

162  
291



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE ECONOMIA**

**LA CONTRIBUCION DEL CREDITO AGRICOLA,  
EN LA PRODUCCION DEL MAIZ EN MEXICO,  
EN EL PERIODO 1985 - 1993**

**T E S I S**  
**Que para obtener el titulo de**  
**LICENCIADO EN ECONOMIA**  
**p r e s e n t a**  
**OLGA SANDOVAL GARCIA**



**México, D. F.**

**1996**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**Dedico esta tesis con amor a la memoria de mi padre  
Rogelio Sandoval Vázquez.**

**A mi madre y hermanos también con mucho cariño**

**María Luisa García Vda. de Sandoval**

**Rogelio**

**Javier**

**Lucía**

**A a mi compañero y esposo Ernesto Fischer de la Vega con amor; así como  
agradezco su apoyo y comprensión.**

**A mi asesor de tesis el Lic. Raymundo Morales gracias por su valiosa orientación**

**Agradezco especialmente por su apoyo y comprensión tanto a mi jefe y amigo Dr. Raúl García Barrios, como a mi amigo Mtro. Efraín Bringas Rábago**

**Al Mtro. John Scott por su apoyo.**

**A mis amigos su apoyo y estímulo Mtro. Héctor Robles Vázquez, Dr. David Mayer Foulkes, Actuario Julio Más Alvarado, Ing Antonio Torres Toscano, Sr. Fermín Torres Pacheco, Sr. José Luis Pichardo Arias, y Aurora Franco Navarrete.**

## **INDICE**

### **INTRODUCCION**

**Capítulo I: Análisis de la Agricultura Mexicana: Reformas Agrarias y Agrícolas: Crisis del Campo y las "Nuevas Alternativas" Salinistas.**

- I.- Política Económica a Nivel Nacional**
- II.- La Crisis del Campo.**
- III.- Reformas Agrarias.**
- IV.- Reformas Agrícolas.**
- V.- Nuevas Alternativas**
- VI.- Impacto de las reformas Salinistas**

**Capítulo II: Políticas Crediticias con el Objetivo de Incrementar la Productividad en el Campo, Repercusión en la Producción del Maíz.**

- I.-Reformas Económicas Nacionales, que repercutieron en el Sistema Financiero de Banrural.**
- II- Inducción de la Involución de Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural).**
- III.- Modificaciones.**
- IV.- Fuentes alternativas de financiamiento**

**Capítulo III: El maíz y los productores maiceros como ejemplo de la crisis y de la necesidad de cambios.**

- I.- La producción de maíz y la reducción de crédito a los productores.**

**II.- Las tierras habilitadas y producción obtenida vía créditos de Banrural**

**III.-Productores de maíz en México.**

**IV.- El cultivo del maíz y el TLC**

**Capítulo IV.- Procampo y la Política de compensaciones a productores pobres: Pronasol**

**Conclusiones**

**Bibliografía**

## INTRODUCCION.

Al maíz se le denomina en la nomenclatura científica *Zea-mays*, en síntesis significa a quien da y sustenta la vida, éste es un pasto gigante de la familia de las gramíneas, que se puede sembrar en forma mixta o individual; en el primer caso completa la dieta de los productores al intercalar productos como calabaza o frijol; así como en otras ocasiones a través de permitir el crecimiento de hierbas silvestres, y por el otro posibilita la siembra repetitiva en la misma tierra; finalmente el segundo permite la utilización de los espacios intermedios para introducir maquinaria, e igualmente es el más utilizado en las parcelas tecnificadas.

El maíz ha sido y será el principal alimento del pueblo mexicano, siendo relevante no solo por su base alimenticia, también ha influido en la cultura, en la educación, y en el desarrollo del país, y por supuesto es el cultivo al cual se dedican a producir el mayor número de campesinos, ocupando por consiguiente la mayor extensión territorial; por lo cual es muy importante aplicar una política crediticia eficiente, para capitalizar en el más corto plazo posible, vía crédito a los productores de dicho cultivo, para incorporarlos a los avances tecnológicos. Con el fin de que en forma económica y social no sean afectados en forma drástica estos productores por el Tratado de Libre Comercio (TLC).

En la realización de este tesis se describen algunos de los resultados de la teoría neoclásica implementada por medio de reformas al Sistema Nacional de Crédito Rural y al Sector Agrícola, centrándonos en el estudio del cultivo de maíz. Para dicha teoría, la competencia favorece la eficiencia en la economía, por lo que apoyan la implantación del libre mercado en México, y a fin de lograrlo eliminan los subsidios indirectos, a las paraestatales y apoyan la apertura del país al comercio internacional.

Partiendo de considerar dos teorías la producida por Levy, Santiago y van Winjnbergen y la de Calva, José Luis. La primera fundamentada en un cálculo de



costos fiscales de los subsidios, concluye que se deben cambiar por el otorgamiento de subsidios directos con el propósito de reducir el monto erogado y dirigirlos realmente a quienes más lo necesitan, por lo que considera su propuesta como una política para aliviar la pobreza, con costos sociales mínimos, todos sus argumentos los encamina a considerar positivo que el país entre al TLC. La segunda teoría se fundamenta a través de una muestra estratificada, comparando los costos de producción del maíz, de Estados Unidos con los de México, y que en caso de entrar al tratado sólo podrá subsistir la producción en escasas áreas, y las ventajas comparativas desfavorables afectarán a los productores al grado de una tendencia a cero producción.

Inicia este estudio con el hecho de que México entró al TLC, y el crédito-subsidio se transformó para operar en forma comercial, y algunos de los clientes de Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C, se les negó el acceso al crédito y se les apoya actualmente con subsidios directos PROCAMPO y PRONASOL, se describe en forma amplia el funcionamiento de este nuevo esquema. Y a lo largo del trabajo resalta las variables que condujeron a la elevación de los costos de producción del maíz en México, que ya de por sí en relación a Estados Unidos según el estudio de Calva eran altos, sin pretender hacer la comparación con los costos de Estados Unidos, solo para enfatizar como se beneficia a los grandes productores, afectándose a los campesinos con las reformas internas y la entrada al tratado.

El estudio es básicamente bibliográfico, y se elaboraron algunas entrevistas. La aportación al tema es importante, debido a ser novedoso, porque aunque existen muchos escritos relacionados con el cultivo del maíz. No obstante hay escasos trabajos y muy dispersos sobre crédito, así como de maíz en relación con el crédito sólo algunos elaborados por BANRURAL, y sólo se encontró un artículo en una revista, y alusiones en algunos textos, lo que lo hace novedoso. Aunque el fin es modesto pues sólo pretende otorgar una base para futuros trabajos de investigación que pretendan profundizar en el tema.

El objetivo es describir los elementos que llevaron a la contradicción de una reducción

en el crédito-subsidio conjuntamente con una elevación de la producción, partiéndose de la hipótesis de que de no apoyárseles con crédito dejarían de producirlo, para orientarse a la producción de cultivos más rentables o quedarían desempleados, situación que estaba llevando al país al déficit de este cultivo, y la salida de divisas vía importaciones, lo cual anularía en gran medida los beneficios obtenidos de los productos exportados, con el consiguiente riesgo que produciría el depender del mercado externo para cubrir la demanda de un producto de consumo básico, ya que pudieran existir presiones políticas hacia México, por la necesidad de cubrir la demanda del cultivo, desde alzas de precios, hasta aceptar obligadamente negociaciones desfavorables al país o exponerse a su desahasto.

Esta tesis está estructurada en cuatro capítulos, en el primero se describen las Reformas Agrarias y Agrícolas; sus repercusiones en el sector, principalmente en los productores maiceros, y como éstas propician la desaparición paulatina del campesino (en este caso maicero), cambio en sus objetivos de lucha, a causa principalmente de la reducción de los subsidios dirigidos al sector y del impulso de la concentración de la tierra y el fortalecimiento al mismo tiempo de los productores comerciales; así como el desplazamiento de éstos últimos hacia la producción del cultivo de maíz, por los altos precios de garantía establecidos para dicho cultivo. Respecto al segundo capítulo se presenta una descripción de las Reformas Crediticias establecidas principalmente por el BANRURAL con el propósito de mostrar las condiciones del crédito para los productores maiceros en el período de estudio, debido a que sus políticas están sujetas a las condiciones de las nuevas Reformas Agrícolas y Agrarias, pagando las primeras por apoyar primordialmente a los productores hortícolas y frutícolas, y las segundas por la concentración de la tierra.

Finalmente, se describen las fuentes alternativas de financiamiento a donde han acudido parte de los productores desplazados o que nunca tuvieron acceso al sistema formal de crédito BANRURAL. En el tercero se analiza la reducción de los montos de crédito otorgados vía BANRURAL por entidad federativa para la habilitación de tierras; así como la producción estimada de maíz, con el propósito de observar la

repercusión en los productores maiceros. Igualmente algunos de los impactos del TLC, sobre los productores maiceros. Por último se describe la nueva política de subsidios directos dirigida a los productores pobres y los desplazados por BANRURAL a través de PROCAMPO y PRONASOL, con el propósito de mantener estable socialmente al campo y evitar una caída vertiginosa en la producción de maíz.

## **CAPITULO I**

### **REFORMAS AGRARIAS Y AGRICOLAS: CRISIS DEL CAMPO Y LAS "NUEVAS ALTERNATIVAS" SALINISTAS.**

#### **I.- Política Económica a Nivel Nacional.**

Anteriormente al régimen salinista el impulso a la competitividad en la producción de maíz se pretendió lograr a través del crédito subsidiado, de la Revolución Verde<sup>1</sup>, apoyos en asistencia técnica, tecnología, insumos, infraestructura, y subsidios vía precios de garantía. A nivel macroeconómico los antecedentes de las reformas salinistas más sobresalientes fueron los ajustes que se realizaron en el presupuesto del gasto público, y que afectaron al sector agrícola.

El primero se realizó de 1982-1987 por un acuerdo establecido con el Fondo Monetario Internacional<sup>2</sup>, por medio del cual se redujo en gran medida el gasto, los rubros afectados en el sector mencionado fueron, la reducción del crédito subsidiado a través de BANRURAL, la inversión pública y asistencia técnica proporcionada por la SARH, así como las compras de granos por parte de Conasupo, a excepción del cultivo de maíz; En los años 1984 y 1985 lapso intermedio del periodo mencionado fue ejecutado un ajuste de escasa magnitud presentándose un incremento en los precios de garantía y un aumento en la superficie habilitada por BANRURAL y finalmente en 1986 la crisis petrolera obligó a reducir profundamente el gasto y subsidios al sector agropecuario. Durante el segundo periodo 1988-1994 con el Presidente Salinas de Gortari se intentó lograr el crecimiento sostenido y con estabilidad de precios, basado en los supuestos de que la concentración de la riqueza, junto con la propensión al

---

<sup>1</sup> La Revolución Verde la inició el norteamericano Norman Bourlaug con el descubrimiento de nuevas variedades sintéticas de semillas mejoradas y en México se implantó con la introducción de insumos tales como semillas mejoradas, fertilizantes químicos y herbicidas, una buena dotación de agua y maquinaria agrícola. Al elevarse los costos agrícolas se polarizaron más las clases sociales en el campo.

<sup>2</sup> Acuerdo firmado a fines de 1982, renovado periódicamente.

ahorro y bajas tasas de interés eran los elementos ideales en el incremento de la inversión.

Un programa importante implementado con este fin fue el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE) instrumentándose durante 1988-1993 en seis renovaciones continuas, siendo sus principales disposiciones el congelamiento de los precios de los bienes básicos, de los precios de garantía, el de los salarios y el del tipo de cambio, a fin de reducir la inflación a un dígito; sin embargo el mantener constantes los precios de garantía aunado al incremento de la crisis provocó la agudización de la caída de la producción en el sector agrícola. Igualmente, se pretendió eliminar el paternalismo a fin de responsabilizar y eficientar el proceso productivo, dejando a los productores agrícolas al libre juego de las fuerzas del mercado; a pesar de que las reformas en el esquema de subsidios en el campo no se gestó en libertad debido a la existencia del poder "caciquil", el cual no se combatió, y se prestó al fraude en el manejo de los recursos que se debían otorgar a los productores.

A nivel macroeconómico las medidas estratégicas se aplicaron en las siguientes áreas: 1.- Política fiscal<sup>3</sup>, Monetaria y de Cambio<sup>4</sup>, 2.- Política Salarial y de Ingresos, 3.- Incremento de la Apertura en la Economía y Cambios en el carácter y conformación del Estado, 4.- Renegociación de la Deuda., 5- Inversión Externa.<sup>5</sup>

Se observa que debido a la política de apertura comercial, la cual tuvo como política alternativa favorecer la inversión extranjera, se originó el déficit financiero, y si bien la consecuencia fue la atracción de capitales extranjeros, en activos especulativos muy líquidos y de corto plazo, o en inversiones en el sector de bienes no comerciables, el

<sup>3</sup> Al inicio de 1990 el Gobierno Federal retiró a los Estados la Administración del Impuesto al Valor Agregado (IVA), en noviembre de 1991 se estableció una tasa uniforme del IVA de un 10% y finalmente durante los dos años mencionados se incrementaron los precios en el consumo de la gasolina. (De Janvry y autores varios 1995)

<sup>4</sup> No devaluar el peso frente al dólar.

<sup>5</sup> De Janvry, Alain, y autores varios "Reformas del Sector Agrícola y el Campesinado Mexicano" FIDA-IICA San José de Costa Rica 1995.

déficit en la cuenta corriente no parecía intimidar la inversión, por la imagen manejada de tener México una cuenta de capital <sup>6</sup> no especulativa que financiaba el déficit de la cuenta corriente<sup>7</sup> de hasta 8% tendiente a disminuir en el mediano plazo una vez iniciado el crecimiento económico acelerado; porque se esperaba que la cuenta de capital se convirtiera en inversión sólida a fin de entrar en dicho crecimiento.

Pero aún con el auge financiero y el aumento de los precios de los activos no se favoreció la transformación del ahorro en inversión productiva, por este afán especulativo, una medida para frenarlo se implantó durante 1992 y 1993 cuando el Gobierno dictó una política de sobrevaluación del peso conjuntamente con un control de salarios, con la intención de reducir la inflación, las tasas de interés, e incrementar la confianza en la estabilidad macroeconómica del país, con lo cual se logró reducir la inflación mostrando la apariencia de una economía estable, pero desestimuló a los sectores exportadores, entre ellos al agroexportador e incrementó las importaciones con su consecuente déficit en la cuenta corriente, por lo que no se logró el crecimiento acelerado esperado. En conclusión esta política retiró muchos de los apoyos acostumbrados al cultivo de maíz, y no generó las divisas necesarias para equilibrar la balanza agropecuaria.

Destaca el hecho en 1994 de que no se pudo sostener más la situación y se devaluó el peso, participando el Gobierno de los Estados Unidos, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Internacional de Pagos, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, Canadá y diversos países latinoamericanos, en el esfuerzo mexicano a fin de estabilizarlo. No obstante, esta medida redujo la participación de los salarios en el ingreso nacional por sus impactos inflacionarios y propició la elevación de la tasa de interés. El gobierno pudo evitar la especulación y los conflictos generados a través de una contrareacción, pero no lo hizo, basándose en el pensamiento de que el comportamiento del mercado es eficiente y que los Estados

---

<sup>6</sup> Las importaciones se incrementaban y la deuda privada también a consecuencia de que la inversión superaba el ahorro

<sup>7</sup> El financiamiento de la cuenta corriente se efectuó por tres años.

