento de repetir los logros de las IFR a las que se hace referencia, debe ser tomado con mucho cuidado. No se debe pasar por alto que el ambiente socioeconómico, político y cultural de estos países ha contribuido al éxito. Sin embargo, se puede afirmar que dada la recurrencia de algunas innovaciones, países como México, con programas crediticios tradicionales en crisis, puedan identificar elementos para construir siste-

---

<sup>1</sup> Para un análisis exhaustivo sobre estos casos ver, entre otros, a Rhyne y Linda (1994); Otero y Rhyne (1994); Christen *et. al.* (1994); Mansell (1995); González *et. al.* (1996); Zeller y Sharma (1998); Yaron y Piprek (1999) y Gulli (1999).

mas financieros rurales autosostenibles, accesibles y eficientes, que sean promotores y no un lastre para el desarrollo rural.

## B. Clasificación de las innovaciones financieras

Los estudiosos de los MFR han hecho múltiples intentos por categorizar las innovaciones financieras rurales y en general se han centrado en clasificaciones basadas en funciones específicas, como la movilización del ahorro, la recuperación de los préstamos, transacciones atadas, banca móvil, incentivos y formación para el personal, etc.<sup>2</sup>

En términos generales, el nuevo paradigma de las finanzas rurales se basa en tres grupos de innovaciones, a saber<sup>3</sup>:

1. Innovaciones para incrementar la captación de depósitos, que permiten aumentar la disponibilidad de fondos y el logro de economías de escala importantes.
2. Innovaciones para el manejo de riesgos, que permiten minimizar el problema de la información asimétrica, la selección adversa y el riesgo moral.
3. Innovaciones para mejorar la eficiencia gerencial, que se orientan básicamente hacia el personal que brinda los servicios financieros.

### 1. Innovaciones para incrementar la captación de depósitos

Tradicionalmente, las IFR de los países en desarrollo han sido concebidas como un medio para canalizar unilateralmente fondos gubernamentales o privados a tasas de interés subsidiadas. Dada la inviabilidad que han demostrado estas instituciones, así como por la incapacidad de seguir las subsidiando indefinidamente, algunos gobiernos, como los de Indonesia y Tailandia, rompieron de tajo los mitos tan arraigados en las finanzas rurales como los que sostienen que: a) los campesinos lo único que necesitan es crédito; b) no demandan otro tipo de servicios financieros como el ahorro, debido a que carecen de capacidad y cultura para hacerlo; c) debido a su pobreza no se les puede —ni debe— cobrar tasas de interés del mercado; y d) la morosidad e incumplimiento en los pagos son inevitables cuando se opera con ellos.

---

<sup>2</sup> Para mayor detalle ver Ahmed (1996), Mansell (1995) y Bank for International Settlements (1986).

<sup>3</sup> Adaptado de Economic Council of Canada (1989), citado por Fabozzi *et. al.* (1996).

Romper con estos mitos ha permitido al BRI y BAAC, captar ahorro rural equivalente a 200% y 43%, respectivamente sobre la cartera de préstamos, lo que equivale a depender menos del gobierno y agencias multilaterales para fondearse. Estas instituciones han demostrado que el volumen de fondos que puede ser movilizado a través de incentivos efectivos para promover ahorros rurales, suele ser mayor a las estimaciones más optimistas e incluso superiores a las cantidades que se pueden obtener de las fuentes externas (Adams, 1993). La movilización de ahorros es, sin duda, una de las principales innovaciones que se han hecho en el ámbito de las finanzas rurales.

En términos conceptuales, se considera ahorro a la diferencia entre el ingreso y el consumo. Es decir, ahorro es aquella parte del ingreso que no se destina al consumo. En las unidades de producción familiares típicas del medio rural, el ahorro incluye recursos productivos como animales, tierras, mejoras territoriales, maquinaria, equipo, etc.; también comprende dinero en efectivo e insumos y, para aquellas personas que pueden tener acceso a instituciones financieras, los depósitos en cuentas diversas.

El ahorro rural sirve principalmente para cubrir los requerimientos de inversión de los productores (generalmente capital de trabajo), como un fondo para hacer frente a contingencias diversas y para cubrir las deficiencias temporales entre ingresos concentrados en ciertos períodos y un consumo estable a lo largo del año.

Una parte importante de estos ahorros pueden depositarse en instituciones financieras, con ventaja para el ahorrador (por la seguridad y rendimientos del depósito), para la población rural (por movilizar en la misma región el ahorro entre agentes con excedentes y déficit de recursos de inversión) y con ventajas para las IFR (pues disminuyen su dependencia de bancos centrales y fondos públicos, logrando mayor independencia y autosuficiencia).

Es precisamente bajo estas consideraciones que las IFR innovadoras han desarrollado los siguientes incentivos para fomentar el ahorro en forma de depósitos:

1. Seguridad en los depósitos.
2. Reducción de los costos de transacción.
3. Liquidez.
4. Tasas de interés atractivas.
5. Reciprocidad.
6. Estímulos al ahorro.

Las características de cada uno de ellos se analizan a continuación:

**a) Seguridad sobre los depósitos.** Debido a la poca credibilidad que muchas IFR tienen entre la población rural, debido a que por muchos años aceptaron retrasos en los pagos e hicieron nuevos préstamos a

personas incumplidas, los potenciales ahorradores desconfían de la capacidad de las instituciones para restituir sus depósitos. Al respecto, los mecanismos que se han empleado para dar seguridad son: divulgar información relevante acerca de la solvencia y liquidez de la IFR a fin de que cada ahorrador conozca abiertamente el riesgo que asume al depositar sus recursos en determinada institución y garantizar los depósitos por parte del gobierno. Esto último, sin embargo, puede ser un arma de doble filo, pues por un lado, puede inhibir los beneficios de la competencia porque al depositante le será indiferente ahorrar en una institución financiera sólida y, por el otro, puede desincentivar a las instituciones a innovar en la administración de riesgos ante la certeza de que ante cualquier quebranto “el gobierno paga”.

En este sentido, un amplio estudio publicado por la FAO (1995) sobre la protección a los depósitos de los ahorradores, señala que sólo la buena administración de las IFR puede garantizar la seguridad en los depósitos.

Por lo tanto, es indispensable que las instituciones que movilizan ahorro tengan un seguimiento continuo por parte de auditores externos y un marco regulatorio preciso, así como una excelente capacitación del personal.

**b) Reducción de los costos de transacción.** Los costos de transacción para un depositante incluyen los costos y tiempo que implica el traslado hacia el domicilio de la IFR, los costos de comisiones y cualquier otro costo de papeleo en que se incurra. Los altos costos de transacción que imponen las instituciones bancarias son una importante barrera para el incremento del ahorro rural. Como consecuencia, las instituciones que pretenden realizar serios esfuerzos en captar ahorro en el medio rural, deben poner atención especial a la localización y horarios de atención de sus puntos de servicio, los montos mínimos de ahorro, facilidad para llenar los formatos, rapidez de los procesos, etc.

Las IFR que han tenido mucho éxito en movilizar ahorros y que han logrado gran alcance (por el monto total de ahorros y créditos manejados, el monto promedio de depósitos y préstamos, proporción de la población objetivo atendida y tendencia de crecimiento) han utilizado la estrategia de “banca móvil” como una manera innovadora para ofrecer servicios financieros a bajo costo. Bajo el lema de que “si la gente no puede ir al banco, el banco debe ir a la gente”, tanto el Banco Grameen en Bangladesh, como el Banco Kredit Kecamatan (BKK) de Indonesia y el Banco Syndicate en la India, operan programas de captación de “puerta en puerta”. En el caso del BKK el personal del banco visita una vez por semana, generalmente el día de mercado, a las poblaciones que se encuentran en un radio de cuatro kilómetros. Ya en el mercado, se instala

el “banco móvil”, que consiste de una mesa y tres sillas y se procede a ofrecer diversos servicios financieros: cobro, ministración de créditos, depósitos, retiros, recepción de solicitudes de crédito, etc.

La estrategia de “banca móvil” puede resultar muy eficaz en países y regiones con alta densidad poblacional y quizá con buenas vías de comunicación.

**c) *Liquidez.*** La liquidez se refiere a la facilidad con que un activo puede ser convertido en efectivo sin pérdida de valor. Diversos estudios indican que uno de los principales factores que limitan el ahorro rural está en la restricción al retiro de depósitos, lo cual es interpretado como un obstáculo insalvable para acceder a los ahorros cuando se necesiten. En este sentido, la libre disponibilidad de los depósitos es un incentivo muy eficaz para movilizar ahorros, sobre todo considerando que una de las principales razones que motivan el ahorro entre la población rural es la protección ante cualquier tipo de emergencias.

**d) *Tasas de interés competitivas.*** Las autoridades bancarias de muchos países en desarrollo consideran que los ahorros deben recibir bajas tasas de interés. Estas bajas tasas, asociadas a elevadas tasas de inflación, frecuentemente han generado tasas de interés reales negativas al ahorro. Aparte de las implicaciones éticas y sociales de estas políticas que tienden a empobrecer a los pequeños ahorradores y provocar un efecto regresivo sobre la distribución del ingreso, hay efectos negativos de orden económico considerables. En efecto, las bajas tasas de interés al ahorro, promueven que la liquidez de las familias rurales se atesore o se guarde en el hogar y no se invierta en las IFR, además de promover el consumo actual en relación al ahorro, de tal manera que se tiene una asignación de recursos que no contribuye al desarrollo rural.

Sin embargo, la evidencia empírica señala que la movilización del ahorro requiere de tasas de interés atractivas. Esta noción de atractivo depende del contexto de cada país, pero en general se asocia a tasas de interés reales positivas al ahorro (Mauri, A., 1983).

Paralelamente, diversos estudios coinciden en que en las poblaciones de menores ingresos el ahorro es poco sensible a los cambios en las tasas de interés (Ostry y Reinhart, 1995; Desai y Mellor, 1995).

Esto que parecería una contradicción, no lo es, pues lo que indica es que una vez que los niveles de tasas reales de interés al ahorro se vuelven ligeramente positivas, incrementos adicionales en las tasas no aumentan significativamente los montos del ahorro, por lo que una política de tasas reales al ahorro muy elevadas podría ser poco efectiva.

Obviamente que para poder manejar tasas de interés atractivas al ahorro se requiere que las IFR puedan a su vez fijar tasas de interés activas que les permitan cubrir sus costos de operación.

Esto requiere que los gobiernos restrinjan los redescuentos del banco central hacia las IFR a fin de evitar que las “políticas de crédito barato conlleven a políticas de ahorro barato” (Adams, 1983).

De hecho, si tasas de interés atractivas lograran movilizar el ahorro rural, la oferta rural de créditos se incrementaría sensiblemente, beneficiándose con préstamos a un número mayor de personas, por supuesto que a una tasa de interés mayor que las subsidiadas, pero recuérdese que no hay crédito más caro que el que no se tiene cuando se necesita.

Por otra parte, la fijación de tasas de interés debe considerar los costos administrativos que implica el manejar cuentas de distinto volumen, ofreciendo tasas crecientes en función de los montos ahorrados; similarmente, la tasa de interés debe variar inversamente con la liquidez de las cuentas de ahorro; así, depósitos a la vista tendrán intereses inferiores que los depósitos a plazo fijo.

**e) Reciprocidad.** Existe una fuente tentación por parte de los intermediarios financieros privados con orientación hacia las áreas urbanas o de instituciones gubernamentales (patronatos, oficinas de correos, etc.) a abrir oficinas en las áreas rurales con el propósito de captar depósitos a fin de tener mayor capacidad para otorgar préstamos a sus clientes urbanos. Las razones que comúnmente se arguyen para adoptar una actitud de esta naturaleza son básicamente dos: (i) los niveles de rentabilidad de las inversiones en el campo pueden ser muy bajos, además de erráticos, por lo que los prestatarios potenciales no podrán ofrecer tasas de interés atractivas para el intermediario, y (ii) las imperfecciones en los MFR ocasionan que los riesgos y costos de servir a la población rural sean mayores.

Sin embargo, las evidencias indican que las IFR que suelen fracasar en el largo plazo son precisamente aquellas que no ofrecen un fácil acceso al crédito a sus ahorradores —o sea que no operan bajo el principio de la reciprocidad—, aunque ofrezcan tasas de interés atractivas, seguridad, liquidez y bajos costos de transacción (Vogel, 1995).

Las IFR innovadoras generalmente emplean dos modalidades un tanto diferentes, aunque pueden ser complementarias, para operar bajo el principio de la reciprocidad:

1. Vinculación del ahorro en términos de monto, tiempo ahorrando y constancia, con la capacidad de acceder a préstamos, tal y como se muestra en el Cuadro 3-78.

**Cuadro 3-78**  
**Crédito vinculado al ahorro**

| <b>Tiempo de ahorro</b> | <b>Crédito disponible (% de lo ahorrado)</b> | <b>Período de pago</b> | <b>Forma de pago</b> | <b>Requisitos de acceso</b> |
|-------------------------|----------------------------------------------|------------------------|----------------------|-----------------------------|
| 3 meses                 | 100%                                         | 3-6 meses              | Mensual              | Ninguno                     |
| 6 meses                 | 150%                                         | 6-12 meses             | Anual                | Aval                        |
| 12 meses                | 200%                                         | 12-18 meses            | Semestral            | Garantía                    |
| 18 meses                | 250%                                         | 18-24 meses            | Trimestral           | Garantía y aval             |
| 24 meses                | 300%                                         | 24-36 meses            | Bimestral            | Garantía y aval             |

Fuente: De la Vega, 1999.

2. Vinculación del monto del crédito con el historial crediticio del prestatario: conforme el cliente cumpla con la confianza que se depositó en él al otorgarle un crédito, es decir, conforme muestre reciprocidad con la IFR, se mejoran sus posibilidades de acceder a nuevos créditos de mayor monto (Cuadro 3-79).

**Cuadro 3-79**  
**Clasificación de los prestatarios en el BRI**

| <b>Criterio</b>                                                                  | <b>Techo del siguiente crédito</b>                |
|----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| 1. Todos los pagos puntuales                                                     | Incremento de hasta 100% sobre el monto anterior. |
| 2. Pago final puntual y uno o dos pagos atrasados                                | Incremento de 50% sobre el monto anterior.        |
| 3. Pago final retrasado, pero dentro de los dos meses posteriores al vencimiento | Reducción de 50% sobre el monto anterior.         |
| 4. Pago final con mas de dos meses de retraso                                    | No se otorga un nuevo crédito.                    |

Fuente: Boomgard y Angell, 1994. Citado por Mansell (1995).

Estas modalidades para operar bajo el principio de la reciprocidad, tienen su fundamento en la evidencia que afirma que la expectativa de acceso a créditos futuros, constituye uno de los incentivos más fuertes para que un prestatario pague sus créditos.

Igualmente, la motivación hacia el ahorro se incrementa sensiblemente si se abre el acceso al financiamiento. Así, de acuerdo a Gamarra (1996), en las cajas populares los socios ahorran fundamentalmente para poder acceder a préstamos.

**f) Estímulos al ahorro.** Se refieren básicamente a las loterías y rifas periódicas entre los ahorradores. Si bien no existen estudios para cuantificar el efecto de estas prácticas, se acepta que son un incentivo eficaz para estimular el ahorro. De hecho, en México, el Patronato del Ahorro Nacional y diversos bancos comerciales lo incluyen como parte de los beneficios de sus cuentas de ahorro.

En resumen, la movilización de ahorros en el medio rural exige, entre otras cosas, que las IFR puedan identificar y dar prioridad a las

necesidades de la población a la que se pretende servir, entre las cuales destacan cuatro: (Doligez, 1993)

1. Necesidades de protección y seguridad de ahorro monetario para eliminar los riesgos de pérdida o para protegerse de gastos imprevistos o de solicitudes contra las cuales es más fácil resistir si no se tiene el dinero en la mano.
2. Necesidades de liquidez de los fondos ahorrados para enfrentar problemas imprevistos.
3. Necesidad de acceder a préstamos futuros.
4. Necesidad de una remuneración, aunque sea modesta, por los fondos depositados.

