



Algunas Consideraciones Relacionadas con el Financiamiento Rural

Juan José Salazar Cruz
Representante IICA/México

Documento de trabajo presentado como contribución a
la Reunión de Análisis y Discusión sobre el Fondo de
Crédito para la Mujer Rural- FERURAL.

IICA-BID- San José, Costa Rica
Octubre 7 - 8, 1999

II CA
3077
1977
HEW-4575

Algunas Consideraciones Relacionadas con el Financiamiento Rural

I. Los Mercados Financieros del México Rural.

A. Antecedentes.

El acceso de la población rural pobre a los servicios financieros ofrecidos por el sistema financiero formal es limitado, el 25% de la población, viven en municipios rurales donde no hay oficinas bancarias, dispersos en 180,000 localidades con menos de 500 habitantes. Según el censo agropecuario de 1991, sólo el 19% de las unidades de producción rurales (UPR) tenían acceso al crédito formal. Además de esto, ~~91%~~ el 91% de las UPR campesinas, con tamaños menores a 2 hectáreas, tenían acceso al crédito. La polarización en el acceso al crédito se expresa en datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la cual señala que el 60% de las transacciones bancarias se concentra en apenas el 10% de las mismas.

Las alternativas de crédito existentes siguen dominadas por el crédito agropecuario, concentrado en regiones de mayor desarrollo relativo; mientras las familias campesinas no tienen, o disponen de muy pocas opciones de crédito, ahorro o seguros. Siendo el rezago en servicios financieros rurales tan grande, se ha convertido en uno de los principales obstáculos para el desarrollo local y para el desarrollo de alternativas productivas y económicamente eficaces de reducción de la pobreza.

Hoy en día, el problema del financiamiento rural se ha convertido en uno de los grandes temas rurales pues en general, las reformas sectoriales no han repercutido favorablemente, y no han incluido a los grandes grupos de la población rural, donde menos alternativas se han desarrollado.

En este contexto se inserta el interés del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, que pretende contribuir con algunos elementos técnicos a la discusión orientada al establecimiento y desarrollo del Fondo de Crédito para la Mujer Rural, FEMUR, en la perspectiva de aportar al conocimiento de los promotores y consultores sobre las condiciones y características de los esquemas financieros en diferentes países de hemisferio, con la pretensión de que algunos de los elementos expuestos sirvan para ser considerados en la formación del FEMUR.



B. La Oferta de Servicios Financieros.

En México, diversas instituciones participan en el ofrecimiento de servicios financieros en el sector rural. Entre ellos, se encuentran aquellos organismos constituidos formalmente y reconocidos como agentes del sistema financiero Mexicano, a los cuales se les conoce como Instituciones del **Sector Formal**. Este sector esta compuesto en México por:

La Banca Comercial, integrada por la estructura bancaria privada, con instituciones representativas, BANAMEX, BANCOMER, BITAL, etc., organismos supervisados y regulados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Históricamente estos organismos no tienen mayor presencia en el sector rural, generalmente ubican sucursales operativas en las poblaciones del país que cuentan con infraestructura adecuada, desatendiendo aquellas que repercuten a la alza en sus costos de transacción.

La Banca de Desarrollo, también conocida como banca de fomento se orienta a la atención de sectores, por ejemplo Banco Nacional de Crédito Rural, (BANRURAL) y Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) al sector agropecuario; Nacional Financiera (NAFIN) a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa; y Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT) orienta recursos crediticios destinados a las empresas exportadoras.

El primero con funciones de “banca universal” y los tres restantes conocidos como “banca de 2º. Piso” ya que ellos requieren de los intermediarios financieros para colocar los recursos de crédito.

En ese sentido existen otras instituciones que son reconocidas por el Sistema Financiero en calidad de Organismos Auxiliares de Crédito, tal es el caso de los intermediarios financieros no Bancarios, que se constituyen con la participación de accionistas en la estructura de capital y la legislación vigente permite la conformación de Uniones de Crédito, Sociedades de Ahorro y Préstamo y Cooperativas de Ahorro y Préstamo.