Nacionales deben imponer la lógica de los mercados autoregulados, los cuales sostienen a este argumento como la forma de maximizar la eficiencia y el bienestar. En otro intento de reconstruir la economía, dolarizó principalmente a través de los tesobonos la deuda pública interna, con el fin de evitar la fuga de capitales, provocando la crisis de la deuda, junto con la movilización de las fuerzas financieras internacionales y el llamado "efecto tequila"<sup>8</sup>

Es importante mencionar que la política agrícola se rigió primordialmente por "El Programa Nacional de Modernización del campo (PRONAMOCA) 1990-1994" cuyo objetivo principal era producir con mayor productividad<sup>9</sup> y eficiencia<sup>10</sup> a través de una disminución en la participación del Estado en los recursos canalizados al sector agrícola, con el propósito de competir en los mercados internacionales a partir de la integración al T.L.C. y el "El Programa de Modernización y Fortalecimiento del Sistema BANRURAL", 1989-1994 cuyo objetivo fue reestructurar y fortalecer la operativa del sistema BANRURAL. Teniéndose como antecedente al Plan Nacional de Desarrollo 1983/1988 cuyos objetivos en materia agrícola fueron alcanzar el desarrollo rural integral y la reforma agraria integral. Un cambio relevante se presentó a nivel nacional a partir de 1990 cuando se entró dentro de una nueva división internacional de trabajo, en la cual se determina que México producirá principalmente hortalizas y frutales, y es a partir de este momento cuando surge la pregunta de ¿Qué sucederá con los productores maiceros y la producción de maíz?.

## II. La Crisis del Campo.

La crisis se manifiesta en el país y en la producción de maíz en específico por la caída de la producción, por la escasa inversión, déficit financiero, inflación elevada;

---

<sup>8</sup>A raíz de la devaluación de 1994, derivada de la gran cantidad de tesobonos, de inversión extranjera de corto plazo y de la reducción de las reservas internacionales, se generó una crisis de confianza lo que provocó una salida de capitales que a su vez causó una caída en el índice accionario, lo cual afectó los mercados accionarios Latinoamericanos, existiendo expectativas de falta de liquidez o de devaluación.

<sup>9</sup>Productividad es obtener la mayor cantidad de producto por hectárea.

<sup>10</sup>Eficiencia es obtener la misma cantidad de producto con la menor cantidad de insumos.

Appendini<sup>11</sup> menciona la existencia de un 23% de la población económicamente activa en el sector agrícola que contribuye con menos del 8% del producto bruto; esquemas productivos calificados de inoperantes en los distintos tipos de tenencias de la tierra en México, entre los cuales los más importantes son: En primer lugar, un gran número de productores ejidatarios principalmente minifundistas generalmente de autoconsumo, en segundo los productores de propiedad privada con características comerciales. Por otro lado los productores deudores de crédito, la existencia de problemas de realización en la esfera comercial de este cultivo. Sumándose a esto la ineficiencia en la operación de las empresas dirigidas por el Estado, así como esquemas de política agrícola calificados de negativos para el desarrollo en el campo. Posteriormente explicaremos algunos de los conceptos mencionados a fin de ser más explícitos.

De la cantidad de población económicamente activa dedicada al campo, se debía obtener mayor producción, y basándose en esquemas de los países desarrollados, en éstos los niveles de población dedicada al campo son muy bajos y muy alta su producción, para lo cual es necesario según las nuevas reformas desplazar a la población excedente a fin de hacerlo viable, aunque el recurso abundante en México es el la mano de obra la que no se buscará aprovechar, a pesar de que el capital es el recurso escaso.

En lo que respecta al minifundio algunos argumentos giran en torno a considerarlo inadecuado, por su tamaño pequeño, al cual le atribuyen dificultad para el uso de maquinaria y por tanto bajos rendimientos, aunque se ha comprobado la obtención de incrementos importantes en la producción cuando este sector ha recibido crédito. Por otro lado el hecho de que sean productores generalmente de autoconsumo es una preocupación, a causa de reducirse a nivel nacional la posibilidad de cubrir la demanda en forma satisfactoria debido a que no venden, con lo cual contribuyen a la depresión del mercado interno; así como a causa de reducirse la alternativa de obtener

---

<sup>11</sup>Prud'homme, Jean François, Appendini Kirsten, Carton de Grammont, Hubert y Bartra, Armando. "El impacto social de las políticas de ajuste en el campo mexicano" ED. Plaza y Valdés, Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales. 1995.



rendimientos elevados en la producción, con lo cual el bienestar de la sociedad disminuye. Por lo que la lógica productiva de éstos, puede ser interpretada como un síntoma de truncamiento de las energías de desarrollo productivo campesino y organizativo, igualmente a causa de superar sus costos medios de producción, el precio subsidiado ofrecido por Conasupo en el caso correspondiente a dicho cultivo; así como a consecuencia de los elevados costos de comercialización, por el hecho de poseer mercados no conformados adecuadamente; factor coadyuvante a la generación de lo que García Barrios, R en 1990<sup>12</sup> denominó "trampa de recursos". La motivación del campesino para permanecer sembrando maíz criollo, se encuentra en la lógica cimentada en la obtención de la utilidad reportada por la calidad de dicho maíz, la cual les proporciona bajo ésta mayor utilidad, que cualquier otro producto.

En el caso de los productores comerciales regidos por la búsqueda del incremento de sus ganancias, los cuales no producían lo suficiente para resolver la crisis, y en particular en lo referente al cultivo de maíz contribuían escasamente en su producción por su interés casi nulo en dicho cultivo, es a quienes se debía impulsar a través de abrirles oportunidades de inversión, (en el caso del maíz por ejemplo a través del impulso de agroindustrias) además de atraer nuevos inversionistas, al sector agropecuario.

Como antecedentes comerciales de los productores de maíz se tienen que durante el período 1980-1985 Conasupo aún con el compromiso de compra a los productores de básicos (entre éstos de maíz), no tuvo la capacidad de compra ilimitada que se esperaba sobre todo en los últimos tres ciclos agrícolas; repercutiendo en los productores que no tuvieron acceso, en tener que malbaratar su cosecha, no pagaron los adeudos comprometidos con BANRURAL, lo cual les dejó temporalmente sin derecho a crédito teniendo que recurrir al crédito informal. Posteriormente, en enero de 1985 se intentó crear un mercado no oligopólico, a través de Comités Participativos de

<sup>12</sup>Centro de Investigación y Docencia Económicas "Economía Mexicana". Robles, Héctor y García Barrios, Raúl Vol. III, núm. 2, México, segundo semestre de 1994. "Fallas estructurales del mercado de maíz y la lógica de la producción campesina (microeconomía del autoabasto y la autosuficiencia)"

Comercialización, tratando de incrementar la participación del sector productivo, sin embargo los mafcos criollos continúan siendo desplazados en el mercado.

Las empresas del gobierno se las consideraba ineficientes a causa de operar con los productores vía subsidios, y generalmente con pérdidas económicas. En 1982 cuando se efectuó la nacionalización de la banca existían 1155, reduciéndose a 200 en 1991.<sup>13</sup> Finalmente las políticas agrícolas calificadas de paternalistas impulsadas a través de éstas, como el establecimiento de precios de garantía, subsidios etc. principalmente debido a la corrupción no funcionaron.

### III.-Reformas Agrarias.

Una reestructuración relevante fue la realizada con la promulgación de la Ley Agraria la cual permite a los ejidatarios la forma de organización que deseen para ellos y sus parcelas, y en los derechos de propiedad de la tierra; de la misma manera se modificó el Artículo 27 Constitucional determinándose con ello la posibilidad de comprar, vender o rentar las tierras ejidales, y su usufructo se puede conceder en garantía de las obligaciones contraídas por el ejido. Dichas reformas transformaron las bases de la estructura agraria, con el manifiesto propósito de quitar los obstáculos a la capitalización de las economías rurales, así como de romper el círculo de pobreza y generar una elevación en el ingreso per cápita recibido por los campesinos e indígenas, a través del incremento de la producción.

Por otro lado se determinó que sólo las tierras ejidales de asentamiento humano, las reservas de crecimiento del poblado, y las tierras destinadas a servicios de la comunidad no sean enajenables. En lo que se refiere a la pequeña propiedad continúan los límites en la extensión de la parcela; pero se autoriza conjuntar propiedades para ampliar la unidad productiva; también se establece que incrementarían la seguridad legal en el caso de querer comprar tierras que amplíen su parcela. De forma que mientras el

<sup>13</sup>De Janvry, Alán, y autores varios "Reformas del Sector Agrícola y el Campesinado Mexicano" FIDA-ITCA San José de Costa Rica 1995.

gobierno observa el fenómeno positivamente debido a la concepción de lograr además de lo mencionado, la mejora en la gestión administrativa de BANRURAL, a consecuencia de facilitar su operativa<sup>14</sup>, otros autores censuran el hecho de que para lograrlo se modificó al ejido, se eliminó el reparto agrario y conjuntamente la idea de los campesinos de poseer una parcela, a causa de que dichas modificaciones pueden originar la concentración de la tierra, en medianas y grandes empresas, existiendo la posibilidad de lograrse a través de contratos o despojos, esto último se propicia por la debilidad económica e ignorancia de los campesinos, y se puede presentar aún con la existencia de Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE) instrumentado en 1993 para otorgar seguridad al campesino. en este caso.

En dicho contexto se alteró la tenencia ejidal, en la cual estaban insertos por lo general los minifundios, y que existe una proporcionalidad inversa en donde a menor tierra poseída, existe una mayor tendencia a sembrar maíz, igualmente existe la comprobación histórica del comportamiento poco cíclico de la producción de la pequeña parcela, la cual permanece muchas veces por tradición sembrando maíz por la lógica de obtención de utilidad en base a calidad; a diferencia de la mediana y la gran explotación, con una lógica regida por la obtención del mayor rendimiento y ganancias. Igualmente el volumen obtenido puede variar, según el tipo de productor que lo siembre; en el productor de autoconsumo son sus decisiones y la variación del temporal, y en el caso del productor mercantil la rentabilidad, como la disposición de los recursos, razones por la cuales la provisión de maíz se proyectaba como incierta.

Se puede observar que no obstante estas reformas, la mayoría ha optado por no vender sus tierras y el caso de los despojos realmente es difícilmente medible. Finalmente lo que sí se ha observado es la disminución de posibilidades de permanencia de los campesinos como productores, debido al retiro de recursos por parte del Estado, y el incremento de las expectativas para pasar a formar parte de la fuerza de trabajo de las empresas capitalistas; sin embargo en el afán de permanencia surgen nuevas formas de

---

<sup>14</sup>A causa de poder garantizar, los campesinos con sus tierras los créditos solicitados.

empresas capitalistas; sin embargo en el afán de permanencia surgen nuevas formas de organización campesina.

#### **IV. Reformas Agrícolas.**

Estas se sustentan principalmente en el "El Programa Nacional de Modernización 1990-1994". A partir de 1989, atendiendo a la política nacional de eficientización, se efectuaron cambios en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para reducir la participación del Estado en la agricultura, con motivo de solucionar el problema relevante propiciado porque las instituciones gubernamentales de atención al campo, pertenecían a diferentes sectores<sup>15</sup> dentro del gobierno, que originaban diferentes decisiones y una conflictiva en la cual el campo salía perjudicado, por la dificultad para conciliar en la práctica los acuerdos tomados, y por la ineficiencia de muchas de éstas por lo que se decidió modificarlas, reducir las y liquidar aquellas que su presencia no fuera estrictamente necesaria en el ámbito estatal, y de esta forma abrir espacios a la iniciativa privada para la inversión.

Entre las empresas que se vieron afectadas por éstas distintas medidas se encuentra BANRURAL, Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A (ANAGSA), Fertilizantes Mexicanos, S. A. (FERTIMEX), Productora Nacional de Semillas (PRONASE), Servicios Ejidales, S.A. (SESA), etc. También se decidió eliminar los controles de gobierno en la producción (como prestar crédito sólo para determinados productos, y los precios de garantía, entre los más destacados), así como permitir la libre movilidad de los recursos entre los agentes de la producción con el fin de propiciar la competitividad.

Se tiene que la participación de los campesinos en el diseño de las reformas agrícolas implementadas fue casi nulo, y afectaron su sistema productivo, uniéndose a esto las

<sup>15</sup>Por ejemplo, BANRURAL, FIRA y ANAGSA pertenecían al sector Hacienda y Crédito Público; FERTIMEX, al de Energía y Minas e Industria Parastatal, Conasupo a Comercio y Fomento Industrial; PRONASE y FIRCO al de Agricultura y Recursos Hidráulicos etc.

fallas políticas surgidas de las leyes<sup>16</sup> y prácticas usuales características de la producción agrícola, y el ejercicio del poder rural en México. Con las reformas existe una tendencia a desaparecer la modalidad actual de campesino en el largo plazo, a través de su conversión en trabajadores asalariados, profundizando el capitalismo en el sector. Igualmente se motivó el cambio ideológico, en el pensamiento basado en sostener el desarrollo en el campo a partir de insertar al campesino dentro del contexto de la producción capitalista, por medio de apoyos, inversiones y subsidios, cuyo objetivo era impulsar la producción de granos básicos (entre ellos maíz) a fin de alcanzar la autosuficiencia alimentaria, estabilizar los precios rurales, y combatir la pobreza.

Si bien existían fallas en la programación de la distribución de los recursos, a consecuencia de lo cual se originaba un desigual reparto entre las regiones, como por ejemplo se crearon polos de desarrollo, es decir se privilegiaron ciertas zonas con el fin de integrarlas al desarrollo. Se modificó por un concepto de parcialidad, a favor de los sectores más eficientes y con mayor potencial productivo, quienes serán los encargados de sacar de la crisis al campo y cumplir la política alimentaria de seguridad en la provisión de alimentos hacia la población, a través de la obtención de divisas, vía el incremento en la competitividad internacional. Lo anterior se pretende lograr marginando al resto de los sectores del desarrollo económico, a través de la eliminación de los subsidios indirectos, y el derecho al acceso del crédito.

Por lo que algunos autores señalan que la concepción de desarrollo actual busca en el largo plazo lograr un crecimiento acelerado, conjuntamente aparejado con intensos efectos multiplicadores para absorber al sector marginal de la economía e incrementar el ingreso de los pobres por medio de un ajuste en el mercado laboral. Este propósito; sin embargo enfrenta varios tipos de rigideces en la estructura contractual del mercado laboral, generando aún en los países desarrollados persistencia en el desempleo según

---

<sup>16</sup> En la mayoría de los casos, fallas en la estructura de los derechos de propiedad y en transacciones institucionales, las cuales no fueron consideradas.

laboral, generando aún en los países desarrollados persistencia en el desempleo según Weitzman, 1984..17.

En consecuencia, los gobiernos y sectores empresariales elaboraron políticas económicas y reformas legales para "ablandar" las rigideces, por ejemplo, a través de reformar los sistemas de seguridad social. No obstante se reconoce a dichas políticas y reformas de largo plazo que tienen altos costos sociales y sus efectos positivos potenciales comienzan a aparecer después de varias décadas de crecimiento sostenido, lo cual entraña riesgos difíciles de aceptar por cualquier sociedad democrática. Por ello, en la última década se han diseñado un conjunto de políticas de corto y mediano plazo cuyos objetivos explícitos no son movilizar la capacidad productiva de los sectores marginados a través de su absorción por el sector moderno, sino acelerar la actividad económica y la formación de capitales dentro de la estructura dual existente en los países en desarrollo y proporcionar a través de programas óptimos compensaciones expost a los sectores marginados para asegurar su subsistencia y la estabilidad del sistema político plantea De Janvry, 1994.<sup>18</sup>.