Esto significa que en el diseño de una política de movilización de ahorros debe tenerse muy en cuenta estas necesidades a fin de poder establecer los incentivos para cada contexto en particular. En cualquier caso, la evidencia empírica en el mundo (Desai y Mellor, 1995) y en México (Gamarra, 1996) muestran que, en general, el orden de importancia que asigna el pequeño ahorrador del medio rural a cada uno de los incentivos mencionados corresponde a la secuencia presentada anteriormente; es decir, que una política de movilización de ahorros deberá primeramente mejorar la seguridad, la accesibilidad y la liquidez de los depósitos en la IFR y, complementariamente, ofrecer una clara recompensa al ahorrador mediante tasas de interés atractivas, acceso al crédito (reciprocidad) y premios adicionales.

## 2. Innovaciones para el manejo de riesgos

En el ámbito de las “finanzas urbanas”, una de las principales motivaciones que han dinamizado las innovaciones financieras la constituye la necesidad de encontrar mecanismos más eficientes para reducir y redistribuir los riesgos entre los participantes y el mercado. Ello es así debido a dos razones esenciales:

1. A diferencia de la gran mayoría de las IFR, los intermediarios financieros que operan en otros ámbitos de la economía sí cumplen con la función de transferir fondos de aquellos agentes que tienen un excedente para invertir, hacia aquellos agentes que los necesitan para invertirlos en activos tangibles. Como consecuencia de esto, deben transferir dichos fondos en forma tal que se redistribuya el inevitable riesgo asociado con el flujo de pagos en efectivo que se genera (por los activos

- tangibles a lo largo del tiempo), entre aquellos que buscan y aquellos que proporcionan los fondos.
2. La creciente globalización de los mercados financieros aumenta las posibilidades de riesgo y por consiguiente la necesidad de su gestión eficaz debido a: (i) la liberalización de los mercados y de las actividades de los participantes en los principales centros financieros del mundo, (ii) los avances tecnológicos para monitorear los mercados mundiales, ejecutar órdenes y analizar oportunidades financieras, y (iii) a la institucionalización cada vez mayor de los mercados financieros (Fabozzi, *et. al.*, 1996).

Sin embargo, en la medida en que el Estado reduce sus aportes y garantías y que el ahorro empieza a dejar de ser “la mitad olvidada de las finanzas rurales”, las IFR comienzan a cumplir su verdadera función de intermediarios de fondos de aquellos agentes que tienen excedentes, hacia aquellos que los necesitan. Surge por tanto la necesidad de innovar para disminuir y redistribuir los riesgos. Esto adquiere particular relevancia debido a la pésima historia que tienen las instituciones crediticias rurales en la recuperación de préstamos, que es de hecho una de las principales debilidades que evidencian cuando pretenden movilizar ahorros, pues muchos potenciales ahorradores desconfían de ellas.

Frente a este entorno, las IFR pioneras ha realizado innovaciones para minimizar los riesgos de la información asimétrica, la selección adversa y el riesgo moral, en un contexto caracterizado por garantías escasas, dispersión de prestatarios y ahorradores, infraestructura institucional poco desarrollada y riesgos co-variantes. Entre las innovaciones más importantes destacan las siguientes:

**a) Movilización de ahorros.** Si una IFR opera bajo el principio de reciprocidad, tiene en la captación de ahorros un mecanismo muy efectivo para minimizar riesgos de incumplimiento del potencial prestatario, debido a que posee información relevante acerca de su solvencia económica, dados los niveles de ahorro acumulados y la constancia del ahorro. En este sentido, una institución podría inducir a que un potencial prestatario sea también ahorrador. Esto podría hacerse en forma voluntaria, o como le hacen algunas IFR asiáticas, forzar el ahorro a través de un descuento de la suma prestada, a fin de ir conformando paulatinamente un fondo de ahorro que infunda sentido de pertenencia y brinde incentivos para mantener los índices de incumplimiento y

morosidad a niveles mínimos, o lo que es lo mismo, se reduzca el riesgo moral.

Además, las evidencias indican que un prestatario tiende a reembolsar en mayor proporción los préstamos cuando la fuente principal proviene de los ahorros locales, ello debido a que tienen la presión abierta o encubierta de la comunidad y del sentido de responsabilidad personal ante los amigos o vecinos. De igual manera, los intermediarios financieros tienden a ser más prudentes con la asignación de créditos cuando usan los fondos de los ahorradores locales que cuando usan los fondos del gobierno o de las agencias multilaterales.

**b) Adopción de tecnologías de intermediación más intensivas en el uso de información, en lugar de garantías tradicionales.** Los estrictos requisitos en materia de garantías normalmente son una barrera para el acceso al crédito formal por parte de miles de productores rurales e individuos sin tierra o con derechos de propiedad insuficientemente claros. Ante la falta de bienes para ofrecerlos en garantía, así como por el costo que implicaría hacer efectivos los que se ofrecen en caso de incumplimiento, las IFR innovadoras han optado por usar los “avales morales o sociales” como un medio eficaz y barato para ofrecer servicios financieros a los habitantes rurales, partiendo del principio de que los compromisos informales pueden persuadir a los individuos a pagar en situaciones donde los compromisos formales no lo harían.

El BAAC de Tailandia, el Banco Grameen de Bangladesh y el Fondo DEPA de México, entre muchas otras IFR exitosas, otorgan los préstamos a través de grupos solidarios, los cuales dividen el fondo entre sus integrantes y se responsabilizan de supervisar y cobrar los pagos del préstamo. En caso de que alguno de los integrantes del grupo solidario no cumpliera, el resto debe cubrir solidariamente su préstamo; de lo contrario, todos los miembros del grupo quedan sin acceso a préstamos futuros. Otra modalidad del grupo solidario es cuando los integrantes del grupo se apoyan mutuamente y ejercen cierta presión social para el cumplimiento de los pagos, aunque de hecho no garantizan el crédito de los demás (Mansell, 1995).

Las ventajas del método de grupo solidario están en el hecho de que la institución puede superar el problema de selección adversa y riesgo moral, debido a que el grupo de prestatarios conocen bien a sus miembros y saben quiénes de ellos serían los más propensos de incumplir y por lo tanto, dejarlos fuera. Asimismo, permite a las IFR reducir al mínimo los costos de transacción — evaluación, supervisión y cumplimiento de los contratos individua-

les— toda vez que se otorgan préstamos mayores a grupos; finalmente, posibilita que los prestatarios de escasos recursos recurran al “aval social” en vez de las garantías físicas o financieras, que en su caso son escasas o inexistentes (Ahmed, 1996).

1. La existencia de vínculos sociales y productivos, además del deseo de obtener un préstamo, entre los miembros.
2. Poca heterogeneidad entre los prestatarios en cuanto a cantidades, vencimientos y frecuencia de los pagos. Por eso, entre los productores que cultivan un mismo producto (tabaco, por ejemplo) y entregan a una misma agroindustria, el método de grupo solidario tiende a funcionar bien.

Otra manera de usar intensivamente la información con el fin de reducir los problemas de selección adversa y riesgo moral, es descentralizando en la mayor medida posible la toma de decisiones referentes al otorgamiento de créditos. Esto significa delegar la responsabilidad a los funcionarios que administran las oficinas locales para que sean ellos mismos quienes evalúen, otorguen, supervisen y recuperen los préstamos, dada su mayor proximidad y conocimiento de las necesidades locales e individuales de los habitantes del medio rural. Si a esto se le agrega que los funcionarios sean originarios del mismo lugar, se les incentiva adecuadamente para que brinden los servicios financieros en forma expedita y prudente y al mismo tiempo se evita la colusión con los acreditados.

**c) Diversificación del tipo de préstamos.** Tradicionalmente, los programas de crédito hacia el campo se han concentrado en otorgar préstamos para la producción agropecuaria o forestal, pasando por alto que los habitantes del medio rural desarrollan una serie de actividades que van desde las propiamente agrícolas, hasta las comerciales y artesanales, además de las relacionadas con el trabajo asalariado. Como consecuencia, dichos programas tienden a concentrar excesivamente su cartera y por consiguiente incrementan su riesgo a un nivel tal que resultan inviables en el largo plazo, dada la marcada estacionalidad y los riesgos co-variantes que caracterizan a la agricultura.

Las IFR innovadoras han optado por diversificar su clientela y por tanto el tipo de préstamos, desde los de producción, hasta los que se orientan al consumo (créditos prendarios, hipotecarios, para educación, etc.), con lo cual promueven su viabilidad en el largo plazo.

Por otra parte, debido a la estacionalidad de la producción agropecuaria, en ocasiones los productores rurales no poseen suficientes

ahorros para mantener a su familia por toda una temporada, por lo que necesitarán de crédito para sobrevivir. Bajo este contexto, la provisión de crédito al consumo permite graduar los flujos de ingreso-consumo, lo que a su vez puede significar la diferencia entre tener que liquidar con urgencia un bien productivo o la cosecha misma a un costo por debajo de su precio de mercado y renunciar a flujos importantes de ingresos en el futuro, o soportar una escasez temporal de liquidez (Mansell, 1995).

Asimismo, Eswaran y Kotwal (1991) argumentan que el acceso superior al crédito de consumo es lo que permite a los agricultores asumir riesgos en la producción al adoptar nuevas tecnologías, pues en caso de pérdida tienen la certeza de que cuentan con el crédito para estabilizar su consumo.

Finalmente, no se debe olvidar que una de las características más significativas del crédito es su “intercambiabilidad” de los usos para los cuales puede ser utilizado. Así, dado que el prestatario puede —y suele— utilizar el préstamo para fines no especificados en los contratos, las IFR debieran evitar los créditos etiquetados y dejar de incurrir en los elevados costos que a menudo implica la verificación y supervisión del uso del crédito.

**d) Llenar vacíos institucionales.** La operación eficaz de las IFR enfrenta múltiples obstáculos. Por principio, el nivel de educación es muy bajo, lo que hace necesario desarrollar instrumentos financieros muy simples (tasas de interés fijas sin capitalización mensual, por ejemplo), además de programas de capacitación hacia clientes (socios) muy activos.

La ausencia de servicios de seguro adecuados es otra limitante, pues si los productores cuentan con una cobertura frente a daños climáticos o a fluctuaciones de precios, se elimina notablemente el riesgo de que simultáneamente todo un grupo de agricultores caiga en cartera vencida. Es por ello que algunas IFR innovadoras se han visto en la necesidad de promover estos servicios entre sus socios, y aún ofrecerlos directamente como ocurre en el caso de varias uniones de crédito mexicanas.

Desai y Mellor (1995) señalan que en algunas partes del mundo las IFR han tenido que coordinarse con los proveedores de insumos, empleadores y compradores de cosechas a fin de poder otorgar créditos en especie o de hacer las retenciones de pagos correspondientes. Este esquema, que recientemente tomó auge en México bajo el nombre de agentes paraфинancieros, se ha presentado como una opción para la IFR, pues reduce sensiblemente los costos y los riesgos de las transacciones (Rodríguez, 1997).

### 3. Innovaciones para mejorar la eficiencia

La importancia que reviste el factor humano para mejorar la eficiencia y calidad del servicio de una IFR se sustenta en consideraciones como las formuladas por Williams y Miller (1974), quienes afirman que a “muy pocos profesionales dedicados a otra especialidad se les pide que laboren en condiciones tan difíciles, y con un compromiso tan absoluto, como a los que tratan directamente con los agricultores [en los aspectos administrativos y técnicos de la provisión de servicios financieros]. Además, son muy pocos los profesionales en cualquier otra línea, que sean expertos en tantas operaciones técnicas y financieras como los que laboran en una IFR o en una agroindustria que habilita a sus proveedores.

A excepción de una quiebra completa, nada destruiría una IFR tan rápidamente como un personal técnicamente incompetente, inquieto, descontento y violento. No hay nada más ingenuo que la suposición tradicionalmente aceptada, de que únicamente por dedicación a las metas del progreso humano y el bienestar rural, el personal técnico vivirá y trabajará año tras año, o aun semana tras semana, en las mismas condiciones en que viven los habitantes rurales.

No se debe pasar por alto que mucho personal técnico que labora en una institución financiera ha tenido muchos años de instrucción; sus aspiraciones están en armonía con el incremento de sus logros intelectuales, y sus familias tienen una orientación similar. Buscan en su trabajo las mismas recompensas que los demás profesionales, y si las condiciones de trabajo son duras, deberán ser correctamente recompensados”.

Esto es precisamente lo que han comprendido cabalmente las IFR exitosas de Asia, particularmente el BAAC de Tailandia y el BKK de Indonesia, por lo cual han desarrollado una estructura de incentivos y promoción según el desempeño de sus empleados en captación de ahorros, asignación de préstamos y tasas de morosidad. Con esto logran que el personal encuentre atractivo atender a clientela que se caracteriza por ahorrar pequeñas sumas, solicitar préstamos de baja cuantía y con altos niveles de dispersión geográfica.

Otro aspecto central en cuanto al personal se refiere, es el de los mecanismos de selección. En general diversas IFR exitosas como el BRI de Indonesia, el Banco Syndicate en la India y el Banco Grameen de Bangladesh, han optado por seleccionar personas de origen rural o semi-urbano (preferentemente de la localidad) para que sean las responsables de brindar los servicios financieros.

Esto en virtud de que su familiaridad y contactos en las localidades les permite expandir las operaciones de la IFR de varias maneras: inspiran mayor confianza en los ahorradores potenciales y pueden evaluar mejor la viabilidad de proyectos, así como la solvencia moral y económica de los prestatarios. Así, la información asimétrica es reducida al máximo y existen mejores posibilidades de superar los problemas de la selección adversa y el riesgo moral.

Esta política de selección se complementa con un proceso de formación muy intensiva y continua, donde no solamente se enfatiza en las reglas y procedimientos operativos de las IFR, sino también se prioriza el conocimiento pleno de las condiciones socioeconómicas y las necesidades de las comunidades usuarias de los servicios.

El problema de corrupción o de colusión de los empleados se ha enfrentado no sólo con controles estrictos, sino también con esquemas de remuneración por desempeño, niveles de sueldo altos y mecanismos de despido rápido en caso de mal comportamiento. De tal forma que las conductas adecuadas sean premiadas y las conductas deficientes resulten muy costosas para los empleados.

## C. Factores desencadenantes de la innovación

Los países menos desarrollados que han logrado estructurar mercados e instituciones financieras rurales exitosas, son aquellos que comparten cinco condiciones básicas:

**1. La liberalización de los mercados y de las actividades desarrolladas por los agentes participantes.** Comúnmente este aspecto se presenta como la existencia de una situación de “represión financiera” provocada por la particular interrelación entre Estado e intermediarios financieros con la que tradicionalmente se opera en estos países. Esta “represión” ocurre cuando las intervenciones públicas en la formación de tasas de interés, la determinación del encaje legal, la asignación de crédito, etc., distorsionan y limitan el desarrollo de los mercados financieros.

Distorsiones de esta naturaleza afectan negativamente tanto la movilización del ahorro como la eficiencia en la asignación de recursos. Por ejemplo, cuanto más bajas sean las tasas pasivas en condiciones de “represión financiera”, más bajo será el nivel de ahorro, más altas las tasas de interés de los créditos y mayor la demanda por los llamados bienes de refugio (divisas, metales preciosos, etc.).

Los cambios en el sistema financiero internacional, las nuevas relaciones económicas internacionales que han establecido estos países ante las transformaciones de la economía mundial y los efectos de la crisis de la deuda externa, así como el reconocimiento explícito de la incapacidad para seguir subsidiando indefinidamente a las IFR, han hecho que la situación de “represión financiera” en muchos países no se pudiera prolongar. Por consiguiente, se iniciaron procesos de desregulación y liberalización de sus sistemas monetarios y crediticios.