Adicionalmente, la oferta de servicios financieros es cubierta en las regiones rurales a través del Aparato Institucional con una política de Subsidios Dirigidos y Orientados a Programas de Apoyo y Bienestar Social, por ejemplo la Secretaría desarrollo Social destina recursos a través de “PRONASOL” (Programa Nacional de Desarrollo Social y “FONAES” (Fondo Nacional de Apoyo a las Empresas en Solidaridad) y sus Cajas Solidarias; la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, apoya a los productores a través de “Alianza para el Campo”, “Procampo” y el FOMUR (Fondo de la Mujer Rural); existe también la presencia del Instituto Nacional Indigenista con los “Fondos Regionales”.

A pesar de ello la intervención estatal en la construcción de servicios financieros no alcanza a cubrir la demandas social y en consecuencia su eficacia es limitada.

Finalmente, cabe destacar la participación del **Sector Informal** en la prestación de servicios financieros, actores y mecanismos reconocidos por la sociedad rural, pero sin su contraparte formal ni reconocimiento oficial. Ellos son las Cajas de Ahorro y Préstamo y las ONG'S, así como las prácticas regionales de fomento al ahorro tales como la "mediaría", "mano vuelta", "ahorro en especie", etc. Es importante mencionar la participación de los prestamistas que proporcionan crédito a las productores con elevadas tasas de interés 10 al 25% mensual, las cuales tienen un profundo conocimiento de los flujos de recursos de su clientela y adicionalmente otorgan un préstamo con un alto rango de oportunidad.

C. La Demanda de Servicios Financieros.

A pesar de la amplia gama de ofertantes de recursos en las comunidades de México, la participación de los agentes formales e informales, escasamente cubren las expectativas de los demandantes rurales y cuando lo hacen se da a través de políticas financieras y técnicas bancarias completamente inadecuadas a la condiciones sociales, económicas y regionales.

Basta con decir que aproximadamente 24 Millones de mexicanos no tienen acceso a servicios bancarios y el 91% de las Unidades de Producción Rural tampoco cuentan con este servicio.

Este marco general permite concluir que la falta de adaptabilidad de los servicios financieros en la regiones y comunidades rurales, el uso de limitadas tecnologías bancarias (escasa penetración, altos costos de transacción, etc.), así como un marco legal que no favorece el desarrollo y reproducción de instituciones con arraigo en las regiones, ocasionan que en México los mercados financieros rurales en general tengan un funcionamiento deficiente.

D. Características de los Mercados Financieros Rurales.

El estudio de mercados financieros rurales realizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público reconoce que el desempeño deficiente se expresa en:

Escasa Cobertura. Se estima que el 62% de los productores agropecuarios y el 48% de los productores rurales no reciben financiamiento institucional, situación semejante se da en el Seguro Agropecuario. Por lo tanto el financiamiento en México en muchos casos es menor que el financiamiento en otros países con igual desarrollo o peor aún, que en países con menor desarrollo. Por ejemplo, en Nigeria el 35% de los productores no tienen acceso a financiamiento formal.

Financiamiento orientado a Actividades Agropecuarias. Esto implica que se quedan por fuera múltiples actividades económicas. Existe una alta presencia del sector informal, ya ^{que} el sector formal representa el 10% de las transacciones y

concentra el 60% del volumen de crédito que fluye a las regiones, sin embargo y como se dijo anteriormente estos recursos se concentran en grandes agricultores tecnificados, dejando a más del 90% de las Unidades de Producción Rural sin servicios. En ese sentido los productores acuden al sector informal a financiarse con un alto costo registrándose tasas de hasta el 30% mensual.

Pequeños Mercados Aislados y Segmentados. Este Aislamiento y Segmentación de los mercados no permiten una verdadera movilización de recursos, debido al hecho de que los costos de penetración y de la obtención de la información para la autorización de los créditos en las comunidades es muy elevado en comparación al monto reducido en las transacciones.

Poca Flexibilidad en el Otorgamiento de Créditos. El crédito es básicamente agropecuario, etiquetado y aparejado a un paquete tecnológico y por otro lado los requerimientos de montos pequeños no son atendidos debido al alto costo operativo que se tiene. Los esquemas tradicionales hacen que el tiempo de gestión de los créditos sea muy amplio y en términos generales no exista el crédito rural, pues como se dijo anteriormente es solamente el agropecuario.

Estas condiciones reflejan que un importante número de productores rurales no tienen acceso a los servicios y sistemas financieros bancarios y tradicionales.