#### V.-Nuevas Alternativas

Aunque se han planteado alternativas para muy diversos ámbitos, el propósito específico de este apartado es revisar aquellas relacionadas con los productores, el otorgamiento de créditos y subsidios al cultivo del maíz.

##### *A).- Inducción para la modificación de la estructura de productores en el campo.*

Se pretende empujar el interés de la iniciativa privada en el "rescate" a los campesinos medios a través de la asociación con los ejidatarios, la compra de las tierras de éstos, o de inversiones de socios mercantiles dentro de tierras del sector social, con el propósito de sumar esfuerzos y potencialidades a fin de que se abran más profundamente las estructuras a la entrada del capital, y a través de la reestructuración

<sup>17</sup> García, Barrios Raúl, artículo Pugwah4 en proceso de ir a imprenta 1996.

<sup>18</sup> Idém..

ingreso nacional agropecuario y la reducción de costos en la producción; a reserva de la reducción del empleo, el cual puede ser un problema grave. No obstante del debate se eliminó el argumento de José Luis Calva 1991<sup>19</sup> de la posibilidad de una gran crisis de magnitudes fuera del control del propio gobierno si se optaba por entrar al T.L.C., por el desempleo que dicha medida generaría, y la imposibilidad de absorción de mano de obra en cantidad necesaria para mantener la economía en equilibrio.

La tranquilidad del Gobierno acerca de este problema se mantiene con la creación del modelo de "concertación", entre gobierno y productores a partir del cual se formará el nuevo esquema., es decir anteriormente las luchas campesinas de los setentas, conformaron una mayor autonomía de los productores frente al Gobierno. Sin embargo actualmente se intenta la posibilidad de la creación de un neocorporativismo capaz de integrar a los nuevos actores sociales cuyas expresiones se manifiestan fuera de los canales institucionales. Debido al reconocimiento, del buen funcionamiento del corporativismo manejado por el Estado para controlar las luchas campesinas y de la permanencia en el país de los motivos que suscitaban éstas, como poseer un pedazo de tierra; pudiéndose constatar con la Rebelión de Chiapas cuya causa se debió a la negativa del acceso a los recursos y la legalización de las tierras entre otros problemas.

Recientes contribuciones de autores como Prud'home, Jean-François, consideran que el nuevo esquema en funcionamiento de los productores en el sector rural es el siguiente:

A).- Surge la autogestión campesina utilizando la propia fuerza de trabajo, a la cual se suma la de su familia, en antagonismo, a las empresas regidas bajo contratos de trabajo asalariado.

B).- Y la posibilidad de crear organizaciones autónomas, garantizando luchar por los intereses locales de los productores, descentralizadas del poder federal.

*B).- Modificación del Esquema de Subsidios a la Producción.*

<sup>19</sup>Calva, José Luis "Probables efectos de un Tratado de Libre Comercio en el campo mexicano" Distribuciones Fontamara. Edición México 1991.

Se eliminaron gran parte de los subsidios en el campo, estos habían sido en 1982 durante auge del petróleo y la crisis de la deuda un tercio del valor de la producción de granos, y pasaron a ser 17% de ésta en 1989<sup>20</sup>, y se cambió de los Apoyos indirectos a directos en la producción agrícola. Para la implementación de esta modificación se retomó el trabajo de Levy, S. y S. van Wijnbergen<sup>21</sup> en el cual consideran ineficaces a los subsidios indirectos y los precios de garantía por no combatir la pobreza, ni contribuir al incremento de la productividad en el campo, sino por el contrario ayudaban a los menos necesitados, y plantean la necesidad de crear un programa eficiente a través de subsidios directos al consumo como bonos y apoyo a la producción con la creación de infraestructura y acumulación de bienes de capital. Además establecen que el incremento en los precios de garantía beneficia más a quienes menos lo necesitan

Motivo por el cual la consecuencia fue el apoyo a los productores, a través de el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) el cual inició sus labores en 1993, si bien no cumple la encomienda de eliminar la pobreza en forma definitiva, si se constituyó en un subsidio de apoyo a los campesinos. No obstante la utilidad reportada por dicho programa, existe un discurso de varios años por parte de un sector del gobierno de la necesidad de eliminarlo, a consecuencia de lo que algunos sectores lo consideran un programa de apoyo para favorecer las anteriores elecciones del PRI.

#### *B.1.- Reducción del Crédito (Subsidio).*

El proyecto modernizador tiene una política distinta por estratos de productores, hizo de lado del acceso al crédito (subsidio) a los campesinos insolventes, morosos, y los de alta siniestralidad; con el propósito de formar con los productores de otros recursos una nueva modalidad de productores comerciales capaces de tener proyectos interesantes para la banca comercial, garantizándole a ésta la disminución de riesgos, a

<sup>20</sup>De Janvry, Alán, y autores varios "Reformas del Sector Agrícola y el Campesinado Mexicano" FIDA-IICA San José de Costa Rica 1993.

<sup>21</sup>Levy, S. y S. van Wijnbergen, "El maíz y el Acuerdo de Libre Comercio entre México y los Estados Unidos". *El Trimestre Económico* (Vol. LVIII (4), 232, p 823-862, 1992).



fin de hacer correr la nueva inversión en el campo por parte de éstos. Sólo los productores medios continuarán siendo financiados vía BANRURAL, bajo un esquema operativo cada vez más comercial. No obstante a la fecha continúa su política de apoyo a los cultivos básicos. Los productores desplazados se traspasaron a Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) el cual ya operaba desde 1988 y continuará con la política de crédito (subsidio), formando una parte importante del nuevo esquema de subsidios.

*B.2.- Reducción de los subsidios a la Comercialización.*

A fin de lograrlo se cambiará paulatinamente la forma de operación del mercado, a través de la creación de una nueva política comercial nacional coadyuvando plantean, a alcanzar la eficiencia en la producción y la comercialización en productos agropecuarios, a través de lograr la independencia en el proceso de comercialización de los productores maiceros, con el propósito de poder cumplir los acuerdos del TLC

Dentro de estas reformas, se encuentran los recortes de la institución comercializadora del estado CONASUPO<sup>22</sup>, dicha empresa fue uno de los incentivos más fuertes, para el campesino desde 1976 hasta 1989, debido a que tenía asegurada la venta de su cosecha; sin embargo no exigía una producción de calidad a los campesinos lo que perjudicaba al consumidor. Su eliminación ha sido en forma pausada, a causa de lo cual en un principio se continuó otorgando subsidios para mantener bajos los precios oficiales al consumidor de la cadena maíz-harina-tortilla; así como de la industria molinera y harinera. Para posteriormente liberalizar gradualmente los precios a la tortilla, conforme al calendario acordado por el Gabinete Agropecuario y como política compensatoria se instrumentará paulatinamente una política de subsidios dirigidos a las familias de menores ingresos, a través de la redistribución del presupuesto de

---

<sup>22</sup>La fecha del decreto de su establecimiento, fue en el D.O. del 1 de abril de 1965. Es un organismo descentralizado, que contribuía al abasto Nacional de alimentos y a la regulación de precios de los productores de consumo popular. Distribuía maíz, frijol, leche, huevo, azúcar, arroz y oleaginosas. Se restringió su área de operación, así como la distribución a tres productos maíz, frijol y leche. Para posteriormente anunciar que no distribuiría más estos productos.

Conasupo. No obstante dicha institución por el contrario incrementó su gasto, beneficiando a los productores empresariales, por medio de la venta a precios subsidiados a la industria de derivados del maíz y a ganaderos, los cuales están fuera del esquema desde 1980.

Otro compromiso de CONASUPO fue adquirir toda la oferta de granos, por abajo de los precios de referencia en el mercado internacional, para lo cual se trabajó conjuntamente con Bodegas Rurales Conasupo, S.A (BORUCONSA) y Almacenes Nacionales de Depósito, S.A. (ANDSA) y posteriormente el gobierno fue desincorporando gradualmente a éstas últimas, conservándose su operación sólo en los estados con deficiencias estructurales de comercialización a fin de fomentar la creación de empresas comercializadoras privadas de productores de maíz, aprovechándose la infraestructura de estas dos empresas de acopio y almacenamiento.

De forma tal que en un intento del Estado de impulsar el aprendizaje en materia comercial, se pretendió crear una oferta conjunta de maíz del sector perteneciente a las organizaciones regionales, creando la denominada Red de productores de Maíz, la cual acopia el grano en sus comunidades para posteriormente venderlo a BORUCONSA o simplemente otorga la posibilidad de que obtengan acceso a sus bodegas para poder almacenar el grano o fertilizante, también algunas veces los campesinos obtienen financiamiento de PRONASOL; sin embargo los éxitos son aislados sin depender de los intermediarios. Finalmente se pretendió la realización directa del grano en campo por parte de las industrias transformadoras de maíz.

Una nueva política implementada fue sujetar sólo al maíz y al frijol a "precios piso", los cuales se anunciarán antes de la temporada de siembras, interviniendo el Estado en su formación, estableciendo diferencias regionales, a fin de lograr en primer lugar una comercialización directa con la institución mencionada, de los diferentes productores, y para los granos y oleaginosas precios de pignoración, a través de una red privada de acopio y almacenamiento. También en el esquema de corto plazo se utilizará un

esquema semejante al "target price"<sup>23</sup> utilizado en los Estados Unidos, incorporando todos los cultivos elegibles a PROCAMPO para que los productores mexicanos reduzcan la desventajas en subsidios recibidos, por los productores de otros países. Al mismo tiempo la comercialización a través de Conasupo se efectuará también a través de contratos con precios de preliquidación equivalentes a un crédito pignoratorio<sup>24</sup>, dándole la opción al productor de encontrar un comprador de su grano, y liquidar posteriormente el préstamo prestando más intereses, esto con el fin de interferir cada vez menos en el proceso de formación de los precios. Se intentará que sean las propias industrias transformadoras las que lo acopien directo en campo. Por otro lado Janvry<sup>25</sup> plantea que para evitar daños menores a los productores de maíz por la entrada del TLC es posible lograrlo a través del sistema de pagos de deficiencia<sup>26</sup>.

Las nuevas políticas tienen el propósito de cumplir con la política de otorgar apoyos directos a los productores y a la comercialización, a manera de no interferir en el proceso de formación de precios, y lograr que cuando se abra el mercado no se afecten la rentabilidad de éstos, y se pueda enfrentar la volatilidad de los precios internacionales. Finalmente se pretende desarrollar esquemas de financiamiento en referencia a los esquemas de depósito, y a los correspondientes a acreditamiento de certificados de depósito, a través de agentes de los sectores social y privado, reconocidos para todos los participantes en el mercado, un manejo diferente de las reservas técnicas, conservar una reserva de grano, destinada al consumo humano,

---

<sup>23</sup>Los agricultores reciben pagos directos, cuando los precios internacionales caen por debajo del precio de referencia, los agricultores se benefician del programa, al inscribirse dentro de éste porque generalmente los precios suben, por el papel relevante que tiene Estados Unidos en el abastecimiento a nivel mundial.

<sup>24</sup>El crédito pignoratorio, es el crédito obtenido a través de dejar algún objeto de valor en prenda, en este caso la cosecha.

<sup>25</sup>De Janvry Alain y varios "Reformas del Sector Agrícola y el Campesinado en México". FIDA.IICA.

<sup>26</sup>Régimen de precios establecido en Estados Unidos, determinado por tonelada, como la menor diferencia entre el precio objetivo y el precio promedio del mercado de los últimos cinco meses o el precio implícito, el requisito para recibirlo es necesario estar inscritos en el programa de reducción de superficie cultivada, e inscribir un mínimo de 7.5% de la superficie destinada al cultivo.

distribuida estratégicamente, y por último tener un fondo de contingencia con el fin de que se adquiriera maíz a precios competitivos, en el mercado nacional en caso de emergencia o poder adquirir posiciones en los mercados internacionales.

Una primera etapa para mejorar la comercialización inició en diciembre de 1988 y concluyó en diciembre de 1989 en la cual se adoptó un esquema de precios de concertación que resolvió los problemas de comercialización para el arroz, la cebada, el trigo, el sorgo, la soya y las demás oleaginosas, la segunda etapa debido a la existencia de una estructura dual de productores, dio inicio el 16 de abril de 1991 con la implantación del programa Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), cuyo primer objetivo fue perfeccionar los esquemas de concertación, mediante apoyos a la comercialización, estos consisten en compensar al consumidor industrial por el diferencial de precios que existe entre los precios internacionales (en la zona consumidora) y los internos, de forma tal que le sea indiferente comprar productos nacionales o importados. Este funcionará con un esquema distinto, a la CONASUPO la cual compra, financia, almacena, transporta y vende, dicho programa apoyará sin participar directamente en la comercialización de los productores agropecuarios de origen nacional, es decir no realizará operaciones de compra venta, ni por cuenta ni orden de terceros.

El pago que efectúe al Gobierno Federal se establecerá de la diferencia negativa entre precio piso y precio vigente, a través de la creación de una bolsa de recursos, dichas remuneraciones se canalizarán al productor vía los compradores sujetos a los esquemas de ASERCA a través de la creación de sistemas dinámicos de comercialización y del fomento a la organización de productores, de un desarrollo de infraestructura de almacenaje, difusión de información de mercados agropecuarios, impulsó a la exportación, promoción de líneas de crédito para productores y compradores y creación de una bolsa agropecuaria, con la finalidad de proporcionar a los productores una comercialización segura de su cosecha.

Igualmente dicho organismo posee esquemas de financiamiento hacia el apoyó a la

comercialización agropecuaria; sin embargo ASERCA ha apoyado a otros cultivos diferentes a maíz, tales como trigo, sorgo, arroz, cártamo y algodón. Aunque trata de cubrir las áreas, a las cuales no atiende Conasupo, y contribuye a mejorar el esquema de precios de concertación<sup>27</sup> mediante apoyos a la comercialización, pero sin intervenir directamente en el proceso de compra-venta, así como en el cobro de precios de "indiferencia".<sup>28</sup> Con lo cual podemos observar la reducción en los apoyos comerciales al maíz, mientras se apoya a otro tipo de productos.

Por otro lado el Programa Apoyo a la Comercialización Ejidal (PACE) instituido en 1975, a consecuencia de la modificación del artículo 27 constitucional y con esto de la modificación de la figura del ejidatario, continuo operando sólo a fin de concluir algunos de los proyectos iniciados y desapareció en el momento de haberlos finalizado, con lo cual se finiquito un apoyo importante canalizado al sistema ejidal. En conclusión las desventajas en el impulso a la autonomía del productor es la historia de dependencia de estos mismos, en la realización de actividades comerciales, debido al desconocimiento de dicho proceso, a causa de la anterior política del estado el cual se encargaba de todo el proceso, igualmente por no existir la infraestructura necesaria. Por lo que a pesar de contradecir la política instaurada de reducción subsidios en la comercialización, se continua con la política de beneficiar a los productores con más recursos.

### *B.3.- Reducción en el Subsidio Tecnológico y de Insumos.*

En lo referente al tipo de tecnología no sufrió reformas decidiéndose continuar con el uso de la implementada en la "Revolución Verde"; sin embargo la inversión pública se ha reducido debido a la crisis, complicándose con el incremento de los costos<sup>29</sup>,

<sup>27</sup>Se establece la libre importación; sin embargo el compromiso atribuido a los industriales, es que cuando las realicen se comprometan a comprar la cosecha nacional al precio internacional, más un arancel. Siendo en el caso de la soya del 10%.

<sup>28</sup>Aserca entrega una compensación al consumidor industrial, por el diferencial existente entre los precios internacionales de los productos puestos en zona consumidora y los precios internos, creando una indiferencia ante la compra de cualquiera de ellos.