Con la liberalización del sistema financiero, las tasas de interés tienden a formarse por las condiciones del mercado, lo cual ha permitido a las IFR desplegar estrategias muy agresivas de movilización de ahorros a tasas competitivas que inducen el ahorro voluntario de miles de habitantes del medio rural, así como a fijar libremente las tasas de interés de los préstamos de tal manera que permitan cubrir los costos de transacción y el valor real del capital.

Algo en lo que aún no existe plena desregulación en algunos países (como Tailandia) es en la obligatoriedad que se le impone a la banca comercial para que destine un porcentaje de su cartera hacia el sector rural. Aunque esto parece que también tiende a desaparecer en la medida en que los depósitos del público ahorrador se convierten en la principal fuente de fondeo de las IFR.

**2. Intervención gubernamental deliberada para inducir la innovación.** Aunque la liberalización contribuye a desencadenar la innovación, lo cierto es que debido a las características de los pobladores rurales y sus actividades (como la dispersión geográfica, la mezcla de las esferas de producción y consumo, la falta de derechos de propiedad bien definidos, etc.), dicha liberalización no se traduce por sí sola en procesos de innovación al ritmo y alcance de las necesidades. Ciertamente que los progresos en la alfabetización y en los ingresos de las familias rurales, así como el frenético avance que están registrando las telecomunicaciones, junto con las reformas al sistema financiero, contribuyen en el mediano y largo plazo a mejorar el acceso a los servicios financieros por parte de los habitantes rurales. Pero desde el punto de vista político y social quizás lo más sensato no sea esperar a que ello ocurra. Por tal motivo, lo más prudente que han hecho algunos países es la utilización de recursos públicos tendientes a alentar y acelerar la innovación institucional. En efecto, en prácticamente todas las IFR que han logrado viabilidad y gran alcance, los subsidios gubernamentales y los donativos internacionales han resultado determinantes.

**3. La institucionalización cada vez mayor de los mercados financieros rurales.** Al cambio de control de los mercados financieros por parte de los inversionistas detallistas a los inversionistas institucionales, se le conoce como la institucionalización de los mercados financieros. Por inversionistas detallistas se entiende a individuos o grupos o incluso empresas comerciales y no comerciales (Fabozzi, *et. al.*, 1996).

En los países menos desarrollados, una de las principales fuentes de financiamiento del sector rural la constituyen los inversionistas detallistas que operan en la informalidad. Si bien es cierto que estos inversionistas ofrecen un servicio accesible, oportuno y confiable a importantes sectores de la población rural, también lo es que adolecen de múltiples deficiencias como el no ofrecer opciones de ahorro, mecanismos para transferir fondos, préstamos de mayor volumen y a plazos más largos; además, se caracterizan por su reducido alcance geográfico y su alta exposición a riesgos debido a su elevada concentración de cartera. Entonces, lo que se ha hecho en los países que han innovado sus sistemas financieros rurales es reconocer las fortalezas de estos inversionistas y suplir sus deficiencias a través del establecimiento en gran escala de instituciones formales supervisadas y reguladas por el Estado, aunque no necesariamente administradas por él.

Si bien la institucionalización de los mercados financieros rurales es un factor determinante para aumentar el ahorro financiero, también lo es la seguridad que ofrezcan las instituciones en cuanto a la restitución de los depósitos, ya sea por la existencia de disposiciones legales para tal fin, por la calidad del manejo gerencial, o por la solvencia de quienes toman los fondos en préstamo. En este sentido, la regulación y supervisión del Estado resulta crucial para incentivar el ahorro, pues los depositantes no tienen la suficiente información sobre la calidad absoluta de las instituciones.

**4. Adopción de los avances en la tecnología de la computación y telecomunicaciones.** La decisión de movilizar ahorros en el medio rural, implica reconocer dos hechos cruciales: (i) que los depósitos son de pequeña cuantía y, (ii) que son de gran movilidad. Lo anterior se traduce en elevados costos de transacción que pueden llegar a ser prohibitivos si no se adoptan los avances en informática y telecomunicaciones. Los primeros permiten manejar grandes volúmenes de información y realizar complejas operaciones para el diseño y seguimiento de las estrategias de inversión de cartera, y los segundos, permiten interrelacionar todo el sistema de sucursales con costos bajos y alta regularidad en el flujo de voz y datos.

5. Crecimiento estable y sostenido de la economía y políticas agrícolas vigorosas que faciliten la producción y creen mercados solventes para los agricultores. Si algo caracteriza a los países del sudeste asiático, como Indonesia y Tailandia, es la capacidad que han desarrollado para crecer de manera sostenida y estable durante plazos largos, lo cual les ha permitido incrementar el ingreso disponible de los diferentes agentes económicos y en consecuencia aumentar la propensión a ahorrar que acompaña a una situación de mayores ingresos.

La conjunción de estos tres factores ha permitido crear un ambiente de auténtica innovación financiera, que consiste en una conducta permanente de cambio motivada por la búsqueda de mejorar sustancialmente la administración y transferencia de riesgos financieros, incrementar la liquidez de las IFR y aumentar la oferta de crédito disponible.

## **D. Semejanzas y diferencias entre las IFR de países desarrollados y en desarrollo**

Para la construcción de la nueva visión de las finanzas rurales, generalmente se ha recurrido a las innovaciones realizadas en los países menos desarrollados y poca o nula atención reciben las innovaciones que desde el siglo XIX han generado las IFR de los países desarrollados. Ello es así debido a que normalmente se parte del hecho de que estos últimos “ya tienen resuelto su problema” en cuanto a la provisión de servicios financieros rurales se refiere, además de que sus sistemas financieros sólo son apropiados a condiciones de alto desarrollo rural, por lo cual los primeros países debieran concentrar su atención sólo en las innovaciones generadas en sus fronteras o en países de desarrollo similar, en virtud de que corresponden más a sus condiciones particulares.

Sin embargo, al realizar un análisis más cuidadoso, paradójicamente se concluye que entre las IFR que están emergiendo bajo el nuevo paradigma en los países menos desarrollados y las IFR de los países desarrollados, existen más semejanzas que diferencias, quizá por el hecho de que las actividades agrícolas se rigen bajo los mismos principios básicos, independientemente del espacio geográfico. Así por ejemplo, si se revisan con detalle los seis factores de éxito que según Costabell (1994) han permitido que las IFR europeas y en particular el Crédit Agricole de Francia se constituya en uno de los grupos financie-

ros rurales de talla mundial o las siete lecciones aprendidas en 76 años por el sistema de crédito agrícola estadounidense, según Chaij (1994), se observa una increíble semejanza con los casos del BRI de Indonesia, el BAAC de Tailandia, el Banco Grameen de Bangladesh, el Banco Sol de Bolivia o las cajas populares de México. De hecho, Gadway (1991) señala “que la banca es una industria madura y bien conocida que en sus aspectos esenciales cambia muy poco de país a país o de cultura a cultura. El desafío para los profesionistas en el campo del desarrollo económico que desean brindar servicios bancarios a la gente pobre del medio rural y urbano no es tanto descubrir nuevos principios bancarios, sino asegurarse de que los principios bien conocidos sean aplicados con congruencia”.

Como apoyo a esta afirmación, enseguida se destacan las enormes semejanzas y las pocas diferencias entre los distintos sistemas financieros rurales.

## 1. Semejanzas

**AJ.** En ambos bloques de países —los de más desarrollo y los de menos desarrollo— se observa que el sector rural en particular posee su propio sistema financiero, independientemente del resto de los sectores económicos y de la banca comercial privada. Aunque en el caso de los países menos desarrollados aún existe cierta relación entre los bancos agrícolas y los bancos comerciales (a través del encaje legal, por ejemplo) es clara la tendencia hacia la separación. Parece existir cierto consenso en que la creación de estructuras propias obedece al desinterés de la banca comercial por atender a los agricultores, sobre todo a los de menor tamaño.

**BJ.** A diferencia del sistema de crédito agrícola estadounidense, en todos los casos aparece el ahorro rural como una fuente importante y creciente de fondeo; incluso en algunos casos como el BRI y el Crédit Agricole, los depósitos superan con creces la cartera de préstamos. Esto constituye una prueba más de la necesidad de considerar el ahorro como la base y sustento de las nuevas IFR.

**CJ.** Algo que tienen en común todos los sistemas financieros rurales exitosos es la característica de haberse constituido sobre una fuerte descentralización, pues invariablemente destaca la existencia de estructuras locales cercanas a los agricultores, constituidas por los agricultores o por injerencia externa y administradas por los agricultores. Dicha descentra-

lización se observa sobre todo en las decisiones relacionadas con el otorgamiento, supervisión y recuperación de los préstamos.

**DJ.** En todos los casos el Estado ha desempeñado un papel fundamental en el proceso de estructuración de los sistemas financieros rurales, ya sea como simple facilitador (caso europeo, sin considerar Francia), como impulsor de origen y administrador (caso asiático, sin considerar Bangladesh), como regulador y supervisor (todos los casos), como respaldo absoluto para la obtención de los fondos (caso estadounidense), como impulsor de origen (caso de Bangladesh) y finalmente como planificador de una política agrícola vigorosa que facilita la producción y crea mercados solventes para los agricultores.

Lo que parece ser una clara tendencia, según lo demuestran los casos estadounidense, europeo y el de Bangladesh, es que la participación del Estado se limita a la de fungir como un patrocinador, regulador y supervisor de los sistemas financieros rurales, sin ser el administrador, pues esta función la pueden asumir perfectamente los mismos agricultores, apoyados en estructuras profesionales.

**EJ.** Particularmente en el caso francés y asiático, aparece la importancia de considerar el papel tan crucial que desempeñan las personas que fungen como responsables directos de la prestación de los servicios financieros, es decir, los empleados. Debido al carácter cooperativo del *Crédit Agricole*, Costabell (1993), considera que el “equilibrio de poderes” entre los que otorgan los servicios y quienes los reciben es fundamental para el éxito. Esto resalta la importancia de evitar que los agricultores se erijan en “juez y parte” en la toma de decisiones, aun cuando sean los dueños. En el caso asiático se destaca que la calidad del servicio y la viabilidad misma de las IFR, dependerá de la capacidad que se desarrolle para interrelacionar el ascenso y las remuneraciones de los empleados con el desempeño de la IFR.

## 2. Diferencias

Más que diferencias, sería más apropiado referirse a las particularidades que presenta cada sistema financiero rural, pues en realidad se trata de adaptaciones específicas que cada país ha hecho a sus sistemas a fin de satisfacer eficazmente las necesidades y deseos de la población rural. Así, las particularidades más importantes son las siguientes:

**AJ.** Mientras que en los países desarrollados sus sistemas financieros rurales se empezaron a desarrollar desde finales del siglo XIX

o en el primer cuarto del siglo XX, en los países menos desarrollados las innovaciones más trascendentes se empezaron a registrar hasta la década de los ochenta del siglo XX. No obstante, tal y como ya se ha señalado, los procesos parecen transitar prácticamente por el mismo sendero.

**BJ.** En el caso europeo, sin considerar a Francia, el proceso de conformación del sistema financiero rural siempre estuvo perfectamente aislado del Estado, pues surge y se consolida a partir de un verdadero movimiento social ligado estrechamente a la Iglesia y grupos de notables, autónomo de la banca comercial y con posterior reconocimiento del Estado.

**CJ.** En el caso estadounidense, a diferencia del resto de los países, la fuente principal de fondeo del sistema financiero rural no proviene de los depósitos, sino de la emisión de bonos en el mercado de valores por parte de agencias patrocinadas federalmente y cuyos bonos están respaldados por el tesoro estadounidense.

**DJ.** En el caso francés, a diferencia del resto de los países europeos y asiáticos, las estructuras locales más próximas a los pobladores no están facultadas para realizar operaciones pasivas —captación de ahorro—, y solo se limitan a ejecutar las operaciones activas —colocación, supervisión y recuperación de préstamos.

**EJ.** A excepción del BRI de Indonesia y el BAAC de Tailandia, en el resto de los países los prestatarios y ahorradores son los dueños de los sistemas financieros rurales.

Finalmente, algo que resalta de todo lo anterior es la existencia de una relación directa entre la evolución del sector financiero rural de un país y el nivel de desarrollo rural del mismo. No podríamos imaginar a Estados Unidos, Alemania, Francia, Tailandia e Indonesia con un sector rural próspero y pujante sin un sistema financiero rural desarrollado. Esto significa que el sistema financiero es un factor primordial en el fomento del ahorro rural de cualquier país, en la asignación eficiente de dichos recursos, el financiamiento del consumo y la inversión y, en última instancia, en la promoción del desarrollo económico en general, y del rural en particular. Esto conduce a la conclusión de que las políticas para propiciar la innovación en el sistema financiero rural, también resultan benéficas para impulsar el desarrollo rural.

---

## ANEXO 1

### Factores de éxito del Grupo Crédit Agricole de Francia\*

---

1. Activa participación del Estado en tres vertientes:
  - a) Diseño y ejecución de políticas agrícolas particularmente vigorosas y activas para facilitar la producción y crear mercados solventes para los agricultores.
  - b) Regularización y supervisión de las operaciones financieras.
  - c) En las primeras etapas, soporte con garantías de ciertas operaciones.
2. Presencia activa y responsable de los productores. Para que un sistema no fracase se debe tener la voluntad de los productores.
3. Equilibrio de poderes entre los prestatarios y los ahorradores (que son los dueños) y los asalariados que otorgan los préstamos.
4. Estricta delimitación y descentralización en el otorgamiento y recuperación de los préstamos a nivel de las cajas locales, a fin de garantizar una mejor “apreciación de los hombres y de su capacidad para desarrollar ciertos proyectos y de la imposibilidad para ciertos hombres de alcanzar estos proyectos”.
5. Capacidad de captación de ahorro y realización de todas las operaciones bancarias solo a nivel de las cajas regionales.
6. Centralización del ahorro a nivel de la caja nacional a fin de administrar mejor los riesgos, garantizar una distribución equilibrada de los fondos entre las distintas regiones del país, y hacer efectivo el principio de la solidaridad entre las distintas cajas en casos de quiebra.

\* El Crédit Agricole (CA) es la base del sistema de crédito agrícola en Francia y uno de los principales bancos del mundo en manos de los productores. Su origen se remonta al año 1884, que fue cuando se crearon las primeras cajas locales. Para 1992, el CA contaba con 10 mil mostradores de servicio, tres mil fondos locales, 76 mil sociedades, 15 millones de clientes, 14 mil asalariados y 39 mil administradores voluntarios. Sus fondos son del orden de 40 mil millones de pesos mexicanos. El CA tiene una estructura de tipo piramidal: en la base, por municipio hay una caja local, luego a nivel región o de departamento existe una caja regional, y en la cumbre hay una caja nacional.

Fuente: Costabell (1994).

---

---

## ANEXO 2

### El crédito agrícola en Europa

---

1. Surgió a mediados del siglo XIX gracias a la intuición de los alemanes Friedrich Wilhelm Raiffeisen y Herman Schulze, quienes crearon cajas locales y luego cooperativas. Este movimiento se amplió a toda Europa, particularmente a Suiza, Austria, Bélgica, Holanda, Francia y los países escandinavos.
2. Este movimiento siempre estuvo perfectamente aislado del Estado, pues las autoridades nunca intervienen para dirigir o guiar el movimiento, aunque sí se interesó y dio alguna colaboración (En el caso francés sí hubo intervención inicial del Estado, razón por la cual el sistema alcanzó un desarrollo mayor que en el resto de Europa).
3. Construcción piramidal del sistema en tres niveles: caja central, cajas regionales y cajas locales. A diferencia del modelo francés, donde las cajas locales solo tienen la función de distribuir, supervisar y recuperar los préstamos, en el resto de los países europeos las cajas locales funcionan como bancos en el sentido completo del término, y se ocupan tanto de la distribución de crédito como de captación de ahorros.
4. En los países mediterráneos europeos como Italia y España, el proceso siguió un rumbo diferente: en el primer caso, existen cajas públicas que se encargan de distribuir entre todas las regiones la ayuda a los agricultores; hay muy pocas cajas rurales. En el caso español, el movimiento de cajas populares es muy fuerte. En 1968 hubo un intento gubernamental por crear un banco de crédito agrícola que agrupara a todas las cajas, mismas que se negaron ante el fuerte control que pretendía ejercer el Estado. Hasta 1992 se decidió crear una caja central por iniciativa de las mismas cajas individuales.
5. Hacia mediados de los cincuenta, los distintos movimientos de crédito agrícola del mundo crearon la Confederación Internacional de Crédito Agrícola con sede en Zurich, Suiza, con el fin de intercambiar experiencias para mejorar la eficiencia de las IFR. Actualmente la Confederación agrupa cerca de 60 países y más de 300 bancos, cooperativos o no.