II. Programa de Crédito para Mujeres Rurales

Con base a lo anteriormente descrito y a la iniciativa del IICA y el BID para concretar la apertura de un mecanismo de crédito soportado en la solicitud emanada de la VII conferencia de Esposas de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Panamá y que forma parte de la propuesta hemisférica de apoyo a la Mujer Rural, PADEMUR, se presentan algunos elementos que podrían considerarse en la conformación del Fondo de Crédito para Mujeres Rurales FERURAL y de las Instituciones y Organismos locales que movilizarían los recursos financieros.

A. Elementos Requeridos.

En este Contexto es fundamental la **formación de un ambiente que entienda de las microfinanzas**, orientado a la formulación de una política pública de reconocimiento y desarrollo que promueva la constitución de institucionalidad.

El desarrollo del sistema implica la **formación de capital humano**, es decir la creación de capacidades y habilidades locales que permitan la propagación y generación de instituciones locales.

B. Los servicios Financieros.

Es importante mencionar que los **servicios financieros** que otorguen estas instituciones, deberán estar **articulados con el sistema financiero formal**, con un marco legal y con esquemas de **autoregulación y supervisión prudencial**, elementos que sin duda fortalecen las expectativas institucionales y dan **certidumbre y seguridad a los usuarios**.

El sistema deberá contener altos grados de **innovación** que respondan a la pluriactividad y condiciones de las mujeres y de la comunidad rural, es importante observar y no repetir errores, por ello es conveniente destacar la **operación del crédito rural**, el **ahorro** a través de nuevas fórmulas y muy importante su **re inversión en las comunidades**; también se debe trabajar en la construcción de formas que den **certidumbre** a las operaciones y a las **necesidades sociales**, el seguro de vida, invalidez. El ahorrador e inclusive el agropecuario deberán formar parte del sistema. Finalmente, cabría considerar la prestación de servicios que amplíen y posibiliten la **capitalización** de las instituciones. Un ejemplo podría ser el aprovechamiento del servicio de "remesas", *para el caso de México y buscar otras fuentes de capitalización para otros países.*

C. Estrategia.

A continuación se indican algunos criterios básicos o líneas generales de acción las que podrían tener en cuenta en la conformación del FEMUR:

Definir un mercado de atención "**incluyente**" en las instituciones locales, es decir dar el reconocimiento a todos los actores y a las actividades involucradas en la comunidad rural.

Formar "**historial crediticio**", con una atención adecuada a los usuarios basado en el reconocimiento de sus logros y acciones, a través de la **gradualidad** en los créditos otorgados "si pagas, tendrás acceso directo a otro crédito de mayor monto y mayor plazo". Reconocer la **individualidad** de los productores es parte fundamental en la construcción y diseño del fondo.

Las experiencias indican que un **crédito rural adaptado** a las condiciones de la unidades de producción pluriactivas, tienen un **nivel de reembolso superior** a los créditos etiquetados.

Es importante atender y apoyar el arranque de las instituciones buscando en el mediano plazo el **equilibrio financiero de las organizaciones**. Esto podría lograrse tomando en cuenta el desarrollo y la implementación de **Tecnologías de Intermediación Financiera** orientadas al desarrollo de acciones de fortalecimiento institucional, capacitación, intercambio de experiencias, información, asistencia técnica, etc.

Incorporar en las instituciones **esquemas de calificación y viabilidad** a través de dispositivos de orientación, seguimiento y supervisión prudencial que permitan modificar patrones ó adecuarlos a la requerimientos reales de apoyo financiero.

Por ello se considera estratégico incluir en la propuesta la **elaboración de los sistemas y políticas de operación**, tales como: definición de tasas de interés activas y pasivas adecuadas a las regiones ó área de influencia de las instituciones y a sus condiciones macroeconómicas; así como la creación de sistemas de garantía, servicios de ahorro, sistemas de control y cobranza, etc. todo lo cual permite el acceso de los usuarios a nuevos esquemas financieros.

D. Apertura a un modelo Innovador

Finalmente, es muy importante en esta etapa de definición y diseño del FEMUR, tener una estrategia de apertura para recibir recomendaciones y propuestas, que permitan conjuntar acciones, para hacer de esta experiencia un **modelo innovador** y lo que es más importante **responder a las expectativas de las comunidades y en particular de las Mujeres Rurales.**