<sup>29</sup>Debido que los costos de producción y transacción se han incrementado a

además de existir una escasa capacidad de inversión de los campesinos, y una atomización de la tierra. El apoyo tecnológico se aplicará, de acuerdo al perfil de los productores en el campo, éste se divide entre los productores de productividad alta y media, sumando el total de superficie en conjunto 2.5 millones de hectáreas. Estos serán apoyados a través del Programa Nacional de Maíz de Alta Tecnología (PRONAMAT) implantado en Veracruz en 1990, con el fin de impulsar el uso de alta tecnología a través de crédito y apoyo técnico, asimismo como la concentración<sup>30</sup> de la tenencia de la tierra, recurriendo al arrendamiento, la compra o la asociación con otros productores, intentando la independencia paulatina de los productores.

En forma similar un programa denominado Programa Estratégico para la producción de maíz (PEPMA) se instauró este mismo año en el Estado de México. La meta era lograr rendimientos entre 4.5 y 5.5 por tonelada en PRONAMAT, a través del uso de maíces mejorados de "tercera generación" y agroquímicos convencionales a fin de elevar en promedio la producción nacional en 50%. Sin embargo un problema en la ejecución de ambos programas se presentó a consecuencia del rechazo de más del 90% de las solicitudes crediticias por parte de BANRURAL, cuyo origen se debe a las carteras vencidas de los productores, retirándose finalmente el 60%<sup>31</sup> de estos. Debido a lo cual igualmente las metas programadas se redujeron en el Estado de México de 110 mil, a 63 mil, y en Veracruz de 50 mil a 24 mil hectáreas, en este último los rendimientos no se alcanzaron a causa de que los insumos no llegaron a tiempo, ambos programas desaparecieron en 1993 a consecuencia de los resultados poco favorables.

Anteriormente el uso de diferentes tecnologías productivas, como la utilización de semillas híbridas durante la "Revolución Verde", junto con otros implementos técnicos, permitió elevar considerablemente la producción maicera en terrenos planos de riego o buen temporal. No obstante el uso productivo ha sido prácticamente nulo

---

consecuencia de restricciones en ambas esferas.

<sup>30</sup>El requisito es de que la unidad de producción sea mayor de 25 ha.

<sup>31</sup> Porcentajes tomados del capítulo de Appendini Kirsten, en "El impacto social de las políticas de ajuste en el campo mexicano" ED. Plaza y Valdés, Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, 1995.

entre los campesinos temporaleros, por la falta de factores técnicos, económicos y la ausencia de programas generales de desarrollo agrícola, así como por las profundas raíces culturales de los productores campesinos. A pesar de sus ventajas nutritivas y productivas. No obstante éstas hoy en día se discute el beneficio o perjuicio que acarrear las semillas híbridas o mejoradas. Mientras los partidarios de las semillas mejoradas abogan por el uso de este tipo de semillas a consecuencia de la elevación de la productividad, otros como Bonn Hellberg<sup>32</sup> concluyen sobre la existencia de una erosión genética causada por las semillas mejoradas, asimismo como el perjuicio sobre el sistema alimentario mundial, y protesta porque aún teniéndose esta información persisten nuevos y nocivos experimentos. Y pone como ejemplo a los Valles Centrales de Oaxaca, donde los antepasados iniciaron la domesticación durante siglos de la especie "teosinte", hasta obtener lo que la humanidad conoce como maíz, la producción de este cultivo está lejos de cubrir las necesidades de autosuficiencia.

Del mismo modo los campesinos han señalado dos limitantes productivas en el uso de las semillas mejoradas: En primer lugar su rendimiento es de 5% a 20% inferior a las semillas locales y en segundo la resistencia a las plagas y a la pudrición es menor que las variedades locales, amén de los escasos estudios de adaptación regional de las variedades híbridas o mejoradas. Sin embargo los lados negativos del maíz criollo, son las fallas transaccionales e informativas generadas vía institucional, a causa de lo cual sus atributos no son percibidos y valorizados; generándose una selección adversa, que desestimula la demanda de este tipo de maíz en el resto de la economía al ingresar en el flujo de bienes y servicios nacionales, y también la existencia de costos transaccionales diferenciales entre ciudad y campo para los campesinos semiproletarizados.

Otro ejemplo de tecnología es la biotecnología, la cual le interesa a las agroindustrias y se ubica en el campo de la creación de insumos, almacenamiento y procesamiento de productos agropecuarios, y existen en México menos de una decena de empresas de este tipo operando y siete centros de investigación estudiando y descubriendo el uso de

---

<sup>32</sup> El Financiero "Cuestiona Thomas Bonne los Experimentos sobre el Cultivo de maíz". Nota 09/08/93 Pág. 42

tecnología similar, con el fin de lograr el incremento de la productividad. La tercera es la tecnología agroecológica, usada con el propósito de aprovechar y conservar la biodiversidad genética. Considera los sistemas agrícolas como un todo, tomando en cuenta su economía, su sociedad y su ecología con el fin de lograr la estabilidad integral. Este tipo de tecnología la han tratado de impulsar las sociedades civiles, y aunque no se contempló el uso de esta tecnología, en el TLC, si se planteó la necesidad de cuidar y conservar el ambiente, a través del uso de tecnologías no contaminantes.

En resumen los productores de productividad alta y media usaran las tecnologías de la "Revolución Verde" propuesta por el estado, los otros dos tipos de técnicas son muy incipientes; Sin embargo Estados Unidos está muy interesado en el uso de la biotecnología, siendo posible a largo plazo que intensifiquen su uso, y se de otra reestructuración de la producción de los cultivos a nivel mundial. El modelo a seguir actualmente en la producción de maíz, parecería ser el de Estados Unidos, el cual ocupa el primer lugar en este tipo de cultivo, por su alta tecnología en maquinaria y equipo agrícola, uso de fertilizantes, y semillas híbridas, más una infraestructura comercial bien estructurada; sin embargo se le considera la agricultura menos eficiente debido a que en el proceso consume mucha más energía (petróleo), de la producida, como maíz, es decir dicho cultivo es generalmente utilizado para consumo animal, el cual a su vez sirve para alimentar un número menor de habitantes a nivel mundial, que si se utilizará directamente el maíz y por el costo más alto de la carne son las clases altas de los diferentes países las beneficiadas.

En conclusión con el cambio de patrón de consumo se incrementó el hambre en el mundo y en nuestro país tal vez la escasa producción que subsista después de las reformas se destine a la ganadería, o como materia prima para las agroindustrias. Para los campesinos pobres el uso de la tecnología de la "Revolución Verde" depende del desarrollo alcanzado de su ambiente y sus posibilidades de organización productiva, dichos campesinos tienen muchos conocimientos de como conservar el medio ambiente y la energía; sin embargo se van perdiendo con mucha velocidad, por la necesidad de sobrevivencia.



El Estado con el fin de que los campesinos se encarguen de allegarse recursos tecnológicos, y se enfrenten a las libres fuerzas del mercado, desapareció FERTIMEX el cual inició en 1991 el proceso de desincorporación y concluyó en 1992 y PRONASE empresas del estado productora de fertilizante la primera y semillas la segunda, las cuales tenían entre sus principales clientes a BANRURAL, otro de los motivos fue que dichas empresas al tener aseguradas sus ventas no se interesaban en eficientar su estructura, por lo que esto redundaba en que muchas veces los campesinos recibían los productos a destiempo, también desapareció SESA, la institución encargada de la prestación de maquinaria y equipo agrícola a los productores que recibían créditos de BANRURAL, para reducir costos por parte de BANRURAL y debido entre otras causas a que existían quejas de los campesinos de no poder elegir la maquinaria de la calidad requerida o bien se entregaba tardíamente.

*C.- Modificaciones en las formas de organización para la producción y de lucha social.*

Una de las repercusiones positivas de la reestructuración económica, consistió en la formación de la coalición de ejidos colectivos de los Valles del Yaqui y Mayo, así como en la configuración de diferentes alianzas entre los productores campesinos. Asimismo se espera que las agroindustrias consumidoras de maíz como materia prima, se vean atraídas hacia la estimulación de la producción de dicho cultivo a nivel interno, a fin de garantizarse el abasto y consolidar sus empresas antes de la entrada de lleno al TLC; empero para los pequeños propietarios se incrementaron las presiones competitivas, de manera que éstos se encuentran en el riesgo de desaparecer.

En resumen las principales reformas son la modificación del concepto de desarrollo agrícola, de la estructura social, sustitución de subsidios indirectos por directos, fin del reparto agrario conjuntamente con el cambio en el Art. 27 Constitucional (para propiciar la concentración de la tierra), la apertura comercial, la modificación del manejo de los mercados internos y externos, la eliminación de los precios de garantía de la mayoría de los cultivos a excepción de maíz y frijol, viraje en la forma de proporcionar la tecnología, la reestructuración del sistema crediticio, la privatización de

las empresas estatales, y todas estas reformas motivaron la creación de nuevas formas de lucha campesina.

#### **VI.- Impacto de las reformas Salinistas**

Las modificaciones al Artículo 27 Constitucional cambió el móvil de las luchas de los productores en el campo, motivándolos a no pelear más por tierras, sino por mejoras en sus condiciones de trabajo en el caso de los jornaleros probablemente debido a la destrucción del ideal de tener algún día una parcela, como a causa de un buen abasto de productos básicos, aunque por lo regular lo han hecho para la defensa de los recursos naturales, aunque en Chiapas existe un ejemplo de lucha por la tierra. Por otro lado si bien se ha creado un sector de productores, con cultivos introducidos con éxito en los Estados Unidos, los cuales producen frutas, verduras y ganado bovino para la exportación; sin embargo en esta tesis solo interesa la situación atravesada por los productores de granos y forrajes (en este caso maíz), cuyo impacto ante las reformas y el TLC fue desfavorable tanto en las oportunidades de organización y producción, debido a estar en posibilidades de desaparecer. Se plantea que "El nuevo entorno institucional y tecnológico del campo mexicano deberá reducir considerablemente los costos de producción y transacción de las actividades agropecuarias y asegurar su competitividad en los mercados nacionales" para alcanzar la eficiencia estática <sup>33</sup> proponen.

Se observa que a pesar de la anterior afirmación estos se elevaron debido a la eliminación de los subsidios indirectos, al encarecimiento del crédito, el incremento de los costos de la fuerza de trabajo, y al incremento en los costos transaccionales, lo que originó en los productores pequeños la reducción en la escala productiva dentro de las unidades (mano de obra etc.). Esto ha generado una descomposición paulatina de los campesinos, la reducción constante en sus ingresos, el abandono total o parcial de

---

<sup>33</sup>Estudios Sociológicos de el Colegio México (Vol. X, núm. 29, mayo -agosto, 1992) García, Barrios Luis y García, Barrios Raúl "La modernización de la pobreza: dinámicas de cambio técnico entre los campesinos temporaleros de México". p.263-275

métodos (intensivos en mano de obra) de trabajo para el bienestar colectivo, ha disminuido la disposición a invertir y originado la lucha por excluir a otros campesinos de las propiedades colectivas; así como el surgimiento de actividades diferentes encaminadas a satisfacer las necesidades más inmediatas. Consecuentemente constituye este tipo de productor una fuente de ineficiencia estática y dinámica<sup>34</sup>.

Por esta razón la opción del esquema neoliberal es de eliminar a los campesinos, a fin de producir dos procesos, uno de concentración de la tierra y otro de disposición de mano de obra barata. El resultado actualmente por parte de los ejidatarios es la obtención de escasos recursos de la tierra, añadiéndose la pérdida de conocimientos benéficos para la producción del país, tales como la conservación de los recursos naturales etc.; sin embargo el convertirse en jornaleros no les garantiza un incremento en sus ingresos; sino que por el contrario, a consecuencia de la gran cantidad de mano de obra generada por el proceso de reformas aplicadas, puede enfrentarse al problema de permanecer desempleado.

El caso de la Rebelión de Chiapas el 1 de enero de 1994 es en donde el impacto de las políticas de reforma agrícolas ha sido más intenso, este movimiento demostró que la concepción de desarrollo económico de un país no debe dejar de lado el bienestar del hombre. La política agrícola descrita a lo largo de este trabajo, demuestra que la marginación de una opción de desarrollo, tiene costos sociales altos y la rebelión de Chiapas, reclama ser también protagonista de un desarrollo social y económico dentro de la Nación Mexicana, bajo el poder del Estado. El origen de la rebelión de Chiapas, como la Crisis financiera, se considera que estuvo en las fallas en el mercado y el gobierno, asimismo los dos presentaron importantes efectos a nivel internacional .

*A).- Despojo de parte de los recursos destinados a compensaciones y asistencia social a los Indígenas. Una falla en la aplicación de la línea política determinada por el gobierno.*

Se conocía profundamente la problemática de Chiapas, debido a lo cual ocupaba el

---

<sup>34</sup>Es decir producen fuera de la frontera de la curva de posibilidades tecnológicas

primer lugar en la cantidad de recursos federales asignados y en el número de proyectos implementados de corto plazo en su mayoría; sin embargo existió la manipulación de recursos por caciques en donde, de la misma manera quedó involucrado el propio gobernador del estado, sumándosele la ineficiencia administrativa del gobierno federal. Como resultado desapareció el poder de los caciques quienes a pesar de los abusos acostumbrados, provocaban un consenso político a favor del partido dominante, y por otro a pesar de la política de asistencia social en 1993 murieron 15,000 indígenas chiapanecos víctimas de enfermedades que cualquier médico privado catalogaría de menores (ej. gripas y diarreas).

*B.- La política de compensaciones, de asistencia social y sus resultados.  
Una falla del mercado.*

Las prácticas políticas en el país favorecen las "transacciones oligárquicas" tanto en la producción como en el mercado, y por el otro lado estaban situados los campesinos dependientes para la formación de su ingreso del estado, el cual en su propósito de desarrollar el campo decide retirarse masivamente de las actividades económicas de las cuales los campesinos dependían, dejando a los pobres rurales expuestos a serios vacíos institucionales y a fallas de mercado. Como consecuencia, ambas la productividad y el total de la producción en los ejidos y las comunidades indígenas decreció en 35% entre 1989 y 1993, y los pequeños productores sufrieron una baja del 70% en sus ingresos. La mayor parte de los productores quedaron endeudados y pobres, así como muchos pequeños agricultores abandonaron la producción. Finalmente motivados por el contexto en el que viven, los rebeldes zapatistas implementaron, el desarrollo, como un proceso de autorganización, considerando toda la fuerza de las diferentes actividades humanas, logrando un cambio evolutivo constante en las comunidades. A la larga, ninguna comunidad humana puede cooperar con otras comunidades nacionales o internacionales, si esto no redunde en el desarrollo de sus fuerzas productivas intrínsecas y sus bienes tradicionales seculares ya que, tarde o temprano, se desatarán fuerzas socio-psicológicas y políticas que erosionarán sus capacidad productiva o provocarán contracorrientes de resistencia a la cooperación. El comportamiento de las organizaciones encargadas de la coordinación y vigilancia del

**orden nacional e internacional debe basarse en la ineludibilidad de este principio.**

## CAPITULO II

### **POLITICAS CREDITICIAS CON EL OBJETIVO DE INCREMENTAR LA PRODUCTIVIDAD EN EL CAMPO, REPERCUSION EN LA PRODUCCION DEL MAIZ.**

#### **I.-Reformas Económicas Nacionales, que repercutieron en el Sistema Financiero de BANRURAL.**

Se efectuó una Reforma Financiera Nacional la cual en primera instancia eliminó el encaje legal, liberación de tasas de interés activas y pasivas, y desregulación de los plazos de los instrumentos de captación. Sin embargo los cambios que interesa estudiar son en específico los relacionados con BANRURAL. Tales como la reducción de la cantidad de subsidios, vía préstamos de avío y crédito en especie<sup>35</sup> con los cuales el Estado apoyaba la producción y en este caso la del cultivo de maíz. Una reforma crediticia importante es no dar crédito sólo para determinados productos y permitir la libre movilidad de los recursos, a fin de lograr que los campesinos decidan y adquieran por su iniciativa cada vez con mayores recursos propios lo indispensable para producir de forma tal que exista la libre movilidad de recursos en el mercado.