---

### ANEXO 3

#### El crédito agrícola en Estados Unidos

1. El sistema de crédito agrícola de Estados Unidos nació en 1917 bajo una modalidad cooperativa. Al principio el gobierno federal aportó el capital, pero con el paso del tiempo los productores fueron adquiriendo paulatinamente la propiedad del banco hasta llegar a convertirse en dueños absolutos.
  2. El sistema agrícola cooperativo estadounidense es el proveedor más grande de crédito agrícola de ese país, al manejar aproximadamente la tercera parte del crédito total.
  3. El sistema consta de tres bancos cuyos únicos clientes son las 4,500 cooperativas que cuentan con dos millones de socios. Estos, a su vez, están agrupados en 246 asociaciones de crédito agrícola, quienes son las que reciben, otorgan, supervisan y recuperan el crédito a nivel productor. Ni a nivel de los bancos, de las cooperativas y asociaciones se aceptan depósitos.
  4. Para 1992 el sistema manejó una cartera crediticia por 52 billones de dólares. El 55% de este monto eran créditos de largo plazo (para maquinaria y equipo, compra de tierras, vivienda rural, etc.), el 22% fue crédito de corto plazo para la producción y se canalizó directamente a los productores, 16% se destinó a las cooperativas y el 7% para apoyar la exportación. De esta cartera, 2 billones 600 millones se consideraban activos de alto riesgo, lo que significa menos del 5%.
  5. El sistema cuenta con 8.5 billones de dólares de capital propio. Este capital se ha conformado a partir de la compra de acciones obligatorias por parte de los productores. De cada préstamo que recibe un agricultor, se le agrega un 5% más para la compra de acciones. Estas acciones ganan intereses y al quinto año se le retienen íntegramente al agricultor.
  6. La principal fuente de fondeo (90%) del sistema proviene de la emisión de bonos en el mercado de valores por parte de dos agencias patrocinadas por la federación: la Federal Farm Credit Bank System (FFCBS) y la Farm Credit Financial Assistance Corp. (FACO); la primera tiene como objetivo el facilitar el crédito adecuado y confiable y los servicios relacionados para el sector agrícola. La FFCBS consta de tres entidades: los Federal Land Banks, el Federal Intermediate Credit Bank y los Bank for Cooperatives. Antes de 1979, cada entidad emitía valores bajo su propio nombre. A partir
-

---

de ese año, comenzaron a emitir deuda en forma consolidada a través de la FFCBS, la cual se financia por medio de la Federal Farm Credit Banks Founding Corp. En los ochenta, la FFCBS enfrentó dificultades financieras debido al incumplimiento de miles de granjeros por los incrementos ocurridos en las tasas de interés y a los bajos precios de los productos agrícolas. Para recapitalizar la FFCBS, el congreso estadounidense creó en 1987 la Farm Credit Financial Assistance Corp. (FACO). Esta agencia patrocinada por el gobierno federal está autorizada para emitir deuda a fin de asistir a la FFCBS. Los fondos FACO, a diferencia de la deuda de otras agencias gubernamentales patrocinadas federalmente, están respaldados por la entera confianza y crédito del tesoro estadounidense, por lo cual, los inversionistas que compran valores de la FACO no están expuestos a ningún tipo de riesgo.

7. En virtud de lo anterior, los fondos captados por esta vía son de bajo costo. Por ejemplo, para septiembre de 1993, la tasa de los fondos de corto plazo (de 90 días a un año) fue de 3.4% y los de largo plazo (de 7 a 10 años) de 4.76%. Esto permite que una vez que se agregan los costos de administración, y márgenes para reservas y excedentes, así como los 2.5 puntos porcentuales de margen de intermediación para las asociaciones de crédito agrícola, los créditos lleguen a nivel del agricultor a tasas del 7.5% para créditos de corto plazo y de 7.89% para créditos de largo plazo.
8. El gobierno federal audita, controla y verifica que los bancos y cooperativas lleven sus operaciones adecuadamente a través de la Administración de Crédito Agrícola. Asimismo, como seguridad adicional, se tiene una corporación de seguros que opera un fondo de seguro que se aplica a todo préstamo. Tanto los costos de supervisión como los del seguro corren por cuenta de los agricultores.

---

Fuente: Chaij, Daniel (1993); Fabozzi, *et. al.* (1996).



# Hacia una nueva arquitectura financiera rural

## A. El entorno rural

Desde principios de la década de los ochenta, México ha registrado un período de amplias y profundas transformaciones estructurales cuyo eje ha girado en torno a la reforma financiera, la privatización de empresas públicas, la apertura externa de la economía y la desregulación de los mercados. No obstante los innegables éxitos de estas reformas en algunas variables macroeconómicas, como la reducción del desequilibrio en el tipo de cambio y el abatimiento de la inflación, en el ámbito del bienestar social de la población no se han registrado mejoras. Incluso, la calidad de vida de amplios segmentos de la población, como la que vive en las zonas rurales, se ha deteriorado a niveles alarmantes. En efecto para 1998 el 81% de la población rural se encontraba debajo de la línea de pobreza y 53% de esta población se ubicaba en una situación de pobreza extrema (INEGI, 2000). Por tanto, atacar la pobreza en México implica atacar la pobreza rural.

Con base en un análisis macroeconómico de la pobreza rural, se encontró que la pobreza está determinada por tres factores, a saber (De Janvry y Sadoulet, 2001):

1. Falta de control sobre los activos productivos: 26% de los determinantes. En este factor inciden el capital natural como la tierra, influyendo en 6% de los determinantes; el capital humano referido a la educación de adultos (13%); el capital social relacionado con los vínculos o redes de cooperación (7%); el capital físico como la maquinaria y el capital monetario (ahorros).
2. Contexto adverso para valorizar los activos: 11% de los determinantes. En este factor influyen las fallas del mercado, deficiencias institucionales, falta de bienes públicos y las políticas adversas hacia el sector rural.

3. Características de los hogares: 63% de los determinantes. El tamaño de la familia y la tasa de dependencia inciden positivamente, mientras que la edad del jefe del hogar incide negativamente.

Con base en estos determinantes, las vías de salida de la pobreza rural pueden ser múltiples y van desde la migración<sup>1</sup>, la asistencia social, la educación, la pluriactividad y la modernización de la agricultura practicada por los pobladores rurales.

Son precisamente las dos últimas vías las que imponen un claro desafío a los servicios financieros, pues es en éstas donde se puede incidir a través de la prestación de servicios de crédito, ahorro, seguro, capital de riesgo, cobertura de precios, factoraje financiero, etc.

Así, con respecto a la pluriactividad, se ha encontrado que mientras más miembros de una familia rural acceden a empleos no agrícolas, menos es la probabilidad de caer en situación de pobreza (Klein, 1992). Este tipo de empleos permiten estabilizar los ingresos en un contexto de estacionalidad de la producción y el empleo agrícola, además de que se diversifican las fuentes de ingreso reduciendo con ello los efectos de los riesgos inherentes a la agricultura.

De hecho, una realidad del medio rural mexicano la constituye la pluriactividad, situación que no refleja otra cosa sino los esfuerzos de las familias rurales por superar la pobreza y la insuficiencia de ingresos que la actividad agrícola ofrece por sí sola. Al respecto, Yúnez *et. al.* (1998) encontró que en poblaciones con menos de 10 mil habitantes solamente 26% del ingreso neto anual de los hogares proviene de actividades agropecuarias, mientras que el resto se origina en el comercio (12%), trabajo asalariado (34%), remesas de exterior (12%), entre otras fuentes.

A todas luces esta realidad choca con el sistema financiero rural vigente en México, el cual está orientado a la oferta de servicios de crédito a la producción, pasando por alto que la gran mayoría de los productores rurales de México representan a unidades familiares de producción y consumo, con fuentes de sustento e ingresos diversificadas.

Ahora bien, si bien es cierto que las principales vías para reducir la pobreza y aumentar los ingresos en el medio rural no dependen exclusivamente de las actividades agrícolas, también lo es que no se puede desconocer la importancia de estas actividades, pues muchas de las personas que tienen empleo e ingresos no agrícolas dependen, de una u otra manera, de la agricultura, por lo que ésta puede ser la base y por tanto el punto de partida pa-

---

<sup>1</sup> Hoy en día, 45% de las familias ejidales tienen al menos un integrante en Estados Unidos (SAGARPA, 2000).

ra iniciar procesos de generación de ahorro e inversión. Para ello se requieren acciones tendientes a impulsar el crecimiento agrícola, mismo que a su vez actúa como un catalizador del desarrollo económico de base amplia. En efecto, los vínculos de la agricultura con la economía no agrícola permiten que gracias al crecimiento de la primera se pueda generar mucho empleo e ingresos en el resto de la economía. Por consiguiente, el crecimiento y desarrollo agrícolas deben impulsarse vigorosamente debido a cuatro razones principales: (Pinstrup y Pandya, 1995)

1. Alivio de la pobreza a través de la creación de empleos y generación de ingresos en las zonas rurales.
2. Satisfacción de las crecientes necesidades alimentarias impulsadas por la rápida tasa de crecimiento demográfico y urbanización.
3. Estímulo al crecimiento económico general por la vía de los efectos multiplicadores.
4. Conservación de los recursos naturales, toda vez que la pobreza suele ser la amenaza más grave para el medio ambiente: al carecer de medios para la debida intensificación de la agricultura, los pobres se ven obligados a usar mal o en exceso la base de recursos naturales para satisfacer sus necesidades básicas.

## B. La visión

México entra al siglo XXI sin contar con leyes e instituciones que ofrezcan servicios financieros de gran alcance y sobre una base autosostenible a la población rural. La actual arquitectura financiera rural se caracteriza por estar integrada por instituciones con reducido alcance y que operan con una tecnología de intermediación que impone elevados costos de transacción a los usuarios y que sólo desarrollan la dimensión de la oferta de crédito en detrimento de la movilización de ahorros.

Considerando el número de instituciones reguladoras y las diversas fuentes de fondeo y subsidios que tienen las instituciones que ofrecen directamente servicios a los usuarios, los mercados financieros rurales se encuentran sumamente desarticulados, lo cual provoca dispersión y dispendio de recursos públicos.

Bajo un contexto de esta naturaleza, han emergido una serie de instituciones, algunas de las cuales operan en la informalidad, que han desarrollado una serie de innovaciones que permiten demostrar lo que otras instituciones financieras rurales exitosas han demostrado en otros

países tan disímboles como Francia y Alemania, Bangladesh y Colombia: que en el ámbito rural es financieramente viable la operación de instituciones que funjan como auténticas intermediarias.

Bajo este contexto, la **visión** que proponemos es la de un medio rural donde todas las personas que habitan en él tengan acceso a servicios financieros accesibles, flexibles y sostenibles, de tal manera que cualquier persona pueda ahorrar en activos financieros que le permitan enfrentar emergencias sin tener que recurrir al agio o bien pueda contratar un seguro o un crédito que le permitan administrar los riesgos o invertir en actividades generadoras de empleos e ingresos que mejoren su nivel de vida en armonía con el medio ambiente.

## C. Rediseño de la arquitectura financiera rural

Una visión de esta naturaleza impone el reto de diseñar una nueva arquitectura financiera rural que contribuya al logro de dos metas estratégicas: el abatimiento de los niveles de pobreza y la elevación de los ingresos rurales, ello a través de la generación de nuevos empleos en actividades no agrícolas o bien mediante la intensificación de la agricultura.

### 1. Promulgación de una Ley de Servicios Financieros Rurales

Un primer paso que sería necesario dar para poner en práctica la visión enunciada sería la promulgación de una Ley de Servicios Financieros Rurales. A diferencia de la Ley de Ahorro y Crédito Popular que pone mayor énfasis en las funciones de regulación y supervisión, la Ley que se propone deberá priorizar en una primera etapa la función de fomento de los mercados e instituciones financieras rurales, ello sin menoscabo de su sana regulación.

La razón del porqué enfatizar más en el fomento se debe, simple y llanamente, a que mientras en el ámbito de las finanzas urbanas y sub-urbanas existe toda una red de instituciones que ofrecen servicios de ahorro y crédito a la población de bajos ingresos, en el ámbito de las finanzas rurales —sin considerar el seguro agropecuario—, no existe tal red, por lo que es necesario crearla.

Por consiguiente, la Ley de Servicios Financieros Rurales deberá tener por objeto:

1. Inducir la creación de una red de instituciones financieras de base local que proporcionen servicios de ahorro, crédito, se-

- guro, pago y transferencias a los habitantes localizados en poblaciones rurales.
2. Incentivar el uso de recursos públicos y privados en forma de capital semilla en todas aquellas instituciones financieras rurales que integren a personas que carezcan de servicios financieros.
  3. Regular las actividades y operaciones que las instituciones financieras realicen con el propósito de lograr su sano desarrollo.
  4. Desarrollar y difundir innovaciones que contribuyan a mejorar el alcance y sustentabilidad de las instituciones financieras rurales.
  5. Establecer los términos en que las autoridades financieras y los organismos de integración ejercerán la supervisión de la red de instituciones.

Al igual que la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP), se podría establecer que existan dos tipos de instituciones financieras básicas: la Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo ya prevista en la Ley General de Sociedades Cooperativas y la Sociedad Financiera Rural constituida como Sociedad Anónima. Mientras que la primera sólo podrá ofrecer servicios financieros a sus socios, la segunda podrá atender tanto a socios como a no socios.

Algo que debiera evitarse es el establecimiento de un requisito tan estricto en el número mínimo de socios como el que fija la LACP. Así, condicionar la aprobación de una institución financiera bajo la figura de Sociedad Cooperativa a que ésta reúna un mínimo de 100 socios, significa inducir a este tipo de instituciones a que opten por la informalidad, pues cualquier persona que haya trabajado en la promoción y creación de Cooperativas de Ahorro y Préstamo sabe de las dificultades que existen para convencer a un número suficiente de socios, así como para movilizar el capital y ahorro suficientes para funcionar en una primera fase. No se puede pasar por alto que este tipo de instituciones se basan en la confianza recíproca entre los asociados, por lo que un sistema basado en ellas solo puede progresar venciendo poco a poco la desconfianza de los socios.

Por lo tanto, deberá seguirse respetando el tope mínimo de cinco socios que establece la Ley General de Sociedades Cooperativas y probablemente condicionar algunas operaciones (como la conversión de recursos públicos en capital semilla o el descuento de líneas de crédito) al cumplimiento de ciertas metas de afiliación.

Bajo cualquiera de sus dos modalidades, las instituciones financieras locales tendrán por objeto la prestación de servicios de ahorro, crédito, seguro y transferencias de dinero a fin de propiciar la supera-

ción económica y social, así como el bienestar de sus asociados, clientes y de las comunidades en que operen.

Ante la inminente posibilidad de que este tipo de instituciones financieras rurales de base local se multipliquen en número una vez que se legisle sobre la importancia de su fomento, y dadas las limitantes que enfrentarían los organismos oficiales de regulación y supervisión para garantizar el sano desarrollo de estas instituciones, sería conveniente prever un sistema de autorregulación prudencial que descansa en organismos de segundo y tercer grado como los que diseñaron las Cajas Populares y que les permitieron funcionar sin sobresaltos durante más de 30 años y que hoy también prevé la LACP.

El resto de los aspectos que debe considerar la Ley de Servicios Financieros Rurales tales como la organización y funcionamiento de las instituciones, requisitos de solicitud para su autorización, tipo de fondos a constituir y su definición, órganos de dirección y facultades de las autoridades internas, tipo de contabilidad, naturaleza de las sanciones, etc., necesariamente tendrán que partir del hecho de que en el medio rural, a diferencia del medio urbano o suburbano, no existe una red de instituciones financieras medianamente desarrollada que sólo esté esperando una ley que prevea cómo regularlas y supervisarlas. Lo que se requiere es una ley que fomente la construcción de dicha red, por lo que los principios en materia de capitalización, supervisión y administración que eventualmente se diseñen en el ámbito de la mencionada ley, no deben convertirse en barreras de entrada.

Ahora bien, si se considera que la Ley de Ahorro y Crédito Popular llevó más de dos años de discusión y aprobación y un año más para su reglamentación, probablemente una alternativa más viable para fomentar los servicios financieros rurales sea tomar como base de arranque esta Ley que ya existe y proceder a la formulación de reglas específicas donde se establezcan los requisitos para la constitución, operación, contabilidad, inversiones o patrimonio al que deben sujetarse las instituciones financieras rurales de base local. La ventaja de un procedimiento como este es que permite una gran agilidad, pues mientras que una ley sólo puede ser promulgada o modificada por el Congreso de la Unión, las reglas pueden ser formuladas y modificadas cuantas veces sea necesario por dependencias administrativas, como la SHCP o la SAGARPA.

De hecho, fue bajo estas condiciones en las que se logró desarrollar una red de instituciones de seguro agrícola de carácter mutualista que al cierre del 2000 aseguraban más de una tercera parte de la superficie agrícola cubierta con este servicio a nivel nacional. En efecto,

la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros prevé “la asociación de personas que sin expedir pólizas o contratos conceden a su miembros seguros en caso de muerte, beneficios en accidentes o indemnizaciones por daños”, sin someterse a la Ley General pero con apego a las Reglas Generales para la Constitución, Operación y Funcionamiento de los Fondos de Aseguramiento Agropecuario, de Vida Campesina y Conexos a la Actividad Agropecuaria emitidas por la SHCP. La institución encargada de aplicar dichas reglas y vigilar su cumplimiento es AGROASEMEX.

## 2. Definición de una institución financiera rectora

Un segundo paso que es necesario dar a fin de terminar con la dispersión de esfuerzos y sobre todo con el propósito de transitar hacia la visión propuesta, consiste en definir una institución financiera autónoma y con patrimonio propio que se constituya en el eje rector del sistema financiero rural. Dicha institución podría constituirse a partir de la fusión de los FIRA, BANRURAL, FOCIR y FONAES, y podría adquirir la denominación de Financiera Rural o Banco Nacional de Servicios Financieros Rurales.

En realidad, la fusión de las dos primeras instituciones implica un simple reconocimiento a un hecho que ya ocurre, pues para los FIRA el BANRURAL es hoy en día el principal canal de distribución de sus recursos —aproximadamente 30%—, mientras que para BANRURAL los FIRA constituyen su principal fuente de fondeo —50% del total de los recursos fondeados—.

La creación de esta institución implica la separación de los FIRA del Banco de México y su sectorización en la SHCP, que es donde está ubicado el BANRURAL, o bien en la SAGARPA. La decisión final de dónde deben ser sectorizadas ambas instituciones, al igual que el FOCIR y FONAES, tiene una importancia altamente estratégica. Aunque la lógica pareciera sugerir que lo más conveniente sería que la SHCP fuera la instancia más indicada, en la medida en que ello podría evitar que la operación de la nueva Financiera o Banco Rural se subordine a las políticas de fomento de producción de alimentos que impulse la segunda secretaría, pasando por alto la salud financiera de la institución, lo cierto es que a lo largo de la historia el estilo de intervención de la SHCP en los mercados financieros rurales ha estado caracterizado por tres elementos básicos:

1. *Visión corporativa y totalitaria.* Esto quedó de manifiesto en 1991 cuando se pretendió obligar a todas las Cajas Populares a

- transformarse en Sociedades de Ahorro y Préstamo. El saldo de esta iniciativa fue la destrucción de una estructura organizativa tipo piramidal que a las Cajas les costó casi 40 años crear y que durante todo este tiempo demostró gran eficacia con fines de regulación e innovación.
2. *Enfoque tradicional.* En 1996, esta Secretaría, en coordinación con el Banco Mundial, diseñaron un proyecto piloto para desarrollar los mercados financieros rurales. Se pretendía establecer una red de 30 sucursales piloto en comunidades con menos de 20 mil habitantes que carecían de intermediarios financieros. No obstante que la tecnología de intermediación propuesta contemplaba la adopción de múltiples innovaciones que han demostrado viabilidad en países que han desarrollado IFR autosostenibles y de gran alcance, el problema fue que dicho proyecto se pretendió impulsar a través de la banca comercial, misma que no sólo enfrentaba serios problemas de capitalización a raíz de la crisis de 1994, sino que también estaba en franca retirada del financiamiento rural. Además, la tecnología de intermediación propuesta resultó incompatible con la tecnología convencional empleada en ambientes urbanos. Como resultado, el proyecto nunca prosperó. Asimismo, este tipo de enfoque es el que también se la ha ido imponiendo al BANRURAL, institución que si bien ha mejorado mucho desde el punto de vista operativo, su tecnología de intermediación es más apropiada para las poblaciones urbanas que para las rurales.
  3. *Énfasis regulatorio.* Probablemente por la naturaleza de sus funciones, esta Secretaría suele enfatizar en la regulación y supervisión de los intermediarios financieros, más que en su fomento. Esta situación quedó en evidencia en el espíritu de la Ley de Ahorro y Crédito Popular aprobada por la Cámara de Diputados a principios del año 2001.

Aunque a favor de esta Secretaría se puede argumentar su experiencia en materia financiera, lo cierto es que estos tres elementos que caracterizan su estilo de intervención chocan con los principios básicos que debe reunir una política de rediseño de la arquitectura financiera rural, a saber: visión amplia y flexible, enfoque innovador y énfasis al fomento de una red institucional de base hoy en día inexistente. Por lo tanto, dado el carácter de fomento que tiene la SAGARPA, todo parece indicar que esta Secretaría debería constituirse en la instancia rectora de los mercados e instituciones financieras rurales. Además, dos de los

programas financieros mas innovadores en materia de fomento como el Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMUR) y el Programa de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural (PATMIR), fueron diseñados al interior de la SAGARPA, lo cual puede ser un indicador de mayor sensibilidad a las necesidades de la población rural.

Sin embargo, tampoco se puede ignorar la posible resistencia que podría manifestar el personal de una institución como los FIRA a ser sectorizados en esta Secretaría, pretextando falta de experiencia en materia financiera y conflicto de intereses. Por consiguiente, una tercera alternativa sería que la Secretaría de Economía fuera la instancia rectora, sobre todo considerando que diversos programas como el FOMUR y FONAES ya han sido asumidos por esta Secretaría.

Una vez sectorizadas las tres instituciones, su patrimonio deberá fusionarse en una sola para dar lugar a la Financiera Rural o Banco Nacional de Servicios Financieros Rurales. En principio, podría adoptarse la estructura regional que actualmente tienen los FIRA, eliminando las estructuras centrales del FOCIR, FONAES y BANRURAL, así como la estructura regional que actualmente tiene este último, dejando sólo su red de sucursales.

Las razones del porqué se propone que los FIRA se constituyan en el eje del rediseño de la nueva arquitectura financiera rural son de diversa índole, destacando las siguientes:

1. *Imagen institucional que expresa solvencia moral y profesionalismo.* Al ser prácticamente la única institución pública en México que ha impulsado un verdadero servicio civil de carrera, cuenta con personal capacitado que además inspira respeto y confianza hacia el exterior.
2. *Alto sentido de pertenencia y lealtad.* La selección rigurosa del personal desde temprana edad y su ascenso en base a méritos propios, ha dado lugar a una institución con una ideología mas parecida a un culto.
3. *Capacidad de respuesta.* Aunque a lo largo de sus más de 50 años esta institución ha evolucionado muy poco en su estructura y misión original, en realidad esto se debe más al estilo conservador que le imprime una institución como el Banco de México. Sin embargo, debido al carácter vertical con el que se ha conducido en su proceso de toma de decisiones, cualquier innovación y decisión que emane de las estructuras superiores fluye con gran rapidez hacia los niveles inferiores y se instrumenta con gran rapidez.

4. *Patrimonio propio*. Debido a su carácter de institución de segundo piso, así como al diseño de instrumentos de descuento de bajo riesgo, los FIRA han logrado acumular un patrimonio que les permite operar sin la necesidad de recurrir al endeudamiento externo o a subsidios gubernamentales.

Dado que una estructura de esta naturaleza se asemeja mucho a la que hoy en día tienen los propios FIRA y BANRURAL, precisamente tiene la virtud de que evita duplicidades y permite considerables ahorros, pues al eliminar la estructura nacional y las regionales de la segunda institución, se puede prescindir hasta de un 40% de las cerca de siete mil personas que laboran en esa institución. Por otra parte, se evitaría que toda la red de sucursales que integran el sistema BANRURAL sigan siendo utilizadas como simples ventanillas de captación de depósitos que luego son consumidos en la operación de las estructuras superiores, limitando con ello a las sucursales a desarrollar estrategias de reciprocidad con sus clientes.

### **2.1. Misión de la Financiera o Banco Nacional de Servicios Financieros Rurales**

Considerando la experiencia de las denominadas cajas populares, de los fondos de aseguramiento, de algunas cajas solidarias y ONG, además de las innovaciones desarrolladas por múltiples instituciones financieras rurales exitosas en diversas partes del mundo, **la misión** o razón de ser de la Financiera o Banco Nacional de Servicios Financieros Rurales (BANFIR) debería ser la de *inducir y desarrollar instituciones financieras de base local con capacidad para brindar servicios financieros sostenibles a la población rural*.

Esto significa que la nueva financiera deberá enfocar todas sus energías a desarrollar instituciones financieras locales (IFL) cuya diferencia esencial respecto a las sociedades locales de crédito impulsadas por BANRURAL desde su creación en 1926 o de las Uniones de Crédito y de los agentes Paraфинancieros o PROCREA impulsados por los FIRA, es que fungirán como auténticos intermediarios financieros, esto es, desarrollarán simultáneamente la dimensión oferta de crédito y la dimensión demanda de ahorros. El impulso de una red de IFL de esta naturaleza es condición necesaria para alcanzar la visión propuesta, pues si sólo se considera la oferta de créditos, los recursos públicos o donativos serán marcadamente insuficientes para lograr alcance amplio, además de que se seguiría privando de servicios de ahorro a amplios sectores de la población rural que hoy los demandan.

El desarrollo de una red de IFL a lo largo y ancho de todo el país, requiere que el Estado asuma una serie de compromisos que se relacionan con lo siguiente:

1. **Aporte de capital semilla.** Debido al fuerte arraigo de la visión que concibe al crédito como una responsabilidad exclusiva del Estado, combinado con una profunda desconfianza que priva entre amplios sectores de la población hacia las instituciones financieras populares<sup>2</sup>, además de las crecientes necesidades de crédito, los ahorros movilizados por las IFL en una primera etapa serán marcadamente insuficientes para otorgar créditos en los volúmenes que se demanden. Por consiguiente, se deberá considerar la necesidad de aportar capital semilla a las IFL que se vayan formando. Las evidencias analizadas en el Capítulo III, inciso 4.4, indican que por cada peso de capital semilla aportado, se pueden desarrollar IFL que puedan prestar cinco veces más a 1,200 personas organizadas en grupos solidarios de acumulen cierta antigüedad, montos de ahorro, niveles de morosidad, proporción de solicitantes de crédito, entre otros. Como su nombre lo indica, este capital semilla se aporta por única vez y luego se reproduce por sí solo. Los recursos para aportar capital semilla pueden provenir de los Fondos de programas como PROCAMPO —al ser bursatilizados, por ejemplo—, el Crédito a la Palabra, la Alianza para el Campo, el FOMUR, el PATMIR y de otros tantos programas gubernamentales que hoy otorgan subsidios sin considerar la importancia de impulsar el desarrollo del ahorro y de la institucionalidad rural<sup>3</sup>.

La propia experiencia que han desarrollado algunas instituciones financieras en México indica que si tan solo se transformara a capital semilla los recursos totales del programa de Crédito a la Palabra —528 millones de pesos— y el 25% de los recursos de PROCAMPO —2,873 millones de pesos— que ceden los productos a cambio de recibir en forma anticipada créditos para capital de trabajo, en un plazo no mayor de cinco años se podrían des-

---

<sup>2</sup> Ello debido a los múltiples fraudes que algunas cajas de ahorro han cometido y que provocaron la pérdida de los ahorros depositados en ellas de por lo menos 250 mil personas entre 1995 y 2000.

<sup>3</sup> Los recursos que se emplean en diversos “programas de acceso a financiamiento” a la población rural representaron para el 2000 el 16% de los recursos del PROCAMPO, el 36% del presupuesto que los gobiernos federal y estatales destinan a la Alianza para el Campo y 17% de la derrama crediticia realizada por BANRURAL. Entre estos programas destaca el FONAES, el Crédito a la Palabra, fondos regionales y el PATMIR (Presidencia de la República, 2001).

arrollar IFL con capacidad de brindar créditos equivalentes a la derrama crediticia realizada por BANRURAL en el año 2000.

2. **Capital de trabajo para establecer oficinas y equiparlas con sistemas de comunicación e informática.** Adicionalmente se podría considerar la posibilidad de apoyar a las IFR con personal que lleve el control contable y administrativo y funjan como promotores de campo. Dichos apoyos no deberán exceder los dos años, tiempo durante el cual la IFL deberá estar en condiciones de financiar su propia operación con el margen financiero obtenido. En México ya existen programas que apoyan estos conceptos como el FOMUR, PATMIR y el FONAES.
3. **Capacitación y supervisión de las operaciones.** Al igual como hoy en día lo hace FONAES con las cajas solidarias y AGROASEMEX con los fondos de autoaseguro, se les deberán proporcionar servicios de capacitación y supervisión a las IFL que se vayan constituyendo.

Todos estos servicios de apoyo podrían ser canalizados a través de la red de sucursales de la Financiera o del BANFIR a fin de evitar duplicidades y estar en condiciones de realizar procesos de supervisión y evaluación sistemáticas.

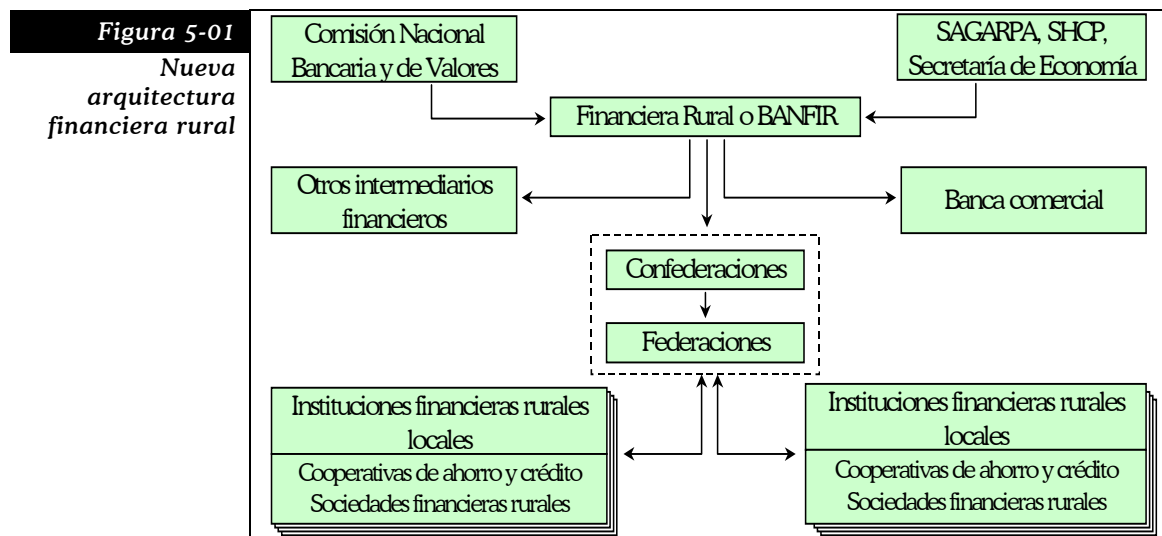
Dado que el desarrollo de la red de instituciones financieras locales (IFL) implica un proceso de maduración en el tiempo, el BANFIR deberá estar facultado para realizar operaciones de primero y segundo piso en una primera etapa. Así, por cierto período se tendrán que seguir otorgando créditos en forma directa y captar ahorros a través de su red de sucursales, pero en la medida en que se vayan desarrollando las IFL, las sucursales deberán delegarles estas funciones y solamente deberá limitarse a realizar operaciones de descuento, acompañamiento y supervisión.