Se efectuaron reformas agrarias, con el fin de permitir la liberación de recurso tierra para que sirviera como garantía crediticia (aunque a la fecha este último atributo no lo ha considerado el banco, para recuperar cartera), pero el sentido era hacer más comercial el crédito y eliminar la política de prestar considerando al sujeto merecedor<sup>36</sup> de crédito a pesar de que no otorgará garantía alguna de un bien tangible, y no tuviera su parcela las características de rentabilidad necesarias. El propósito fue abrir la oportunidad de que se pudiera invertir libremente en éstas, BANRURAL funcionará en este aspecto como Banco Comercial y garantizando condiciones a la banca privada para

<sup>35</sup> Insumos como fertilizantes y semillas los cuales producía el Estado, otorgándose los a los campesinos por abajo de su valor comercial.

<sup>36</sup> A través de la capacitación de Banrural al campesino para convertirlo en acreditado, sin ser necesario que poseyera garantías crediticias.

la inversión en el sector rural. Finalmente los efectos en la producción de maíz por los cambios en el sistema crediticio, no se deben confundir con los efectuados por el Programa Nacional de Modernización 1990-1994, ya que existe una gran dificultad para deslindarlos, solo se estudiarán los efectuados en BANRURAL.

## **II- Involución de la Involución de Banco Nacional de Crédito Rural S.N.C. (BANRURAL).**

Las reformas en la política crediticia de la principal fuente financiera del sector rural BANRURAL, se introdujeron de 1989 a 1994, autorizadas por el Consejo Directivo de este banco. La nueva política, redefinió la función del crédito (crédito-subsidio) por la de (crédito-producción<sup>37</sup>) y provocó la reducción de sus actividades, dicho banco se creó en 1976, iniciando su involución en 1989, es decir cuando se contrajeron muchas funciones; así como otras tantas desaparecieron, así como los intentos de crecimiento y expansión de dicho banco, esto tuvo repercusiones en el sector agrícola.

No obstante existe una evolución a través una política de saneamiento financiero, aunque en la forma de llevarla a cabo ha perjudicado a muchos productores. El principal objetivo del gobierno para apoyar la involución, fue la corrección de las fallas, tales como las bajas tasas de recuperación y su carácter casi monopolístico de prestamista rural con el fin de ampliar las fuentes de crédito al campo e impulsar la competencia para mejorar la calidad de los servicios; sin embargo por el momento se ha creado un vacío institucional en el otorgamiento de crédito e insumos. Dicho retroceso en la operativa del banco, es de suma importancia por lo que se intenta separar la problemática, del resto de las modificaciones al sector agrícola, por otro lado no existen en el corto plazo las posibilidades de volver a intentar la expansión del sistema BANRURAL, igualmente se argumenta a favor de su desaparición en el largo plazo, razón por la cual interesa saber el futuro de los productores de maíz.

---

<sup>37</sup> El crédito producción es el crédito otorgado con tasas de interés cada día más cercanas a las de mercado, y con tasas de recuperación altas, debido a que el fin es capitalizar al Banrural, para que opere con capital propio.

Dentro de estas transformaciones se modificó la participación del Banco en el financiamiento al sector agropecuario, se plantea que el crédito no se otorgará sólo en base a los resultados del análisis de los criterios de la oferta (el banco y sus recursos), sino principalmente de la demanda (productores), es decir a quienes justifiquen su mejor aprovechamiento y sean capaces de reembolsarlo, de forma tal que el BANRURAL pase de ser un mecanismo de subsidio<sup>38</sup>, a ser un banco rentable. Reforzando esta medida con el incremento en la participación y responsabilidad de los productores en todas las etapas del proceso crediticio. Dichas modificaciones se realizaron a través de "El Programa de Modernización y Fortalecimiento del Sistema BANRURAL" el cual presentó dos etapas la primera de 1989-1991 que reestructuró en todos los órdenes la operación del Sistema, y la segunda de 1992-1994 la cual instauró y consolidó el anterior proceso en el nuevo marco jurídico. En primera instancia en este segundo periodo desapareció la Ley Gral. de Crédito Rural que rigió al BANRURAL de 1976 a 1992, siendo uno de los preceptos de dicha Ley la duración indefinida de este Banco, y al eliminarse ésta, y junto con la crisis financiera que enfrentaba se hacía factible su desaparición, pero la resistencia campesina impidió esta situación e hizo necesario instaurar programas crediticios sin cobro de intereses.

No obstante para entender las causas de estos cambios, es necesario partir de los 80's cuando se presentó una inestabilidad financiera debido a que se solicitaron préstamos externos, pero fueron canalizados en moneda nacional, asumiendo el riesgo cambiario; sin embargo éste fue mayor de lo que se esperaba con la presencia de las devaluaciones y el incremento en la inflación, lo que motivó el incremento en el monto de los subsidios otorgados a BANRURAL por el gobierno con el fin de apoyar su operación crediticia, pero esto incrementó el déficit en el sector público, y las modificaciones mencionadas anteriormente perseguían el objetivo de sanear las finanzas. Iniciemos el análisis a partir de la descripción de como estaba constituido desde sus orígenes el Sistema Nacional de Crédito Rural, en primera instancia éste estaba formado por BANRURAL y 12 bancos regionales, dicha estructura no sea modificada y ha fungido

---

<sup>38</sup>Esto es porque no operaba realmente como un banco de desarrollo.



el primero como banca de primer piso<sup>39</sup>; sin embargo las operaciones crediticias que realizaba eran sumamente costosas, por la cantidad de clientes tan dispersos que tenía que atender y porque en algunas zonas no existía infraestructura bancaria, posteriormente se describen los cambios efectuados en dicho sistema.

### III- Modificaciones.

#### A.- En los Objetivos de Operación de BANRURAL.

Su objetivo había sido impulsar por medio del crédito, el desarrollo en el campo, es decir el crecimiento integral del sector rural en todos sus aspectos (producción, capacitación de los campesinos como sujetos de crédito y productores eficientes, y aún fuera de la actividad propiamente crediticia proporcionaban almacenes y mercados con el fin de apoyar la producción), considerando primordialmente el bienestar de los sujetos de crédito a los cuales concedía crédito en forma extensiva<sup>40</sup>, y controlada<sup>41</sup>, porque se pensaba que el campesino no podía decidir por sí mismo de una manera óptima. Y a partir de 1989 ha virado a hacerlo en forma intensiva<sup>42</sup>, y sin control<sup>43</sup> sobre los procesos de producción, con el propósito de sanear financieramente al Banco, intentando operar con números negros a través de elevar la recuperación e efficientar la producción en el campo, pensado en términos de desarrollo, aunque sólo podrá estimularse la producción en términos de crecimiento, y con dificultad debido a que los sujetos de crédito, a los cuales constriñó su operación en áreas consideradas prioritarias, con dificultad podrán acceder a éste por el incremento de los costos, y por la inexperiencia en hacerle frente solos a los diferentes factores que intervienen dentro

<sup>39</sup>Son instrumentos de atención directa al público en general.

<sup>40</sup>El crédito se proporcionaba a todos los sujetos de crédito que la Ley de Crédito Rural determinaba, sin ninguna restricción, procurando otorgarle al mayor número de estos.

<sup>41</sup>Controlada, porque sólo se presta para producir los 11 cultivos básicos entre estos al maíz, con los insumos proporcionados y técnicas recomendadas.

<sup>42</sup>Este tipo de crédito significa que aunque Banrural tiene determinado prestarles a los productores medios, sólo se prestará dentro de estos a los campesinos que tengan proyectos rentables y recuperables.

<sup>43</sup>La producción sin control es aquella que permite al campesino elegir el tipo de cultivo, los insumos y la tecnología, a través de enfrentar al mercado.

de la producción.

Posteriormente en 1991 se promulgó la Ley de Instituciones de Crédito, en la cual existe un capítulo referente a sociedades nacionales de crédito, derivándose de aquí los reglamentos orgánicos de la banca de desarrollo, con el propósito de acercar a la banca comercial a los sectores de la banca de desarrollo, por lo cual se ha probado otorgar el crédito en operaciones de segundo piso. Por lo cual en 1988 para el conjunto de la banca de desarrollo el 34% de las operaciones realizadas fueron de segundo piso, en 1993 se duplicaron, y para 1994 ascendieron al 73%. Así como por en el viraje de la política de expansión de la Institución, por la de contracción, se despidieron en 1990, a 14 mil empleados y cerraron la mitad de las agencias, con el fin de adecuar su tamaño a la de un banco de segundo piso. Se tiene que la plantilla de personal disminuyó de 23 mil 234 empleados en 1988 a 9 mil en junio de 1994.<sup>44</sup>

*B.- Organismos implementados para el Otorgamiento de Crédito.*

El crédito BANRURAL lo otorgaba a las uniones de crédito, como intermediarias financieras que lo solicitarán, obligándolas a responder solidariamente<sup>45</sup> a las obligaciones contraídas, también se prestaba a pequeños propietarios y ejidatarios, principalmente y se tenía establecido prestar primordialmente a productores de bajos ingresos aunque algunos autores ponen en discusión la implementación de este precepto. Para 1989 se concertó eliminar a las uniones de crédito ineficientes, reconvirtiendo sólo a las uniones sanas que lo solicitaron y se crearon nuevas, financiando de 1989 a 1993 a 38 uniones, con \$347 millones<sup>46</sup> por otro lado se propuso que los préstamos se realizarán a productores de ingresos medios en forma individual, teniendo como soporte la asamblea ejidal y no como se hacía anteriormente que era el otorgamiento del crédito a través del ejido<sup>47</sup>, con estas transformaciones los

<sup>44</sup>El Mercado de Valores No 1 enero de 1995. "La banca de desarrollo 1988-1994, Balance y perspectivas" Werner, Martín.p. 9-25

<sup>45</sup>Es decir que todos los socios de la unión de crédito tienen que pagar los adeudos en el plazo fijado para poder tener derecho a un siguiente préstamo.

<sup>46</sup>El Mercado de Valores No 1 enero de 1995.

<sup>47</sup>Debido a la reestructuración del Artículo 27, se modificó el otorgamiento del crédito

reportes incrementan el número de préstamos recibidos en forma individual debido a la estructura de esta operación y ocurre que otros campesinos al desaparecer la unión de crédito quedan sin derecho a préstamo.

Las uniones de crédito tenían características sólo de préstamo a sus socios, y recibían subsidios que le otorgaba el gobierno y la banca de desarrollo. A partir de las reformas las uniones de crédito están asumiendo funciones crediticias, pero sin ningún apoyo crediticio, por lo que han autofinanciado su operación con su patrimonio constitutivo y no tienen seguridad de sobrevivir. No obstante, que se normativizó que los bancos regionales que integran el Sistema BANRURAL, cedieran hasta el 66% de los puntos de intermediación que reciben de las fuentes financieras, entre otros aspectos debido a que en las uniones de crédito no se han instrumentado los siguientes mecanismos bancarios:

Los puntos de intermediación, el reembolso por asistencia técnica y la cesión de puntos. Los primeros se contabilizan al recibir el crédito más barato en relación al prestado y la diferencia en la tasa de interés se destina a financiar su operación; sin embargo la banca comercial puede otorgar estos puntos pero no lo hace, y la banca de desarrollo no los concede porque la Secretaría de Hacienda no la autoriza, debido a la desconfianza operativa en las uniones. El reembolso se otorga con base al porcentaje de participación en el acreditamiento y éste puede ser de un 3 % o 4 %; o por una nómina y presupuesto de gastos, o el pago de algunos técnicos. Es necesario que exista el descuento con los fondos para que se pueda obtener. Siendo muy difícil negociarlo con FIRA y con FICART con los que está condicionado a la recuperación de los créditos. El resultado es que no existe un acceso expedito por parte de la unión. Por lo que las Uniones tienen acceso en FIRA al 1% en todos los créditos que operen con sus socios y que hayan sido descontados con este fideicomiso a través de la banca de primer piso, pero si el banco no anota la clave de la unión en el documento de descuento, no será válido.

---

a través del ejido por esta forma de operar, pero en esencia el crédito es finalmente parecido.

**C- Estructura de los usuarios de crédito**

Existe poca información empírica sobre cuantos campesinos fueron restringidos en su acceso al crédito, la eficacia de los programas destinados a incrementar el acceso al crédito y los programas de crédito en la producción y el ingreso. Sin embargo se sabe que por unidad agropecuaria de los 5.6 millones que existían en el país entre 1988-1989, recibían crédito de la banca o de fuentes mixtas aproximadamente 3 millones, y se les otorgaba crédito de fuentes no formales a 806 mil.

Así como durante el periodo 1989-1994, el número de productores acreditados disminuyó de 1,713,100 a 275,000, de estos últimos al Banco por volumen de crédito actualmente corresponde un 80% a Productores de Ingresos Bajos (PBI) y un 20% a Otro Tipo de Productores.(O.T.) Considerándolo en forma individual el crédito pasa de 59 mil sujetos de crédito en 1988, a 275 mil acreditados en 1994, y 347 mil acreditados en 1995, la ventaja en esta medida es que se dejó de controlar el crédito vía sujeto de crédito (ejido a través de las uniones de crédito), por lo cual se eliminó la injusticia de castigar sin préstamos a aquellos ejidatarios, que aún pagando, seguían siendo deudores solidarios en caso de que el resto de los usuarios del crédito no lo hiciera, en el caso de pertenecer a una unión de crédito. En cuanto a las uniones de crédito operan en 1994, 38 como organismos auxiliares de crédito, operando 10 en el Noroeste, 4 en el Norte, 7 Pacífico Norte y 4 en el Centro Norte, las principales líneas agrícolas financiadas fueron maíz, trigo, soya y frijol; en la ganadería la cría y engorda de bovinos y en menor medida otras actividades secundarias.

Por último se observa que la estructura de los usuarios de crédito tiene forma piramidal.<sup>48</sup>

- a) Unos 300,000 productores de tipo empresarial tienen operaciones de gran escala generalmente con la banca comercial.
- b) 500,000 campesinos medianos con potencial en inversiones que operan con

<sup>48</sup>De Janvry Alain y varios "Reformas del Sector Agrícola y el Campesinado en México". FIDA, IICA. San José de Costa Rica 1995.

tecnología moderna de alta intensidad de capital.

c) Unos 2,500,000 campesinos pequeños que la mayoría son temporales, con tecnología atrasada, muchos de ellos con potencial de inversiones y cambio técnico; sin embargo enfrentan serias limitaciones en el acceso a los mercados y los servicios que les permiten valorizar sus potencialidades.