En la medida en que vayan proliferando IFL, deberá irse desarrollando un sistema de organización piramidal cuya base sean las IFL, mismas que luego podrán agruparse a nivel región o estado para integrar federaciones que, a su vez, podrán formar una confederación. Conforme se desarrolle esta estructura, el BANFIR irá achicando la suya hasta un nivel tal que no compita con la red de IFL pero que coadyuve al desarrollo de la misma.

Ahora bien, ¿bajo qué metodología debieran constituirse y operar las IFL? Para darle respuesta a esta crucial interrogante, lo más sensato sería recurrir a las múltiples innovaciones que se han desarrollado en gran cantidad de países, entre ellos México, y que ya han demostrado su viabilidad. En el Capítulo IV se analizan todas estas innovaciones,

mientras que en el Capítulo III, subcapítulo 4.4, se presenta un modelo institucional mexicano cuya tecnología de intermediación financiera (TIF) reúne las cuatro características básicas de las instituciones que han demostrado viabilidad y alcance, a saber:

- (i) Su carácter mutualista, toda vez que los clientes aparecen a su vez como socios o dueños de la institución.
- (ii) Su enfoque descentralizado, pues invariablemente destaca la existencia de estructuras locales cercanas a los usuarios finales que asumen funciones relacionadas con la selección, supervisión, recuperación, suscripción e indemnización.
- (iii) El desarrollo simultáneo de la doble función de la intermediación: movilización de ahorros y asignación de créditos.
- (iv) El uso de mecanismos de garantía solidaria como estrategias de recuperación de los préstamos o de incentivos que permiten el acceso progresivo y creciente a préstamos o descuentos sobre la base del cumplimiento, entre otras características.



## D. Los primeros pasos (gubernamentales) hacia la definición de una nueva arquitectura financiera rural

Poco tiempo después de haber concluido la redacción final del presente libro y en la víspera de su publicación, ocurrieron dos acontecimientos de gran trascendencia, pues en los hechos se trataba de los

primeros pasos que el gobierno federal estaba dando hacia la definición de una nueva arquitectura financiera rural.

El primero de esos pasos fue la aprobación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable a finales del año 2001, la cual contempla la necesidad de “establecer un sistema financiero múltiple en sus modalidades, instrumentos, instituciones y agentes, que permita a los productores de todos los estratos y a sus organizaciones económicas y empresas sociales disponer de recursos financieros adaptados, suficientes, oportunos y accesibles, para desarrollar exitosamente sus actividades económicas”. Para ello se plantea la necesidad de promover la integración del Sistema Nacional de Financiamiento Rural con la ocurrencia de la banca de desarrollo, la banca privada y la social.

Dado que en el ámbito rural la banca social prácticamente no existe, la misma Ley plantea la necesidad de impulsar el desarrollo de iniciativas financieras locales viables a través de diversos apoyos tales como:

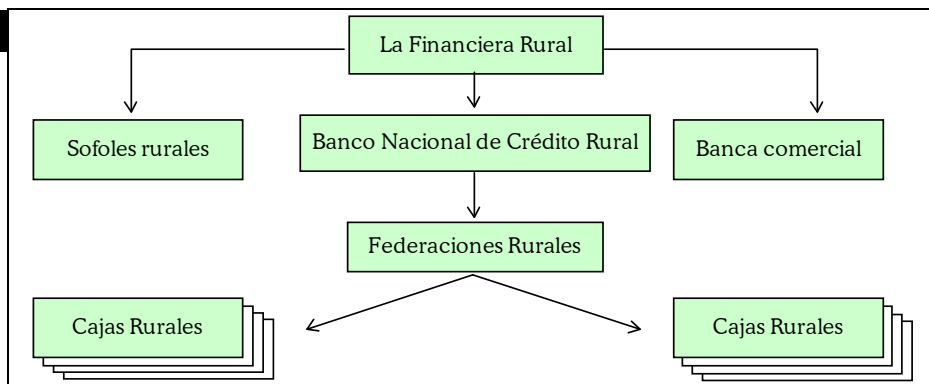
- (i) Apoyo con capital semilla;
- (ii) Créditos de inversión de largo plazo;
- (iii) Apoyo con asistencia técnica y programas de desarrollo de capital humano y social;
- (iv) Establecimiento y acceso a información;
- (v) Mecanismos de refinanciamiento, y;
- (vi) Preferencia en el acceso a programas gubernamentales.

Estos lineamientos de carácter general son retomados en el Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (2001–2006) en donde se establecen objetivos, líneas estratégicas, procesos y proyectos específicos tendientes a “impulsar un nuevo sistema financiero rural que incluya tanto elementos de financiamiento y capital de riesgo, como de administración de riesgos, con el propósito de ofrecer servicios múltiples de ahorro y préstamo”. Así, en este segundo paso dado por el gobierno federal, la primera línea estratégica que se define consiste en impulsar la creación de una financiera rural con operaciones exclusivas desde el segundo piso, mientras que como parte de la segunda línea estratégica se propone la reestructuración de BANRURAL para convertirlo en el Banco Central del Sistema de Cajas Rurales (Figura 5-02).

La Financiera Rural estaría integrada por los FIRA, BANRURAL y las Cajas Rurales y tendría como funciones la supervisión de la operación del resto de las instituciones, la definición de normas y políticas generales del sistema y actuaría como fondeadora para la red de instituciones financieras de primer piso. La integración y desarrollo de esta red, particularmente de las denominadas Cajas Rurales, estaría a cargo de BANRURAL.

Si bien es cierto que tanto los planteamientos de la Ley de Desarrollo Rural y del Programa Sectorial parecen coincidir en gran medida con las propuestas que hemos formulado en anteriores subcapítulos — como la definición de una institución financiera líder y el desarrollo de instituciones financieras de base local —, también lo es que existen sustanciales diferencias, sobre todo en lo que se refiere a la persistencia de BANRURAL y al erróneo supuesto de que en México ya existe una red de cajas rurales que sólo están esperando el surgimiento de una institución financiera que las supervise, las fondee y les administre los ahorros captados.

**Figura 5-02**  
*Estructura del sistema financiero rural propuesta en el Programa Sectorial (2001–2006)*



Así, la persistencia de BANRURAL parece ser resultado de las dificultades y resistencias que ha implicado la fusión de dos bancos de desarrollo que están sectorizados en dos instituciones cuyo enfoque, prioridades e intereses son también diferentes: la SHCP y el Banco de México. Se pasa por alto que en los hechos ambas instituciones ya están virtualmente integradas y que una depende de la otra dados los drásticos cambios que ha sufrido el entorno económico e institucional en el ámbito rural. Asimismo, si se plantea impulsar la operación de BANRURAL a través de intermediarios financieros no bancarios, principalmente “Cajas Rurales”, entonces ¿qué institución de primer piso va a brindar los servicios de crédito a los miles de productores que hoy son prestatarios de BANRURAL? En definitiva, la banca comercial no podrá hacerlo debido a que carece de personal y estructura, además de no tener interés de hacerlo. Por su parte, tampoco lo podrían hacer las Cajas Rurales debido a sencilla razón de que no existen. Finalmente, la Financiera Rural tampoco podría hacerlo debido a su carácter de institución de segundo piso.

Por otra parte, si la red de cajas rurales sobre las cuales se soportará la operación de BANRURAL no existe, entonces ¿a qué red de Cajas se refiere

el Programa Sectorial? Aparentemente se está refiriendo a la red de cajas populares que han estructurado instituciones como la Caja Popular Mexicana. De ser así, no debería pasarse por alto que si bien la tecnología de intermediación financiera de estas instituciones incorpora las características básicas de la tecnología que emplean las IFR exitosas, también lo es que esencialmente es un modelo que opera en el ámbito urbano y que las operaciones activas y pasivas se hacen con cada persona en lo individual, por lo que su operación en el ámbito rural implicaría altos costos de transacción para los usuarios. Por lo tanto, la red de Cajas Rurales a desarrollar necesariamente deberá considerar la integración de grupos de responsabilidad solidaria que asuman funciones de captación, supervisión y recuperación a fin de reducir costos de transacción y garantizar viabilidad institucional. Dado que esta red no existe, alguien tendrá que incubarla, fortalecerla y luego liberarla para que opere por sí misma. Para ello se requiere utilizar todos los instrumentos de apoyo que prevé la Ley de Desarrollo Rural para impulsar el desarrollo de iniciativas locales.

Es decir, de lo que se trata es de llegar a un estado de cosas parecido al que hoy existe en el ámbito del seguro agropecuario, donde sí sería factible que AGROASEMEX se transforme en reaseguradora y se retire de las operaciones de primer piso debido, precisamente, a que durante más de 20 años las instituciones aseguradoras oficiales han estado desarrollando el primer piso a través de la conformación de organizaciones mutualistas denominadas fondos de autoaseguro.

Una última interrogante que surge se refiere a la conveniencia de que sea BANRURAL la institución que encabece el proceso de construcción de la red de Cajas Rurales. Dado que la tecnología de intermediación con la que hoy opera este banco de desarrollo se asemeja más a la tecnología que emplea la banca comercial, no habría que pasar por alto si un banco como BANRURAL tiene la credibilidad, capacidad, flexibilidad y solvencia financiera para asumir la misión que se expresó para la Financiera Rural o Banco Nacional de Servicios Financieros Rurales, a saber: inducir y desarrollar instituciones financieras de base local con capacidad para brindar servicios financieros sostenibles a la población rural. Evidentemente que este banco tiene a su favor su gran capacidad de adaptación e innovación demostrada durante los últimos 10 años, pero también se debe ser consciente que el reto que se le impone en el programa sectorial implica operar con otra tecnología de intermediación radicalmente distinta con la que hoy opera.

En suma, el Programa Sectorial parece adolecer de deficiencias tales como partir de una realidad inexistente al plantearse arrancar en un punto que más bien debiera ser el de llegada.



# Conclusiones

Los servicios financieros (como el crédito, el ahorro, el seguro, el factoring...) tienen un papel fundamental en el desarrollo económico de cualquier país. Así, al realizar sus operaciones, los intermediarios financieros cumplen dos funciones básicas: (i) realizar transferencias de fondos de aquellos que tienen un excedente para invertir hacia aquellos que los requieren para invertirlos en activos tangibles y, (ii) redistribuir el inevitable riesgo asociado con el flujo de efectivo que se genera entre aquellos que buscan y los que proporcionan los fondos. En consecuencia, dichos intermediarios son esenciales para la innovación tecnológica y para el desarrollo económico.

Las transacciones que se realizan en los mercados financieros giran siempre en torno a promesas: las instituciones que reciben los depósitos de los ahorradores prometen regresar los depósitos mas un premio llamado interés; los prestatarios prometen devolver los préstamos; los aseguradores prometen indemnizar a los asegurados en caso de una eventualidad y éstos prometen hacer todo lo que esté a su alcance para evitar la incidencia de un riesgo o para disminuir sus efectos.

Por consiguiente, debido a que los intercambios de una determinada cantidad de dinero que se entrega ahora por otra que se recibirá más adelante sólo quedan consumados en el futuro, la información sobre estas perspectivas resulta crucial. Si no se cuenta con esta información de manera confiable y a costos accesibles, es muy probable que ninguna de estas transacciones se realice, es decir, que los intermediarios —bancos, uniones de crédito, cajas de ahorro, aseguradoras— no presten o aseguren o que los potenciales ahorradores no depositen sus recursos ante el desconocimiento de la solvencia de la institución.

Sin embargo, aún contando con información, ésta siempre será imperfecta y asimétrica, esto es, insuficiente y de acceso o posesión desigual entre las partes que intervienen en la transacción. Por lo tanto, esta situación se traduce en dos problemas adicionales: (i) riesgo moral y (ii) selección adversa. El primero se refiere a la posibilidad de que un deudor no haga lo necesario para que la inversión genere las utilidades suficientes para pagar los créditos, cambie el destino de los fondo o bien, aún cuando se

generen utilidades, no cumpla su compromiso de pago. Por su parte, el segundo problema ocurre cuando los intermediarios no pueden distinguir a un costo razonable entre los buenos y los malos prestadores en términos de los rendimientos esperados de cada uno de los proyectos.

Dadas estas características de las transacciones financieras, la principal interrogante que surge gira en torno a ¿cómo garantizar el cumplimiento de lo pactado? Aunque en el caso de los intermediarios financieros éstos podrán recurrir a los incentivos al otorgar recompensas si se observan las promesas, o a las sanciones si no cumplen, lo cierto es que una de las vías más socorridas para abordar los problemas de información y por consiguiente para evitar el riesgo moral y la selección adversa, es el recurso de las denominadas garantías, mismas que están constituidas por las pertenencias que un deudor afecta para responder por el incumplimiento de sus obligaciones.

En el caso del medio rural, las transacciones financieras están expuestas a una mayor incertidumbre y costos debido a los riesgos covariantes que impone la acción de la naturaleza sobre las actividades productivas, la dispersión geográfica de los habitantes y el menor desarrollo de la infraestructura institucional y de comunicaciones. Además, el mecanismo de la garantía como un medio práctico para conseguir la devolución de un préstamo y reducir la necesidad de información sobre el deudor, encuentra grandes obstáculos para su operación debido a la inexistencia de derechos de propiedad sobre la tierra (principalmente la ejidal y comunal) y registros catastrales eficientes.

Si a esto se le agrega el papel socioeconómico y político que históricamente ha cumplido el ejido mexicano al ser un instrumento de organización para el control político y a la vez un medio de estímulo a la producción, se comprende la razón por la cual el Estado mexicano ha tenido que asumir la principal responsabilidad de proveer servicios financieros a los habitantes rurales a través de la creación de múltiples instituciones financieras. En efecto, desde 1926, con la creación del primer banco agrícola oficial, los recursos gubernamentales han sido la principal fuente de crédito y seguro para el sector agropecuario mexicano. Estos 70 años de intervención pública se pueden resumir en cuatro grandes ideas; a saber:

1. Elevadas transferencias fiscales, porque las instituciones financieras oficiales no cubrieron sus costos con las tasas de interés que aplicaron a sus préstamos ni con las primas cobradas por concepto de seguro.
2. Altos niveles de morosidad e incumplimiento que por su magnitud provocaron la virtual quiebra técnica de la banca oficial.

3. Elevados niveles de corrupción e intromisión política que contribuyeron a deteriorar la imagen institucional y la capacidad para recuperar los préstamos.
4. Represión de la intermediación financiera en el medio rural, toda vez que las instituciones financieras oficiales sólo se orientaron hacia la oferta (de crédito) e ignoraron por completo la movilización de ahorros. Con ello no sólo se dejó de ofrecer un valioso servicio a la población rural, sino que también se canceló una fuente de fondeo estable y barata que sustituyera las transferencias fiscales o el endeudamiento, además de que se pierde la posibilidad de acceder a información relevante acerca de la solvencia económica de los pobladores rurales.

Sin embargo, a la par con la adopción de un modelo económico basado en el libre mercado y la menor intervención estatal en la economía, confluyeron una serie de factores como la crisis de la deuda externa, la caída vertical de los precios del petróleo y el cambio de paradigma en torno a los mercados financieros rurales (sobre todo por parte de los organismos financieros multilaterales), que se tradujeron en una fuerte presión para reformar a la banca agropecuaria oficial.

Si bien es cierto que dicha reforma permitió considerables ahorros fiscales, también lo es que en términos de alcance (número de usuarios o unidades productivas), amplitud (diversidad de productos financieros) y sostenibilidad financiera, la reforma no trajo consigo ningún beneficio. En efecto, BANRURAL transitó de una situación de amplio alcance y baja autosuficiencia financiera hasta antes de 1990, a una situación de bajo alcance y baja autosuficiencia después de la reforma. Comparado con el año 1985, para el año 2000 esta institución acreditó a 85% menos prestatarios, habilitó 70% menos superficie y 84% menos cabezas de ganado, mientras que 80% de su cartera de crédito se orientó a actividades agropecuarias. Por su parte, si bien el número de ahorradores se ha incrementado persistentemente a tal grado que para el 2000 ya superan el número de prestatarios, el hecho de que solamente 11% del volumen captado provenga de los propios prestatarios y que sólo 15% de su clientela use simultáneamente los servicios de crédito y ahorro ofrecidos por el Banco, constituye una clara evidencia del bajo valor de la relación cliente/banco y de la poca importancia que BANRURAL ha dado a este crucial elemento.

El drástico descenso de su alcance no se tradujo en el logro de su plena autosuficiencia, pues de registrar un índice de dependencia de subsidios (IDS) de 197% en 1982, para 1995 fue de 214% y para el 2000 de 58%, lo cual significa que para compensar la eliminación inmediata

de todos los subsidios, en este último año BANRURAL necesitaría incrementar su rendimiento sobre activos, pasando de 20 a 32%.

Si bien es cierto que con la drástica reducción de sucursales del BANRURAL se lograron importantes ahorros, también lo es que las sucursales que permanecieron quedaron localizadas en poblaciones urbanas que ya contaban con la presencia de la banca comercial, de tal manera que las comunidades rurales siguen sin contar con instituciones locales que promuevan un traslado de los ahorros no financieros típicos del medio rural a ahorros financieros que ofrezcan seguridad, conveniencia, acceso inmediato y una retribución real positiva.

En lo que respecta al seguro, este servicio también registró un drástico descenso en su alcance, con la diferencia de que en términos de eficiencia fiscal hubo una mejora significativa. Así, la superficie asegurada en el 2000 apenas representó el 32% de la de 1985, pero mientras que en el período 1980–1990 el costo fiscal por hectárea asegurada fue de 1,159 pesos, para el período 1991–2000 fue de 307 pesos por hectárea asegurada (Altamirano, 2001).

En cuanto a los FIRA, estos manifiestan un comportamiento tendencial que claramente evidencia el agotamiento de su misión original, consistente en inducir la participación de la banca comercial en el crédito rural. Así, mientras que para 1985 el co-financiamiento de la banca representó el 26% del crédito total recibido por los productores con recursos FIRA, para 1999 sólo significó el 0.08%, lo cual refleja una clara reticencia de la banca comercial por participar en el crédito rural. Esta situación ha obligado a los FIRA a recurrir a la banca de desarrollo de primer piso —principalmente BANRURAL— para usarla como canal de distribución de última instancia: mientras que en 1985 la banca de desarrollo distribuyó el 6.5% de los créditos descontados por los FIRA, para 1999 ascendió al 25% (FIRA, 1980–2000).

Lo que este conjunto de hechos revela es que las reformas realizadas al sistema crediticio oficial resultaron insuficientes, pues el sector rural mexicano carece de un sistema de intermediación financiera rural viable que cumpla la función de movilizar los ahorros para invertirlos productivamente en empresas rurales. En su lugar, existe un sistema que se caracteriza por su acentuada fragmentación y dispersión institucional, lo cual se explica por la misma fragmentación de que ha sido objeto la intermediación financiera rural en México, ya que la función de otorgamiento de créditos y los mecanismos de circulación de esos créditos, no se han vinculado con la función de captación de depósitos ni con los mecanismos de circulación del ahorro rural. Por consiguiente, al desconectarse parcial o totalmente estas dos funciones, aparecen por un lado instituciones financieras especializadas en créditos y por el otro instituciones que ofrecen desde apoyos o subsidios gubernamentales.

mentales que se registran como créditos, hasta las que realizan verdaderas funciones de intermediación, aunque de manera informal.

Las causas que explican esta fragmentación se relacionan con la visión de que la limitante principal para el desarrollo rural la constituye la falta de crédito barato, por lo que ante el supuesto de una incapacidad de ahorro de parte de los productores rurales, era necesaria la creación de instituciones especializadas en crédito.

Otra causa de la fragmentación está en el histórico conflicto entre la Iglesia y el Estado, ya que la primera no gozó de las condiciones adecuadas —que por cierto sí tuvo en países como Canadá y otros de Europa occidental— para que los llamados católicos-sociales demostraran la bondad de las denominadas cajas rurales que fueron promovidas desde 1910 y luego de las cajas populares cuyo inicio data de 1951.

Finalmente, otra de las causas que explican la escasa intermediación financiera en el medio rural se relaciona con la inviabilidad de la Tecnología de Intermediación Financiera (TIF) que se usa para ofrecer servicios de crédito, ahorro y seguro a las comunidades rurales. El problema básico reside en los arreglos institucionales que se emplean para proveer servicios financieros rurales, los cuales han sido copiados en forma mecánica de sistemas bancarios formales que operan en el ámbito urbano. El principal problema se relaciona con los altos costos de transacción y los criterios de elegibilidad. Para los prestamistas, estos costos se producen cuando tienen que investigar a gran número de sujetos de crédito, monitorear y aplicar contratos crediticios no asegurados y administrar minúsculos depósitos de los ahorradores. Para los prestatarios, dichos costos de vuelven prohibitivos debido al tiempo y otros recursos que deben invertir para acceder a los créditos y para reunir las garantías, así como para realizar sus depósitos.

Precisamente, las instituciones financieras que han logrado reducir los problemas de información imperfecta y asimétrica y por tanto perdurar y demostrar viabilidad, como serían ser las Cajas Populares, algunas Cajas Solidarias, Fondos de Autoaseguro y algunas ONG, comparten prácticamente los mismos principios, a saber:

1. Su carácter mutualista, toda vez que los clientes aparecen a su vez como socios o dueños, lo cual permite reducir considerablemente los problemas de información asimétrica.
3. Desarrollan simultáneamente la doble función de la intermediación: movilización del ahorro y asignación de créditos.
4. Mientras que en las instituciones convencionales un funcionario de sucursal establece los contratos de crédito, depósito y seguro entre la institución y el usuario, en las cajas y fondos de autoaseguro, existe un

uso más intensivo de información local debido a la cercanía con los usuarios de los servicios y a la presión de la autoselección que ejercen los pares. Todo ello facilita no sólo las funciones de evaluación, supervisión, cobranza e indemnización que suelen ser demasiado costosas bajo los enfoques tradicionales, sino que también permite reducir considerablemente el riesgo moral y la selección adversa.

5. Estas instituciones se han percatado de que para reducir los riesgos de incumplimiento, no es suficiente con exigir garantías prendarias o líquidas, sino que puede bastar con introducir un componente de garantía solidaria o diseñar incentivos que permitan el acceso progresivo y creciente a créditos o el descuento progresivo de la prima del seguro sobre la base de cumplimiento puntual de los pagos o baja siniestralidad.
5. Existe una gran flexibilidad en lo que respecta al destino final de los préstamos y en los procesos de ajuste en caso de siniestros.

Estas instituciones han permitido demostrar en México lo que otras instituciones similares han demostrado en países tan disímiles como Canadá, Francia, España, Bangladesh y Colombia: que en el ámbito rural es financieramente viable la operación de intermediarios que cumplan con la función de transferir activos financieros de aquellos que tienen excedentes, hacia aquellos que los requieren para invertirlos en activos tangibles y, además, que dichas instituciones pueden ser gestionadas por los propios usuarios.

El desarrollo de un sistema de intermediación financiera para el medio rural mexicano necesariamente exige el rediseño de la arquitectura actual de los mercados e instituciones financieras rurales. Para ello se requiere cumplir con dos condiciones indispensables: (i) el diseño de una legislación que fomente la creación de instituciones financieras de base local y (ii) la eliminación de la actual dispersión institucional al definir una institución financiera autónoma y con patrimonio propio que se constituya en el eje rector del sistema financiero rural. La misión esencial de esta institución debe ser la de inducir el desarrollo de una red de instituciones financieras de base local, con capacidad para brindar servicios financieros sostenibles a la población rural.

La tecnología de intermediación financiera que deben emplear estas instituciones de base local deberá ser la misma que han desarrollado las instituciones que han demostrado viabilidad en México y en otros países.

El rediseño de la arquitectura financiera rural permitirá que los mercados e instituciones contribuyan al logro de dos metas estratégicas: el abatimiento de los niveles de pobreza y la elevación de los ingresos rurales.

# Bibliografía

- Adams, D. y A. Delbert. 1992. (Comps.). *Informal finance in low-income countries*. Westview Press. Estados Unidos.
- Adams, W. 1986. "Mercados financieros rurales: los inconvenientes del crédito barato", en *Revista Ceres*, núm. 9. FAO. Roma.
- Adams, W. 1993. "El uso del crédito como solución de los problemas rurales: lecciones de cuatro décadas de experiencias", en *Ahorro y crédito en poblaciones semi-urbanas y rurales: reflexiones y perspectivas*. SHCP. México.
- Adams, W. y R. Vogel. 1990. "Rural financial markets in low-income countries". Eicher, C. y Staatz, J. *Agricultural development in the third world*. John Hopkins University Press. Estados Unidos.
- AGROASEMEX. *Diez años de seguro agropecuario en México*. Memoria 1990-2000.
- Ahmed, K. 1996. "Crédito, ahorros y mercados financieros rurales" en Ahmed, K. (editor), *Economía agrícola: recorrido teórico y debates de interés actual*. Prografic. Honduras, C.A.
- Altamirano C., J. R. 2001. *El seguro en la administración de riesgos de la actividad agropecuaria*. Tesis doctoral. CIESTAAM, Universidad Autónoma Chapingo. México.
- Álvarez, R. 1996. "Las cajas populares en sus últimos 20 años". *Nuestro voto al progreso*. Eguía, v. (Coord.). Confederación Mexicana de Cajas Populares, AC San Luis Potosí. México.
- Arellano G., J. 1997. *Paraфинanciera: herramienta para reactivar la participación de la banca comercial en la región del distrito de Altar*. Tesis profesional. Universidad Autónoma Chapingo. México.
- Arroyo, A., A. De León y v. Valenzuela. 1991. *Migración rural hacia Estados Unidos: un estudio regional en Jalisco*. Conaculta. México.
- ASERCA. 1998. "PROCAMPO, 1994-1998". *Revista Claridades Agropecuarias*, núm. 64. México.
- ASERCA. 2000. "PROCAMPO, 1995-1999". *Revista Claridades Agropecuarias*, núm. 85. México.

- Baltazar, R. 1996. "Nuestra estructura federativa". *Nuestro voto al progreso*. Eguía, v. (Coord.). Confederación Mexicana de Cajas Populares, AC San Luis Potosí. México.
- Banco Mundial (BM). 1975. *Crédito agrícola*. Washington, D.C.
- Banco Mundial (BM). 1994. *Notas sobre política agrícola, recursos naturales y pobreza rural*. Washington, D.C.
- Banco Mundial (BM). 1999. *Informe sobre el desarrollo mundial: el conocimiento al servicio del desarrollo*. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid, España.
- Bank for International Settlements. 1986. *Recent innovations in international banking*. Estados Unidos.
- BANRURAL. 1989. *Informe de autoevaluación sexenal (1982-1988)*. México.
- BANRURAL. 2001. *Memoria de gestión, 1994-2000*. México.
- BANRURAL. *Informes anuales de actividades*. México. Varios años.
- Belshaw, H. 1959. *El crédito agrícola en los países económicamente subdesarrollados*. FAO. Roma, Italia.
- Besley, T. 1994. "How do markets failures justify interventions in rural credit markets?". *World Bank Research Observer*, vol. 9, núm. 1.
- Bottomley, J. 1968. *Estrategia monetaria para las zonas rurales subdesarrolladas*. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA). México.
- Bouman, F. y H. Otto 1994. (Comps.). *Financial landscape reconstructed: the fine art of mapping development*. Westview Press. Estados Unidos.
- Braojos, G. 1997. *El financiamiento rural en Tailandia e Indonesia*. Informe sobre la misión realizada a Tailandia e Indonesia del 23 de noviembre al 7 de diciembre de 1996. AMUCSS, AC México.
- Bruce, J. W. y S.E. Migot-Adholla. 1994. *Searching for land tenure security in Africa*. Dubuque, 1ª ed.: Kendall Hunt.
- Calva, J. L. 1996. "La liberalización financiera y el desastre bancario de 1994-1996". En: Calva, José Luis (Coord.). *La liberalización de los mercados financieros*. AMUCSS-Universidad Autónoma de Cd. Juárez-Universidad de Guadalajara-Juan Pablos Editor. México.
- Caprio, J.G. Jr. y A. Demirgüç-Kunt. 1997. *The role of long term finance*. Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo, núm. 1746. Washington, D.C.
- Cardero, M. 1997. *Instituciones de microfinanciamiento para los mujeres pobres de México*. CONAPO-Progres-Pranam. México.
- CEMLA. 1995. *Financiamiento agrícola*. México.

- Chaij, A. 1994. "El crédito agrícola cooperativo en los Estados Unidos" en memorias del seminario El papel de las uniones de crédito en el desarrollo rural. BANRURAL-NAFIN-FIRA-INCA Rural-FONAES. México.
- Chávez, R. 1994. *The behavior and performance of credit cooperatives: an analysis of cooperative government rules*. Tesis doctoral. Ohio State University. Estados Unidos.
- CMCP. 1988. *Estatutos para las cajas populares*. 1a. ed. México.
- CNB. 1992. *Las cajas de ahorro: estudio comparativo entre México y España*. México.
- Collins, J. C. y J. I. Porras. 1995. *Empresas que perduran*. Grupo Editorial Norma. Bogotá, Colombia.
- CONAPO. 2000. *Migración México-Estados Unidos: presente y futuro*. México.
- Consulmex, SA de CV. 1990. *Crédito agropecuario y mercados financieros rurales en el agro mexicano (1988-1989)*. SHCP. México.
- Cooper, I. 1986. "Financial innovations: new market instruments". *Oxford Review of Economic Policy*. Estados Unidos.
- Costabell, A. 1994. "El crédito agrícola mutualista en Francia", en memorias del seminario El papel de las uniones de crédito en el desarrollo rural. BANRURAL-NAFIN-FIRA-INCA Rural-FONAES. México.
- De Janvry, Alain y E. Sadoulet. 2001. "Hacia un enfoque para el desarrollo rural en México y América Central". Ponencia presentada en el Foro Nacional Desarrollo Rural Integral: una oportunidad para México. SAGARPA-FAO. México.
- De la Mora, J. 1992. "El nuevo BANRURAL: viraje del crédito-subsidio al crédito-producción". *Revista Agronegocios en México*.
- De la Vega M., M. 1999. *Movilización del ahorro en el medio rural: la experiencia del fondo de ahorro DEPAC*. Tesis de maestría. Colegio de Postgraduados. México.
- De Soto, H. *El otro sendero*. Editorial Diana. México. 1987.
- Del Cueto, R. *Crédito obstaculizado*. Boletín del Centro de Estudios de Derecho Privado del ITAM. México. 1999.
- Desai, B. y J. Mellor. 1995. "Institutional finance for agricultural development: analytical survey of critic issues". *Food Policy Review*. núm. 1, IFPRI. Washington, D.C.
- Despeno. 1999. *Los despachos de asesoría agropecuaria: desafíos y oportunidades*. FIRA. México.
- Diego, P. 1996. "Declaración de identidad cooperativa". Ponencia presentada en el VI Congreso Nacional de Cajas Populares. México, D.F. Septiembre de 1996.