*D. - En la Estructura de la Clientela, por Tipo de Productor.*

En tercer lugar en el saneamiento financiero, para asegurar operar sin pérdidas, se seleccionó a la clientela que operaría con BANRURAL, el número de acreditados descendió de 800,000 a mediados de los ochenta a sólo 300,000 en 1991<sup>49</sup>, de forma tal que se dividió en base al criterio de cumplimiento en sus pagos, tamaño de los productores, y la viabilidad técnica y financiera de sus proyectos, por lo que los productores medios quedaron dentro de la cartera de éste mismo, los productores de altos ingresos fueron a la banca privada, y los de bajos recursos a PRONASOL<sup>50</sup> de forma tal que los productores de alta siniestralidad fueran atendidos por este programa, con la participación de los gobiernos estatales y municipales, el objetivo de éste era otorgar créditos a la palabra y con tasa de interés cero, cuando se recuperan se reinvierten en obras para beneficio de los propios productores; en otras ocasiones se crean cajas de solidarias existiendo 300,000 en operación.

Los productores en BANRURAL pierden su derecho a nuevos préstamos si no los devuelven, de 1988 a 1990 dicho banco dejó de habilitar 2.8 millones de hectáreas con siniestros recurrentes, y con dicho programa se atendió a los productores usufructuarios. Esto permite dos situaciones por un lado que no disminuya tan drásticamente la producción de básicos, (entre ellos maíz); así como que los campesinos sin crédito no se conviertan en un problema para el gobierno, aunque dicho programa no resuelve las necesidades crediticias reales, pero son atractivos para los campesinos por los costos mínimos y la inexistencia de garantías requeridas. Por lo

---

<sup>49</sup>Idém.

<sup>50</sup>Este programa opera desde 1990, y en 1994 alcanza cerca de un millón de productores rurales.

que amortigua la pobreza en las áreas atendidas; sin embargo los campesinos atendidos no reactivan realmente su economía. En el presente otras instituciones importantes del gobierno son FIRA, y NAFINSA, las cuales actúan como ventanillas de segundo piso, de la banca privada. Otra parte del mercado financiero es cubierto por organizaciones populares como uniones de crédito, cajas de ahorro y diversas modalidades de ahorro y crédito, que muchas veces operan como ventanilla de primer piso en instituciones más formales.

*E.- En la estructura de la clientela, por tipo de tenencia de la tierra.*

El tercer cambio importante es por sector de tenencia, aunque no se exprese en los programas del gobierno se dirige más crédito a la propiedad privada, que a los ejidatarios. En el análisis de los datos se observa que en 1988 el 41% de los ejidatarios recibía crédito, y en 1991 solamente 16%, reduciéndose en los años siguientes finalmente a sólo 5% de los clientes de todo BANRURAL. Siendo el sector más afectado debido a que, todavía existen problemas con los títulos de propiedad, hay cerca de 2.6 millones de ejidatarios rentistas en México, que por la posibilidad legal de rentar la tierra posiblemente se incremente el número de préstamos individuales, ya que será posible para el arrendatario solicitar préstamo y no depender como se mencionó de la figura jurídica del ejido.

Como ejemplo de la política general, la cobertura crediticia en 1988, del 63% de ejidos, se cubrió el 41% con créditos de BANRURAL, según una encuesta del INEGI. Pero según Hacienda de un total de 275,000 (93%) son sujetos de crédito ejidatarios y un 7% pequeños propietarios. La polémica entre los que culpaban al ejido, de la baja producción en el país, y los que consideraban que la responsabilidad era de todos aquellos que por medio de controles e insuficiencia de crédito refaccionario (crédito para comprar maquinaria e implementos agrícolas), coadyuvaban a la baja productividad en el ejido. Se observa que finalmente vencieron los primeros en cuanto a restarle oportunidades al ejido, ya que es una forma de producir que ellos consideran ineficiente, pero hasta la fecha la tierra que controlan los ejidatarios no se ha logrado que se rente o venda, en la proporción deseada por el gobierno, para que una vez

liberados estos recursos se logren romper las barreras impuestas según estos a la producción.

#### *F.- Cobertura Crediticia.*

En el periodo 1989-1994, se atendió a 313 proyectos estratégicos, se financió a 38 Uniones de Crédito, se administran 86 fideicomisos privados y se operan 28 mandatos privados. Durante el período 1988-1993 el ejercicio del crédito pasó de \$3,969 a \$5,430 miles, registrándose una tasa media de crecimiento de 4.0%, asimismo su crecimiento real es de -7.0%. De 1982 a 1993 el crédito proporcionado por BANRURAL al cultivo de maíz decreció de \$8914.96 a \$2367.2 millones de pesos de 1980 a una tasa media anual de -11.36% <sup>51</sup> Y en general otros tipos de crédito (prendarios, quirográficos, en cuenta simple y otros destinados a la diversificación de las actividades en el medio rural) pasaron de \$227 a \$1000 miles de pesos de 1994. A partir de 1990 BANRURAL promovió proyectos, los cuales necesitaban mucha mano de obra, con el fin de crear empleos rurales, para lo cual se usó la suma de los recursos de PRONASOL, Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO), Comisión Nacional del Agua (CONAGUA). En 1994 se tenía un total de 275,000 acreditados, con un monto promedio de \$20,000 y una superficie promedio habitada de 4 hectáreas. Manifestándose el impacto de la reestructuración de BANRURAL en una declinación en la cantidad del crédito prestado, un incremento en el promedio del tamaño del préstamo y un decrecimiento en el número de acreditados que recibían préstamos.

En el análisis del crédito por programas implementados en la producción de maíz se tiene en primer lugar que durante el Sistema Alimentario Mexicano 1980-1982, se observa que se orientó para promover la recuperación de la autosuficiencia alimentaria en el país en alimentos básicos (entre ellos el maíz) por lo que se implementó una política de interna promoción de los créditos que alcanzan sus máximos históricos, con cerca de US \$5000 millones, así como bajas tasas de interés. La tasa nominal para el maíz fue de 12% para los tres estratos de productores que manejaba el BANRURAL de

<sup>51</sup>El deflactor usado es el índice de las materias primas consumidas por rama de actividad (Sector Primario), base 1980=100

1980-1982, de forma similar existió apoyo con fertilizantes (apareció como préstamo en especie de 1981-1982, incrementándose su uso entre los campesinos), así como precios de apoyo.

La población beneficiada fueron los campesinos temporaleros de los estados de Chiapas, Durango, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Oaxaca y Zacatecas, a consecuencia de lo cual la producción alcanzó niveles no esperados, de forma tal que hacían falta almacenes para guardar el maíz. Es importante mencionar que se presentaron importantes cambios en el patrón de distribución del crédito. En esta etapa la cuota de crédito se amplió integrando el seguro de vida campesino y el seguro social, y los grupos solidarios se incrementaron por el aumento de facilidades para obtener los préstamos. Aunque disminuyó el volumen de crédito por hectárea y por acreedor.

Durante este programa la solicitud de préstamos se hace en forma masiva, las diferencias regionales en el otorgamiento del crédito se reducen; pero no se eliminan las desigualdades. Así como este boom es momentáneo, dicha situación se presentó en 1982 cuando en un primer momento los precios para los granos básicos fueron elevados por la alarma del aumento de importaciones de granos y enfatizado por los altos precios del petróleo. De forma tal que en 1982 se elimina el SAM por la declinación de la producción, debido a que no se instrumenta un incremento en crédito refaccionario (para la obtención de maquinaria adecuada para estas zonas) y éste era ya de por sí escaso, esto se instrumenta después de la fuerte caída de los precios del petróleo y la aplicación de la primera etapa de la política de ajuste la cual reduce fuertemente el precio del maíz.

Posteriormente se implementó específicamente para maíz un programa importante de 1983-1988 el cual se denomina Programa de Incremento a la Producción de Maíz (PIPMA), el que se instauró en las regiones favorables al cultivo, y su objetivo principal fue incrementar la producción de maíz a corto plazo y mediano plazo vía rendimientos, por lo que durante este período se denomina a BANRURAL como promotor del desarrollo rural integral, y se programa una participación creciente en la



producción nacional de granos básicos, con el fin de lograr la soberanía alimentaria, destacando el maíz, la expansión de la superficie habilitada se basará en cuotas que cubran el 100% de los costos de producción del maíz.

Para la aplicación de dicho programa se identificaron las áreas potenciales, se obtuvo una relación de productores interesados, y BANRURAL y ANAGSA depuraron la relación de acuerdo a Carteras vencidas y a las áreas que se siniestraron cuatro años consecutivos. Se organizó a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios en unidades de producción intensiva las cuales van de 500 a 1000 hectáreas, formadas por áreas compactas de 20 hectáreas, estos debían poseer recursos para el trabajo, como maquinaria, equipo e implementos para el desarrollo eficiente de la producción y contar con el potencial productivo que garantizaran los más altos rendimientos además de contar con comunicaciones y almacenamiento, priorizándose las áreas de temporal. Por otro lado el programa pretende incrementar el crédito refaccionario para los productores de dicho cultivo. Se establece que los productores de maíz de bajos ingresos serían atendidos por fideicomisos. Sin embargo durante el periodo 1982-1986 con la crisis, se disparó el costo de los insumos y de las tasas de interés.

Es a partir del ciclo P.V. 1990 que BANRURAL busca la discriminación de los sujetos de crédito, otorgando acceso únicamente a los productores solventes, otorgando el crédito de acuerdo al calendario natural de los ciclos, para que los campesinos cuenten en el momento adecuado con recursos, entregándolos en ministraciones automáticas y en efectivo en forma directa al productor, aumentar las cuotas de crédito unitarias, de acuerdo con la rentabilidad del proyecto y la capacidad de pago, así como incrementar el peso relativo del crédito refaccionario. También en el año de 1990 en el Estado de México se instauró el denominado PEPMA, el cual ha servido de modelo para otras entidades. Con la entrada al Tratado de Libre Comercio y como resultado de los altos costos para sembrar árboles y vegetales, el acceso al crédito de los pequeños campesinos es extremadamente limitado. BANRURAL requiere garantías iguales a 1.5 ó 2 veces su valor. La maquinaria agrícola, vehículos y propiedad privada puede ser aceptado como garantía pero no las casas de los ejidatarios ó los certificados de la

tierra, por lo que estos productores están en desventaja. Los bancos privados solicitan requerimientos de garantías similares, por lo que dejan despojados de este tipo de créditos al sector ejidal.; sin embargo las posibilidades existen con los incentivos de FIRA. En lo que respecta al año 1990, PRONASOL proveía al 74% y el 27% de prestatarios del sector social y privado, superando en número a BANRURAL, y sin embargo el monto a cada productor era pequeño de sólo \$U.S.117, por hectárea.

El 24 de febrero de 1993 se implementó el denominado Programa de Apoyo al Campo, el cual a través de sus medidas refleja gran parte de la nueva orientación al agro del gobierno neoliberal; sin embargo las funciones del programa en lo que a BANRURAL y Solidaridad se refieren contrariamente a la política implementada de reducción, se efectuó la ampliación del crédito otorgado e igualmente se incrementaron los recursos de la banca comercial a través de FIRA para apoyar el incremento de la productividad del agro de los diferentes productores. De manera similar se amplió más el apoyo al sector agrícola para lo cual se instituyó el Fondo de Inversión y Capitalización del Sector Rural (FOCIR), con el fin de fomentar proyectos de asociación en participación. Se instauró una política de reducción de costos a través de la tarifa eléctrica de 3% mensual a 0.5%, y otra de protección al cultivo del maíz y el frijol para lo cual se fijaron precios de garantía para este mismo año de inicio del programa, y con el fin de abrir más el mercado se cancelaron los aranceles a la importación de insumos agropecuarios a partir del 1º de marzo, sin esperar la firma del TLC, y se estimuló al sector agroexportador con recursos de BANCOMEXT, y en lo que respecta al sector de pequeños empresarios rurales se les apoyaría a través de Nacional Financiera (NAFIN). Para 1994 el tamaño promedio del préstamo formal es de \$12,217 comparado con \$5,808 para préstamos informales.<sup>52</sup>

También los créditos prendarios según la Ley Gral. de Crédito Rural cubrirían hasta el 80%; según las normas para el financiamiento de BANRURAL de 1992 no se rebasará el 70% del valor comercial de los bienes objeto del crédito. En 1994 BANRURAL

---

<sup>52</sup>Foundation Kellogs. Documento de Trabajo "Ejido Reforms and Rural Development in Mexico" (Noviembre de 1995.).

conjuntamente con NAFIN impulsa proyectos con capital de riesgo y cuasicapital. Las modificaciones de BANRURAL a la política de otorgamiento de préstamos, consiste en que, sólo entregará nuevos préstamos, cuando el anterior se haya pagado, de ahí el resultado de una declinación masiva en el número de clientes atendidos y en la cantidad de crédito desembolsado y un incremento en la tasa de adeudos, debido que anteriormente el campesino los pagaba con créditos nuevos. Finalmente según una encuesta realizada por SHCP, sólo el 4% de los entrevistados mantienen una relación con BANRURAL, mientras que el 24% de los entrevistados cambio su actividad por otra diferente a la agropecuaria al dejar de recibir recursos por parte de este banco

#### *G.- Productividad y Operatividad Bancaria.*

Anteriormente, cada ciclo dependían los productores de los préstamos de BANRURAL, debido a que no incrementaban su productividad de un ciclo a otro salvo eventualidades como mejor temporal etc., en primera porque disponían de algunos recursos del crédito de avío que recibían, para el consumo familiar, debido a que el banco no prestaba para este fin, y debían cubrir sus necesidades hasta que llegará la coaccha, por otro lado el campesino no tenía recursos para canalizarlos al ahorro, debido a que tenía que deducir del producto, los adeudos que tenía con el Banco, sumándose a esto que algunas veces se les extorsionaba recibiendo menos dinero del que realmente se estipulaba formalmente, así como de que no le quedaban recursos para ahorrar, y cuando lo hacía era en mínimas cantidades, con lo cual nunca logró desvincularse de la necesidad de solicitar préstamos a BANRURAL, y fueran estos esporádicos, sino que estos se solicitaban cada ciclo para repetir este círculo de pobreza permanente en la cual se encontraban. Con las nuevas modificaciones en 1989, se establece que las ministraciones para los créditos al consumo familiar, serán entregadas de acuerdo a los calendarios que se establezcan en los contratos de crédito. Actualmente los préstamos de habilitación o avío se destinarán al financiamiento de los costos en que incurra el productor para habilitar sus tierras para producir, y se incluirá las primas de aseguramiento y de la asistencia técnica.

Durante 1988-1989 <sup>53</sup> se menciona que los pequeños propietarios ahorran en mayor porcentaje que los ejidatarios debido a que obtienen mayores ingresos per cápita, el motivo para ahorrar es el gasto de la unidad de producción y la prevención de los gastos futuros familiares. Esto se debe a que existen en la sociedad rural muchas necesidades insatisfechas, por lo que tienen la costumbre de ahorrar, a pesar de lo escaso de su ingreso. Es en el Occidente donde los pequeños propietarios presentan mayor capacidad de ahorro debido a los ingresos obtenidos en cultivos como tabaco, hortalizas, frutales, granos básicos de alto rendimiento, así como en ganado de leche y a causa de su cultura financiera. En el Noroeste tiene la media más alta, porque en la fecha era la región con más avance en actividades agropecuarias. En el Centro Norte 54.3% de los ejidatarios ahorran debido al braserismo que se da en Zacatecas y San Luis Potosí. Pero es importante plantear que en las encuestas el ahorro se menciona como fuente de recursos para emergencias de la familia o de la producción, pero en ningún caso para invertir a futuro en la unidad de producción, por lo que se puede concluir que el concepto de ahorro para el campesino está vinculado a contingencias no a inversión.

Por otro lado se obtuvieron datos en la encuesta de Consulmex de los acreditados de BANRURAL y se observó que los campesinos de bajos ingresos, eran de alta siniestralidad, por lo que no les era posible ahorrar, otros campesinos con más recursos posiblemente puedan ahorrar sólo que no les conviene mencionarlo para eludir pagos con el banco. Actualmente el tipo de ahorro que llevan a cabo los campesinos que quedaron como acreditados de BANRURAL, es a través de la adquisición de ganado o vehículos, que posteriormente utilizarán como garantías, pero todavía continúa la dependencia de los recursos. Sin embargo en los resultados de la encuesta de la Kellogs, se observa que los campesinos no ahorran, por falta de recursos.

Así como a causa de que BANRURAL no tenía una política audaz para captar

---

<sup>53</sup>Encuesta de Consulmex. CONSULMEX "Crédito Agropecuario y Mercados Financieros Rurales en el Agro Mexicano"(1988-1989).

depósitos bancarios por parte de los productores y así poder canalizar a préstamos sus propios recursos, una de las modificaciones fue el incremento, en la captación de ahorro. Antes de la reestructuración no existían incentivos para mejorar la productividad, ni la operatividad bancaria, y actualmente se ha avanzado en que la preocupación por estos dos aspectos existe. Por lo cual el Banco de México en 1990 autorizó al Sistema BANRURAL operar instrumentos de captación, en moneda nacional flexible en su rendimiento y liquidez, dejándose sólo las sucursales rentables y se puso en marcha un proceso de automatización de las operaciones, para que las actividades de fondeo se diversifiquen y tengan menor revolvencia y costo, los clientes para ahorro en orden de importancia son: el público en general, en segundo lugar los acreditados del banco, y los fideicomisos.

La variación en el crédito no se puede atribuir solamente a los cambios en la producción, sin también contabilizar los cambios en el ingreso y el consumo, a consecuencia de que el crédito entra en ambas decisiones, tanto la de producción, como la de consumo, motivo por el cual se debe estudiar estos dos aspectos. Destaca que para 1989 según la encuesta de Consulmex los prestatarios de BANRURAL no exportan, por lo que en estas circunstancias en términos de ingreso de los productores es importante analizar que sucederá con los productores maiceros con el TLC, el cual se presenta como una posibilidad de incremento de exportaciones, y relacionarlo con el cambio en el esquema productivo en donde se piensa dar impulso principalmente a las hortalizas y frutales.

#### *H.- En el Aseguramiento.*

Por otro lado BANRURAL en 1989 se planteó dejar de contratar seguros de cosecha para los campesinos a la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A. (ANAGSA), disolviéndose la aseguradora del estado en 1990, con lo cual quedó eliminada la concertación de programas de aseguramiento, la tramitación de seguros, y la prima que se consideraba uno de los componentes del crédito en especie. En México la estimación del riesgo era de 13% y se cargaba la mitad a los productores y la mitad al estado, pero debido en primer lugar a que los adeudos vencidos era una práctica

común, por la inexistencia del requerimiento de garantías y a que ANAGSA demoraba el pago a BANRURAL; así como en ocasiones con los mismos recursos de éste efectuaba el pago de los siniestros ocurridos, y en segundo lugar a causa de que se convirtió el seguro en un negocio, de forma tal que el 50% de créditos, retornaba a BANRURAL por medio de dicha aseguradora reportados como siniestros, los cuales no existían, cediéndose esta tarea de aseguramiento a la decisión de los productores, para lo cual en una primera etapa se comenzó a operar el crédito sin aseguramiento previo, por lo que a los siniestros nadie los enfrentó, en el segundo año, se exigieron garantías reales, lo que provocó la reducción de la cartera de clientes debido a la carencia de éstas por parte de algunos productores, finalmente se sustituyó dicha aseguradora por AGROASEMEX la cual se creó a fines de 1991 y trabaja con fines estrictamente comerciales, otorgando seguros que ya no son integrales, se aseguran riesgos específicos, se incorpora el mecanismo de deducible, asegurando sólo la inversión del crédito bancario, elevando el costo del crédito, a su vez está reasegurada por empresas multinacionales de seguros, también impulsa actualmente la política de la creación de grupos de autoseguro, de los cuales existen 200 con 600,000 hectáreas cultivadas.

Por otro lado cambio la unidad asegurable de ser el predio, a la de hectárea. Finalmente los inspectores de campo los cuales reportaban si el siniestro había ocurrido o no, obviamente desaparecieron, estos se habían constituido en la ventanilla del banco, dando lugar a préstamos para producciones ficticias, simulación de siniestros, utilización del crédito en otros fines a los pactados, así como recuperaciones no ingresadas, otorgamiento de préstamos sin garantía y desviación de cosechas. Actualmente el seguro agrícola es más bien un seguro crediticio, debido a que sirve para pagarle al banco, la parte del crédito que no alcanzó a saldar la unidad de producción. Cuando se iniciaron las modificaciones en el seguro el problema se presentó en primer lugar para los pequeños propietarios que quedaron fuera del banco, debido a que quedó restringido su acceso al crédito formal, porque se asume que carecen de garantías suficientes para asegurar un préstamo de dicho sector, por lo que deben recurrir hacia fuentes alternativas de crédito (prestamistas etc.) costosas o

considerar exclusivamente sus propios recursos financieros.

Para solucionar el problema de la falta de garantías durante 1992 y 1994 se constituyeron 32 fondos de garantía, tres operan a nivel Banco Nacional y el resto con Bancos Regionales, estos se crearon por orden del Ejecutivo Federal, con el fin de apoyar a productores rurales para que accedieran al crédito oficial, los recursos provenientes de Solidaridad, a través de Fondo Nacional de Empresas de Solidaridad (FONAES), de entidades federativas y las propias organizaciones de productores. Estos fondos se operan a través de fideicomisos de garantía, mediante los cuales se afectan los recursos fideicomitidos para el otorgamiento de garantías complementarias a favor de los bancos integrantes del Sistema BANRURAL que apoyen crediticiamente los proyectos viables y que no cuenten con garantías suficientes incrementándose el número de acreditados por contar con garantías. Además debido a que los fondos permanecieron en depósito en el Banco, representaron un incremento en los niveles de captación.

Actualmente como mencionamos las garantías requieren valer tres veces el tamaño del préstamo y es por esta razón que los campesinos han decidido empezar a tener ganado, (actualmente las garantías son ganado o vehículos), las cuales se venden en casos de necesidad. La tierra aún, para el caso de BANRURAL no se exige como garantía; sin embargo si se hacen requerimientos de otras garantías, los cuales en forma similar se aplican a los nuevos clientes de BANRURAL, exceptuando los casos de clientes con una historia de créditos otorgados pagados. En segundo lugar en México, la documentación y títulos que pueden ser usados para garantías son frecuentemente costosos o difíciles de obtener; sin embargo los títulos que deben ser presentados como comprobación de propiedad de vehículos y equipo son usualmente fáciles de obtener y baratos, pero son disponibles obviamente solamente para productores privilegiados.

Pero los títulos para construcción y tierra usualmente no son fáciles de obtener y requieren una documentación costosa, para certificar la propiedad y verificar que estos mismos no sirven de garantía en otros préstamos, los títulos mencionados cuestan

entre 400 y 1000 dólares U.S. Por último se presenta la situación de que la gran mayoría de los ejidatarios aún no tienen un título de propiedad, no obstante que conjuntamente con las reformas al artículo 27 de la constitución en 1992, se inició un proceso de certificación parcelaria y derechos sobre las tierras de uso común, así como de títulos de propiedad de solares urbanos por medio de PROCEDE (Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos), al cual están inscritos hasta la fecha sólo la cuarta parte de los ejidatarios del país. También se creó una Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios con el fin de dar cumplimiento a la ley.

#### *I- Costos de la Producción*

Los precios del crédito demandado; así como sus cantidades y precios sombra<sup>54</sup> del crédito racionado, pueden ser variables limitadas u no observadas<sup>55</sup>. A continuación se describe como cambiaron los costos de producción en los que incurra el productor, en base a la transferencia de gastos en los que incurra BANRURAL, o por el incremento de los costos crediticios y de los diferentes insumos utilizados en la producción. En primer lugar las tasas de interés bajas preferentes que antes de 1989 manejaba el Gobierno Federal y que se constituían en un subsidio para el agro, por el diferencial con las tasas de interés en términos de mercado, se cambiaron por tasas reales, pero ya desde 1986 se modificó la antigua clasificación de los productores que se dividían en tres estratos según recursos, y se cambió a dos, debido a la eliminación contable del rubro de los PIM (Productores de ingresos medios) y de la misma manera en esta fecha se relacionaron con la tasa de los CETES (Certificados de la Tesorería). Este cambio motivo que las actividades agropecuarias elevaran sus costos y se observa que durante el periodo 1989-1991 la elevada inflación, tuvo como resultado una tasa real negativa, y algunas unidades dejaron de ser rentables. Los PIM, salieron doblemente perjudicados debido a que desde 1986 se determinó aplicar a estos sujetos las tasas correspondientes al estrato superior de ingresos OTP (Otro tipo de

<sup>54</sup>Es un precio determinado al que se cree conveniente cobrar el crédito otorgado, por las condiciones dadas del mercado y la producción en ese momento.

<sup>55</sup>Foundation Kellogg. Documento de Trabajo "Ejido Reforms and Rural Development in Mexico" (Noviembre de 1995.)



productores) o productores con ingresos altos. A partir de 1991 se tomó como referencia el promedio ponderado de las tasas de rendimiento en colocación primaria de las emisiones de cetes a 28 días. A partir de 1995 las tasas para PBI se cobran a través de cetes y para OTP Cetes + 4 puntos.

Otro factor que afectó la producción y los costos de ésta, fue la eliminación del otorgamiento del crédito en especie en 1989, si bien se rompió un círculo de corrupción de muchos campesinos que vendían los insumos, (fertilizantes y semillas) debido a que BANRURAL no otorgaba créditos de consumo, ello con el fin de obtener recursos, pero que le restaron posibilidades de producción a los productores acostumbrados a recibirlos y usarlos, y que no tienen muchos ingresos con el propósito de que los productores se encargaran de allegarse recursos tecnológicos, y se enfrentarán a las libres fuerzas del mercado se profundizó la medida y como ya se mencionó desaparecieron FERTIMEX, PRONASE y SESA. Por otro lado aunque se implementó la medida de eliminar el permiso previo de importación de insumos que actualmente permite hacerlo a bajos costos; sin embargo siguen siendo altos para el pequeño agricultor que requiere pequeñas cantidades de insumos, y el precio del flete le elevaría sus costos; sin embargo el Gobierno Federal determinó, se implantará coyunturalmente para impedir la salida de divisas, atraer recursos del exterior y seguir luchando contra la inflación reduciendo la demanda de bienes y servicios.

Debido a que el seguro agrícola es un seguro crediticio, el productor realmente no tiene aseguradas las pérdidas en las que incurre y por tanto sus ingresos, por lo que el costo de producir es más elevado, y en ocasiones hasta en términos de poder continuar como productor.

| CUADRO I  |                   |                         |                    |                  |                 |
|---|-------------------|-------------------------|--------------------|------------------|-----------------|
| EL COSTO TOTAL DEL CRÉDITO PARA MAÍZ PARA EL CICLO F.V. 89/90 |                   |                         |                    |                  |                 |
| (MILLAS DE PESOS SEPTIEMBRE DE 1989)                          |                   |                         |                    |                  |                 |
| Superficie  | Monto del Crédito | Costo Total del Crédito | Costo de Obtención | Costo Financiero | Seguro Agrícola |
| Maíz  | 739.3             | 261.8                   | 33.3               | 138.2            | 89.3            |
| Temazcal  | 376.5             | 183.2                   | 16.9               | 98.2             | 68.1            |

Fuente: Consulmex, Utiliza datos de BANRURAL y de encuesta de las unidades de producción agrícola realizada por ésta misma para hacer los cálculos.

Por otro lado se tiene que anteriormente con la política de bajas tasas de interés, se desincentivaba a los diferentes bancos que conformaban el sistema BANRURAL para estimular los depósitos bancarios, que los capitalizarán, debido a que los costos eran mayores a la tasa cobrada; sin embargo hacían más accesible el crédito, y las nuevas tasas lo hacen prohibitivo para los productores de escasos recursos, aunque se hace más atractivo el ahorro.

También a pesar de la política para tecnificar la agricultura campesina por parte de BANRURAL que implementó en forma conjunta con la SARH, para lo cual diseñaron durante muchos sexenios en forma conjunta muchos paquetes tecnológicos regionales sin consideran las decisiones de los campesinos y obligando a los interesados en recibir crédito, a usar el paquete completo a través del financiamiento en especie, que otorgaba dicho banco, este objetivo no se logró por lo que a largo plazo no se redujeron los costos de producción, y también con la reestructuración se elevaron por este concepto debido a que el campesino será el responsable de allegarse dichos recursos. Sin embargo a instaurado algunos programas de apoyos crediticios, sin dejar de impulsar la iniciativa de los campesinos. Respecto al financiamiento para la compra de insumos, BANRURAL ha apoyado las operaciones de 39 distribuidores de fertilizantes, para la adquisición de capital, y se ministró para la adquisición de tractores y diversos implementos agrícolas. Posteriormente en 1991 los préstamos de BANRURAL fueron atados a la prima de la tasa de préstamo, resultando un incremento en la tasa real de interés.

Por otro lado se comprueba que los costos de transacción, son más altos cuando el tamaño del préstamo es más pequeño, por lo que esto ocurrirá para los productores más pequeños, de ahí que BANRURAL al eliminar las uniones de crédito, y sustituir las por acreditados individuales, y restringirse a los productores medios, los costos se incrementaron en uno de sus aspectos, por otro lado al disminuir la población atendida y el número de empleados con los que contaba, así como al eliminarse la capacitación a los campesinos para convertirlos en sujetos de crédito, se redujeron, es decir en resumen los costos operativos bajaron en niveles que no superan el 10% de las operaciones del banco. Los costos de transacción<sup>56</sup> del sector formal requieren de 5.9 viajes hacia el prestamista, con un costo de administración de \$721 y llegan tarde 59.3% del tiempo, con un promedio de retraso de 4.6 semanas.

Finalmente se observó que las reformas políticas tuvieron el efecto de incrementar el costo del crédito racionado, por el incremento de las tasas que se tienen que pagar en términos de mercado, la cantidad correspondiente por del seguro, los trámites que ahora se tienen que hacer en forma individual (dentro de estos bajaron los costos operativos del crédito en niveles que no superan el 10% de las operaciones), y debido a la transferencia en los costos de los insumos, y de la tecnología, lo cual redunda en el incremento de los costos de producción.

Pero debido a que los únicos productos que conservaron el precio de garantía fueron el maíz y el frijol, la producción del primero creció en este periodo. En resumen el otorgamiento de subsidios por medio de precios de garantía al maíz y al frijol, afectó a los productores de menores ingresos, los cuales destinan una mayor proporción de sus ingresos a la alimentación; a causa de que no pudieron aprovechar dichos precios por su salida del sistema crediticio, además de que al comprar adquirieron el producto a mucho mayor precio. Finalmente la mayoría de los ejidatarios y minifundistas están sin capital.