- Diosdado, R. 1996. "Descubrimiento de un mundo diferente". *Nuestro voto al progreso*. Eguía, v. (Coord.). Confederación Mexicana de Cajas Populares, AC San Luis Potosí. México.
- Dirven, M. 1996. *Agroindustria y pequeña agricultura: síntesis comparativa de distintas experiencias*. CEPAL-FAO. México.
- Doligez, F. 1993. *El seguimiento-evaluación del financiamiento rural*. Cuaderno núm. 1. AMUCSS, AC México.
- Eckstein, S. 1978. *El ejido colectivo en México*. FCE. México.
- Eguía, v. 1996a. "Vivencias cooperadoras". *Nuestro voto al progreso*. Eguía, v. (Coord.). Confederación Mexicana de Cajas Populares, AC San Luis Potosí. México.
- Eguía, v. 1996b. *Cajas cooperativas*. Confederación Mexicana de Cajas Populares. México.
- Eguía, v. 1997. *En manos del pueblo*. Ediciones de la Confederación Mexicana de Cajas Populares. México.
- Equipo Consultor de Nitlapán. 1994. *Situación y perspectivas de las nuevas estructuras institucionales de financiamiento rural*. Informe final preparado a solicitud de la autoridad sueca para el desarrollo internacional. Instituto Nitlapán-Universidad Centroamericana. Managua, Nicaragua.
- Eswaran, M. y A. Kotwal. 1991. "Credit and agrarian class structure", en Bardhan, P., editor. *The economic theory of agrarian institutions*. Oxford University Press. Estados Unidos.
- Fabozzi, J., F. Modigliani y M. Ferri. 1996. *Mercados e instituciones financieras*. Prentice Hall. México.
- FAO. 1995a. "Safeguarding deposits: learning from experience". *Agricultural Bulletin*. núm. 116. Roma, Italia.
- fao. 1995b. *Macroeconomía y políticas agrícolas: una guía metodológica*. Materiales de Capacitación para Planificación Agrícola. Roma, Italia.
- FAO. s/f. *Políticas de crédito agrícola*. Reporte final del proyecto UTF/Mex/030/Mex. Roma, Italia.
- Fernández y F., R. 1977. *Una estructura institucional ideal para el crédito agrícola*. Colegio de Postgraduados. Chapingo, México.
- Fernández, N. 1997. "Sistema financiero: ejercicios de rehabilitación". *Revista Expansión*, núm. 719. México.
- FIRA. 1990. "La unión de crédito: instrumento financiero de las organizaciones de productores agropecuarios". *Boletín Informativo*, núm. 213. México.
- FIRA. 1996. *Bases y normas de operación con la participación de agentes paraфинancieros*. México.

- FIRA. 2001. *Informes anuales. 1980–2000*. México.
- Flores, R. y E. Lara. 1995. *El sistema de intermediación financiera agropecuaria en áreas rurales*. Documento técnico, núm. 14. Instituto de Estrategias Agropecuarias. Quito, Ecuador.
- FOMUR. 2000. *Manual del oficial de crédito*. México.
- Furubotn y Richter. 2000. *Institutions and economic theory: the contribution of the new institutional economics*. The University of Michigan Press. Estados Unidos.
- Gadway, J. 1991. *Financing: microentrepreneurs and rural smallholders: diagnosis and prescription for Peru*. Southern Illinois University. The Interamerican Development Bank. Estados Unidos.
- Gamarra, P. 1996. *Cajas populares de ahorro y préstamo: tipología y evaluación un año de la crisis*. Tesis de maestría en Economía Agrícola. Universidad Autónoma Chapingo. México.
- García G., A. 1910. *El crédito agrícola en México*. Tipografía Vázquez e Hijos. México. 1910.
- Garrido, C. y W. Peñaloza. 1996. *Ahorro y sistema financiero mexicano: diagnóstico de la problemática actual*. Ed. Grijalbo. México.
- Gentil, D. y F. Doligez. 1995. Estudio sobre las uniones de crédito en México: balance y perspectivas. FIRA–SHCP. México. 1995.
- Gentil, Dominique y Y. Fournier. 1998. *¿Pueden los campesinos ser banqueros?: experiencias de ahorro y crédito*. FPH–IRAM–AMUCSS–SIMAS. Managua, Nicaragua.
- González V., C. et. al. 1996. “Banco Sol: el reto del crecimiento en organizaciones de microfinanzas”. *Economic and Sociology Occasional Paper*, núm. 2345. Rural Finance Program, Department of Agricultural Economics. The Ohio State University. Columbus, Ohio.
- González, V. y J. Torrico. 1995. *Honduras: mercados financieros rurales no formales*. Informe preparado para PRODEPAH. Tegucigalpa, Honduras, C.A.
- Gordillo de A., G. y G. Farcas. 2000. “De reformas estructurales y reconstrucciones rurales”. Ponencia presentada en el seminario Políticas públicas, institucionalidad y desarrollo rural en América Latina. FAO–SAGAR. México.
- Gordillo de A., G., A. De Janvry y E. Sadoulet. 1999. *La segunda reforma agraria en México: respuestas de familias y comunidades 1990-1994*. FCE. México.
- Gulli, H. 1999. *Microfinanzas y pobreza: ¿son válidas las ideas preconcebidas?* Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.

- Imperial, Z. 1996. "Mi experiencia en las cajas populares". *Nuestro voto al progreso*. Eguía, v. (Coord.). Confederación Mexicana de Cajas Populares, AC San Luis Potosí. México.
- INEGI. 2001. *Niveles de bienestar 2000*. México.
- INEGI-Colegio de Postgraduados. 1983. *Crédito y seguro en las unidades de producción rurales en México*. México.
- Jackob, H. 1984. "Borrowing constraints and programs through school: evidence from Peru". *Review of Economics and Statistics*. núm. 1.
- Johnson, S. y B. Royal. 1997. *Microfinanciamiento y reducción de la pobreza*. URAC-Actionaid-Oxfam-AMSAP, AC Foro de Apoyo Mutuo. México.
- King, R. y R. Levine. 1993. "Finance and growth: Schumpeter might be right". *Quarterly Journal of Economics*. 108:717-727.
- Klein, E. 1992. *El empleo rural no agrícola en América Latina*. Documento de trabajo núm. 364. Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.
- Krahnén, J. y H. Reenhard. 1994. *Development finance as institution building*. Westview Press. Estados Unidos.
- Lanjouw. 1998. *Rural non-farm, employee and poverty: evidence from household survey data in Latinamerica*. IFPRI. Washington, D.C.
- Levine, R. y S. Zervos. 1998. "Stock markets, banks and economic growth". *American Economic Review*, 88:537-557.
- Levine, R; N. Loayza y T. Beck. 1998. *Financial intermediation and growth: casuality and causas*. Mimeo.
- Lira L., S. 1987. *Historia del FIRA*. Manuscrito. México.
- López, M. 1996. "La política del azadón". *Nuestro voto al progreso*. Eguía, v. (Coord.). Confederación Mexicana de Cajas Populares, AC San Luis Potosí. México.
- Mansell, C. 1994. *Las nuevas finanzas en México*. Editorial Milenio-IMEI-ITAM. México.
- Mansell, C. 1995. *Las finanzas populares en México: el redescubrimiento de un sistema financiero olvidado*. Editorial Milenio-CEMLA-ITAM. México.
- Martínez, T. 2000. *La importancia de la protección de los derechos de propiedad en el sistema financiero y en el crecimiento económico*. Documento de Investigación núm. 2000-07. Banco de México.
- Mauri, A. 1983. "A policy to mobilize rural savings in developing countries". *Rural financial markets in developing countries*. Economic Development Series. IFPRI. Washington, D.C.
- Morduch, J. 1995.. "Income smoothing and consumption smoothing". *Journal of Economic Perspectives*.

- Muñoz R., M. y H. Santoyo. 1996. *Visión y misión agroempresarial: competencia y cooperación en el medio rural*. 2a. ed. CIESTAAM-UACH. México.
- Muñoz R., M. y H. Santoyo. 1999. *El mercado de servicios para el medio rural*. Editorial Plaza y Valdez. México. 1999.
- Nelson, C., B. MkNelly, K. Stack y L. Yanovitch. 1998. *Bancos comunales: la práctica mundial*. The Small Enterprises and Promotion Network-UNIFEM-Constuyamos. México.
- Noble, G. 1971. *El desarrollo del campo en México*. México.
- North, D. 1993. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. FCE. México.
- OCDE. 1997. *Vertical coordination in the fruit and vegetable sector: implications for existing market institutions and policy instruments*. París, Francia.
- Olinto, P. 1997.. "Land tenure insecurity, credit rationing, and household asset accumulation: panel data evidence from rural Paraguay". Tesis doctoral. Universidad de Wisconsin-Madison.
- Ostry, J. y C. Reinhart. 1995. "El ahorro y la tasa de interés real en los países en desarrollo". *Finanzas y desarrollo*. Banco Mundial. Washington, D.C.
- Otero, M. y E. Rhyne. 1994. (Comps.). *The new world of microenterprise finance: building healthy financial institutions for the poor*. Kumarian Press. Estados Unidos.
- Otero, M. y E. Rhyne. 1998. *El nuevo mundo de las finanzas microempresariales: estructuración de instituciones financieras sanas para los pobres*. Plaza y Valdez Editores. México.
- Palomar y v., M. 1920. *El sistema Raiffeisen (Manual)*. Asociación Católica de la Juventud Mexicana. Círculo de Estudios. Serie B. Estudios Sociales, núm. 3. Antigua Imprenta de Murguía. México.
- Pinstrup, A. y L. Ranya. 1995. "El crecimiento agrícola es la clave del alivio de la pobreza en los países de bajos ingresos". *Resumen 2020*. IFPRI. Washington, D.C.
- Rajan, R. y L. Zingales. 1996. *Financial dependence and growth*. Working Papers 5758. National Bureau of Economics. Estados Unidos.
- Rello, F. 1987. *Estado y ejidos en México: el caso del crédito rural en la Laguna*. Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social. Ginebra, Suiza.
- Reyes, et. al.. 1974. *Estructura agraria y desarrollo agrícola en México*. FCE. México.

- Rhyne, E. y S. Linda. 1994. *What makes them rich?: exploring the anatomy of mayor microenterprise finance organisations*. Acción Internacional. Monograph Series, núm. 9. Estados Unidos.
- Rochac, A. 1956. *El crédito agrícola*. Salvat Editores. Barcelona, España.
- Rodríguez P., B. 1997. *Las empresas parafinancieras en el sector agropecuario*. Tesis de maestría. Colegio de Postgraduados. México.
- Runsten, D. y N. Key. 1996. *Agricultura de contrato en los países en desarrollo: aspectos teóricos y análisis de algunos ejemplos en México*. CEPAL-FAO. México.
- SARH. 1982. *El desarrollo agropecuario de México: pasado y perspectivas*. Tomo XII. México.
- SARH. 1994. *PROCAMPO: Vamos al grano para progresar*. México.
- SARH-CEPAL. 1994. *Tipología de productores agrícolas de los ejidos y comunidades de México*. CEPAL. México.
- Schejtman, A. 1996. *Agroindustria y pequeña agricultura: enfoques y lineamientos de política*. CEPAL-FAO. México.
- Schuler, S. y S. Hashemi. 1984. "Credit programs, women's empowerment and contraceptive use in rural Bangladesh". *Studies in family planning*, núm. 2.
- Schumpeter, J. 1911. *The theory of economic development*. Harvard University Press. Cambridge, Mass.
- SHCP. 1993. *Relación de la visita a las instituciones financieras rurales de Indonesia y Tailandia*. SHCP. México.
- Silva-Herzog, J. 1964. *El agrarismo mexicano y la reforma agraria. Exposición y crítica*. FCE. México.
- T.S. Rao. 1962. *El crédito rural en México*. Banco Nacional de Crédito Ejidal, SA de CV.. México.
- Torres, R. 1996. "Filosofía cooperativista cajista". *Nuestro voto al progreso*. Eguía, v. (Coord.). Confederación Mexicana de Cajas Populares, AC San Luis Potosí. México.
- Velázquez, H. 1986. "Las cajas populares, pedazo de mi vida". Testimonios. Confederación Mexicana de Cajas Populares. San Luis Potosí. México.
- Velez, H. s/f. *Crédito rural*. Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas. San José, Costa Rica.
- Villasuso, J. 1993. *Cambio estructural y reformas institucionales en la agricultura de América Latina y el Caribe*. Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas. Serie de Documentos de Programas, núm. 43. San José, Costa Rica.

- Von Wogav, P. 1996. *La cooperación vertical entre agricultura familiar y el complejo agroindustrial: observaciones sobre la experiencia alemana*. CEPAL-FAO. México.
- Williams y Miller. 1994. *Sistemas de crédito para pequeños agricultores: historias de casos en México*. Editorial Diana. México.
- World Bank. 1995. *Mexico: rural financial markets*. Report 15599-ME. Washington, D.C.
- World Bank. 1994. *Mexico Agricultural Sector Memorandum*. Washington. D.C.
- World Bank. 1996. *Mexico: rural finance*. Technical Assistance and Pilot Project. Report núm. T-6924-ME. Washington, D.C.
- World Bank. 2001. *Mexico rural finance: savings mobilization potential and deposit instruments in marginal areas*. Report núm. 21286-ME. Washington, D.C.
- Yunus, Muhammad. 2001. *Hacia un mundo sin pobreza*. Editorial Andrés Bello. Santiago de Chile.
- Yaron, J, B. M. y L. Piprek (b). *Financiamiento rural: problemas, diseño y prácticas óptimas*. Serie de monografías y estudios sobre desarrollo social y ecológicamente sostenibles, núm. 14. Banco Mundial. Washington, D.C. 1999.
- Yaron, J. 1994. "Instituciones financieras rurales exitosas". *Finanzas y Desarrollo*. Banco Mundial-FMI. Washington, D.C.
- Yúnez, T. y Becerril. 2000. "Los pequeños productores rurales: características y análisis de impactos". *Los pequeños productores rurales en México: la reforma y las opciones*. Yúnez, comp.) El Colegio de México. México.
- Zeller, M., G. Schrieder; J. Von Braun y F. Franz. 1998. "Rural finance for food security for the poor: implications for research and policy". *Food policy Review*, núm. 4. IFPRI. Washington, D.C.



México entra al siglo XXI sin contar con leyes e instituciones que ofrezcan servicios financieros de gran alcance y sobre una base autosostenible a la población rural. La actual arquitectura financiera rural se caracteriza por estar integrada de instituciones con reducido alcance y que operan con una tecnología de intermediación que impone elevados costos de transacción a los usuarios, que privilegia créditos a la producción y de corto plazo sobre los créditos al consumo y de largo plazo, que margina a la mujer y que sólo desarrollan la dimensión de la oferta de crédito en detrimento de la movilización de ahorros.

Las múltiples innovaciones que se han desarrollado en los mercados e instituciones financieras rurales en países tan disímiles como Bangladesh, Francia, Canadá, Tailandia, Colombia, Alemania, Indonesia y por supuesto el propio México, permiten afirmar categóricamente

que ya no es justificable la existencia de una arquitectura con tales características. Se requiere una buena dosis de voluntad política y decisión para definir un marco legal propicio y una institución financiera rural rectora que sume recursos e infraestructura hoy dispersa por doquier y que asuma la misión de desarrollar toda una red de instituciones financieras de base local. Estas instituciones deberán operar con una tecnología de intermediación que incorpore a los usuarios de los servicios en calidad de socios, que usen intensivamente información local, que desarrollen simultáneamente la dimensión oferta de créditos y demanda de ahorros, entre otras innovaciones. Si se actúa de esta manera, en muy poco tiempo México dispondrá de un sistema financiero que contribuya al cumplimiento de dos metas estratégicas: elevar los ingresos y abatir la pobreza en el medio rural.