Esta descapitalización es la principal barrera para efectuar la transición de la producción

---

<sup>56</sup>Idém

de granos básicos hacia cultivos de alto valor comercial, igualmente en mitad de 1995 los costos del maíz eran de \$2,500 o menos por hectárea, mientras el los costos del brócoli fueron de \$9000, las papas de \$14,000, fresas \$30,000 y los costos para la zarzamora fueron superiores a \$40,000 por hectárea, aunque los costos para ejidatarios pueden ser menores por las labores familiares, menor intensidad que en la plantación, y menor uso de insumos recomendados, pero frecuentemente con resultados negativos y menor calidad de producción. Existiendo también factores culturales que forzan a los campesinos a no cambiar la producción de maíz por la de cultivos de alto valor comercial. Para lograr cultivos más intensivos de maíz, se requiere mayor financiamiento. Se observa que la agricultura intensiva, como la producción de fruta y vegetales no es una solución para los ejidatarios, porque en efecto solamente cerca del 15% de ejidatarios 350,000 tienen agua, tierra y condiciones para laborarla, que puedan permitir que la operación sea viable; sin embargo muchos de ellos no tienen tendencias para ser productores competitivos.

Otro aspecto que afectó los costos de la producción agrícola, que no tiene que ver con el crédito pero vale la pena citarlo, fue el incremento de los costos de bombeo agrícola a partir de 1989, debido a que esta tarifa denominada 09, dejó de ser subsidiada conjuntamente con la tarifa de consumo residual. Actualmente la relación precio costo de extracción de agua es de alrededor de 30%. La Comisión Federal de Electricidad tuvo el compromiso de incrementar 3 % mensualmente la tarifa a partir de enero de 1991, para sanear las finanzas de la empresa, esto con el propósito de que la relación precio costo sea igual a la unidad en este año. También se expidió una nueva ley de Aguas Nacionales que promueven una mayor participación de los sectores social y privado en la construcción y operación de infraestructura, lo cual encarecerá el agua.

También incremento el gasto de los campesinos, la eliminación de los mercados que proporcionaba BANRURAL, con el fin de concentrarse sólo en el área financiera, debido a que era incongruente que se preocupara por el almacenaje y la venta de los productos del campo debido a que no era su especialidad, así como por que cuando intervenía en la comercialización de las cosechas, incurría en controles excesivos sobre

los productos algodón, vid y diversas oleaginosas, así como difería los pagos correspondientes. Como consecuencia, también desaparecieron la red de almacenes para el manejo y custodia de implementos agrícolas, maquinaria e insumos, que cíclicamente adquiría y suministraba BANRURAL, pasando de 1992-1994 de 414 a 2. Sin embargo BANRURAL tiene actualmente programas crediticios para la comercialización de café, trigo, sorgo, frijol y soya, pero en los cuales respeta la iniciativa de los productores

En el caso de Conasupo, ésta era parte de este esquema crediticio, y parte de su acción era captar y controlar la cosecha ejidal, por medio de utilizarla como garantía prendaria del crédito, al decidir restringir su área de operación, conjuntamente se descentralizaron las distribuidoras del estado de México, Guerrero y Noroeste. También desaparecieron los Almacenes Nacionales de Depósito, S.A. (ANDSA), los cuales tenían el carácter de almacenadoras y auxiliares de crédito cuyos objetivos eran solucionar los problemas de almacenamiento y proteger la producción de grano, este fue un elemento que contribuyó al incremento de los costos.

Por ello se decidió crear esquemas de Financiamiento para Aserca otorgado, estos consisten en un crédito con garantía prendaria<sup>57</sup> o carta de crédito<sup>58</sup>, a plazos hasta de 180 días, cobrándose intereses con tasa Libor +2+ Cobertura hasta CPP+3%, y las instituciones bancarias con las que opera son BANRURAL, BANCIN, y Banco Nacional de Comercio Interior (BNCI) El mecanismo es sencillo el productor entrega los documentos y garantías al Banco, Aserca la válida, y en caso de incumplimiento ésta comercializa el producto pignorado, y paga los adeudos al banco respectivo. Siendo a partir de 1994 que BANRURAL en forma conjunta con NAFIN, se establecieron esquemas de financiamiento a la comercialización, con la tarjeta empresarial, credi-productor, credi-ganadero y crédito-comprador. el Sistema BANRURAL realizaba operaciones de descuento con el Fideicomiso para Obras de Infraestructura Rural (FIRA) dedicado primordialmente al fomento de las inversiones

<sup>57</sup>Garantía certificados de Depósito (80% a 100%)

<sup>58</sup>Carta de crédito total o complementaria.

de la banca comercial en el sector agropecuario y el Fideicomiso para Créditos en Areas de Riego y Temporal (FICART), estos últimos son considerados bancos de segundo piso, pero en 1994 se extinguió este último, a partir de este año también se operó con NAFIN, Banco Mexicano de Comercio Exterior (BANCOMEXT) y Fideicomiso de Fondo Minero (FIFOMIN), con la reestructuración se decidió apoyar con la primera institución mencionada a las agroindustrias.

Una decisión para eficientar los costos en que incurría BANRURAL, y que repercutieron también en el incremento de los costos de producción, tomada considerando que dicho Banco de 1988 a 1991, la captación de servicios bancarios pasa de \$994 a \$561 millones y de 1992-1993 se repunta pasando de \$820 a \$1343 millones. Sin embargo en 1994 bajo su ritmo de crecimiento a \$1397 millones, a causa del retiro de recursos por parte de Fideicomiso Liquidador (FIDELIQ), por la entrega de los recursos al Gobierno Federal de la cartera recuperada del Fideicomiso de Reestructuración de Carteras Vencidas (FICARVEN). Fue necesario para lograrlo reducir costos de operación y de 1989-1994 se redujeron las sucursales de 528 a 223 y la planta de personal pasó de 17704 a un total de empleados de 8493. Además con la adquisición de equipo de computación se redujo el plazo de oportunidad en la entrega, aunque con la nueva política los acreditados requieren papeles adicionales, y viajes hacia el banco que anteriormente realizaba sólo el representante de la Unión de Crédito. Antes de la reestructuración la informática ocupaba un papel irrelevante y el uso de las telecomunicaciones era nulo; se pasó de 100 empleados por computadora en 1988 a 4 en 1994, la red de telecomunicaciones enlaza al BANRURAL a los 12 bancos Regionales y a 219 sucursales, permitiéndoles estar interconectadas mediante voz y datos.

#### *J. - Del Sistema de Recuperación de Créditos en BANRURAL.*

En primera instancia con el fin de mejorar la situación financiera, la reestructuración se realizó implantando una política estricta de recuperación de préstamos, para incrementar los índices en este rubro, por lo que se implantó que los créditos dejarán de servir como subsidios (en 1986 el subsidio del sistema financiero rural alcanzó un

monto equivalente a 0.51% del PIB), además se eliminaron prácticas como la "maroma" cubrir adeudos anteriores con las nuevas ministraciones y la redocumentación indiscriminada de adeudos, así como la alta siniestralidad, o conductas de morosidad intencionada, para que empezarán a fungir como créditos, es decir que los campesinos aprendieran a presupuestar sus ingresos y gastos y programar inversiones, así como crearles una cultura de la devolución del préstamo y los intereses cobrados, con el fin de que el banco se capitalizará y funcionará con recursos propios, dejando de depender de los recursos fiscales del gobierno, (los recursos fiscales directos durante 1988-1994 fueron de \$5643 millones, considerando esta cantidad el endeudamiento interbancario (formado por pasivos de ANAGSA), mientras que el endeudamiento interno fue de \$2027 millones.

En resumen el problema de la recuperación de cartera se presentaba porque BANRURAL echaba mano constantemente de todos estos recursos para cubrir sus costos operativos, movilizar recursos crediticios y evitar la paulatina descapitalización. Para lo cual se cambió la política anterior de otorgar préstamos aplicando cuotas por hectárea, así como la de no considerar la capacidad de pago por la venta de la cosecha. Por la de otorgamiento de crédito contemplando su viabilidad financiera, debido a lo cual a partir de 1990 promovió y evaluó proyectos de inversión contemplando dicha característica, para lo cual mezcló recursos de Solidaridad, gobiernos de los estados, inversionistas privados, productores del sector social y otras fuentes financieras (FIRA, NAFIN, BANCOMEXT, FIFOMIN), con el propósito de cambiar la política de financiar inversiones de baja rentabilidad, por la de buscar inversiones que la incrementen; sin embargo no cuenta con todos los mecanismos necesarios para realizarlo de la forma más adecuada.

Y fue hasta el año de 1991, que se comenzaron a canalizar a FICARVEN, los deudores eliminados de la cartera de clientes, por tener mayor cartera vencida acumulada, concluyéndose el proceso en marzo de 1993, el tratamiento de dicha cartera, se dio en condiciones blandas de plazo y monto, por lo que BANRURAL cedió a este fideicomiso \$4188 millones, beneficiándose a 380 mil productores, con quitas hasta de

**80%. También el Programa Nacional de Solidaridad, absorbió carteras vencidas de BANRURAL, entre varios de sus objetivos, la cual ascendió a \$937 millones, lo cual beneficio a 500 mil productores aproximadamente.**

**Fue para mayo de 1993, que se publicaron las "Reglas para la Calificación de cartera de Créditos de las Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones de Banca de desarrollo", por lo que las instituciones deben calificar su cartera de acuerdo con los niveles de riesgo existente y a su vez constituir reservas preventivas proporcionales a dicho nivel detectado. Sin embargo como continuaba el problema, se implemento el Programa de Reestructuración de la Cartera Vencida del 3 de marzo al 15 de septiembre de 1994, para lo cual se consolidaron en un sólo crédito todos los adeudos, reestructurándose los préstamos por pagar por un periodo de hasta 15 años, con siete de gracia, a una tasa calculada con el índice la inflación más 4 puntos para los productores de bajos ingresos y la inflación más 4.5 puntos porcentuales para el resto de los productores, en promedio el saldo de los adeudos de los productores fue igual o menor a los \$200,000, renegociando los adeudos de los productores para que las condiciones de reembolso coadyuvarán al recate de la mayor cantidad de recursos al término del proceso de reestructuración, se esperaba reestructurar 80,135 clientes (86% del total). La implementación de éste programa se decidió para disminuir el descuento entre campesinos por el cambio en la política federal del gobierno.**

**Otro programa fue implementado en 1993 y reforzado en 1994, el cual se denominó Programa de Estímulos a Clientes Pagadores, y consistió en la simplificación de trámites para nuevas solicitudes de crédito y otras gestiones ante el banco, así como el reembolso de un porcentaje del monto de los intereses por pagar, por pago en forma puntual o anticipada. Con el reforzamiento del programa, se incrementó la cantidad reembolsada, se otorgaban tasas preferenciales en nuevos créditos, disminución o exención en el pago de algunos servicios bancarios y la participación en sorteos de diferentes bienes. Finalmente en agosto de 1994 los reembolsos de intereses ascendían a \$12 millones, beneficiando a 91 mil productores. Los acreditados que participaron en el programa de reestructuración del crédito, llegaron a tener asequibilidad a estos, si**



ellos provean garantías por valor de tres veces el valor del préstamo.

Un intento para recuperación de cartera vencida se realizó a través del programa denominados SIRECA I y SIRECA II, el objetivo fue apoyar a los productores agropecuarios eliminando presiones financieras por lo que se consolidaron sus pasivos, y se determinaron tasas y plazos adecuados, a los recursos de estos. Las instituciones participantes en este programa son los bancos privados y Banrural, este último sólo podrá entrar en los programas a través de la consolidación de pasivos previamente descontados con FIRA. Los Beneficiarios serán los productores con cartera vencida total o parcialmente al 28 de febrero de 1994, quedando excluidos los deudores intencionales con recursos para pagar, aquellos que fueron acreedores de sanciones por desvío de crédito y las empresas paraestatales. Los adeudos que se pueden consolidar pueden ser de cartera vencida, cartera vigente asociada e intereses provenientes de créditos aplicados en labores e inversiones agropecuarias, siendo el monto hasta por el total de los adeudos, debiendo obtener recursos el deudor por cualquier medio lícito para cubrir el adeudo; sin embargo si la venta de activos no puede realizarse antes de la consolidación, se deberá pactar con los productores para que posteriormente a la realización de la venta efectúen prepagos obligatorios.

Una medida importante fue la creación de niveles de reestructuración, determinados por el monto del adeudo. Entrarán dentro de SIRECA I los montos consolidados de hasta \$200,000 y si supera este monto entrará en este nivel pero sólo por el importe mencionado. SIRECA II Se utilizará para el monto consolidado que exceda el límite determinado para SIRECA I. La forma de pago para SIRECA I el plazo será de 15 años con 7 de gracia para el capital para todos los productores, y la tasa de interés se diferenciará, siendo para productores de bajos ingresos de la inflación + 4 puntos porcentuales y para el rubro otros productores de la inflación + 4.5 puntos porcentuales. Los pagos se efectuarán en 3 diferentes lapsos de tiempo, el primero será de cinco años cobrándose sólo la parte de los intereses correspondientes a la tasa fija, capitalizándose la inflación, el segundo abarca sexto y séptimo año se cobran intereses a la tasa total pactada y en el último del 8 al 15 se cobrará nuevamente el capital

incrementándose el porcentaje a recuperar paulatinamente en la siguiente forma. 2, 4, 6, 8, 10, 15, 22 y 33%. En el caso de SIRECA II existirán dos plazos uno de 8 y otro de 15 años con tres de gracia para el capital, los intereses serán los mismos aplicados para SIRECA I, y existirán dos periodos de pago el primero de tres años en donde se cobran intereses a la tasa total pactada, y el segundo comprenderá del cuarto en adelante se paga capital más intereses de acuerdo a la capacidad de pago. Las dos SIRECAS contarán con garantías, para la primera éstas serán automáticas para la banca privada por el 50% del monto consolidado, y para SIRECA II, serán de 30% y 50% en casos excepcionales, con sanción de FIRA considerando también el monto consolidado en ambos casos. Los acreditados cuya cartera se genere posteriormente a la fecha determinada para los SIRECAS, entrarán dentro de PROSAFIN el cual estará en vigencia durante tres meses a partir de marzo de 1994, dichos créditos se cobrarán con las mismas tasas a las que fueron pactados y el beneficio estibarará en que los plazos y la forma de pago serán de acuerdo a la capacidad del productor.

Sin embargo no obstante todas estas medidas al mes de julio de 1994 la cartera vencida de BANRURAL de \$3,366 millones, se incrementó en 11.1% con respecto al cierre de 1993. Igualmente en julio de este mismo año se publicaron las "Reglas para los Requerimientos de Capitalización de las Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones de Banca de Desarrollo" En éstas se les exige contar con al menos un peso en capital neto por cada 10 pesos en activos ponderados por su nivel de riesgo. Se define una clasificación de activos para ponderar a cada grupo de acuerdo con sus distintos niveles de riesgo y se establecen los elementos que deben considerarse para computar el capital neto. Dentro de estas reglas se les exige a la Banca de Desarrollo una capitalización de 10%, mientras que a los Bancos Comerciales una de 8%, con el fin de dar una imagen de exigencia que ayude a elevar la confianza en la Banca de Fomento.

#### *K.- Fideicomisos*

Finalmente en la reconversión de BANRURAL se decidió eliminar o reestructurar los fideicomiso que operaban con Banrural, restringiéndose aún más los recursos

canalizados al campo. En 1989 se fusionó el Fideicomiso para Obras de Infraestructura Rural (FOIR) con el Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO). Para 1990 desaparecieron el Fideicomiso para el Programa de Descentralización de las explotaciones Lecheras (PRODEL) y el Fideicomiso de Apoyo Financiero al Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas y Forestales (FINIFAP). Hasta 1992 existió El Fideicomiso para la hierba de la Candelilla (FIDEHCAN), y su patrimonio se regalo a los productores candelilleros de las zonas áridas y semiáridas del norte de México. También en 1993 se extinguió El Fideicomiso para Créditos en Areas de Riego y Temporal (FICART), transfiriéndose los derechos y obligaciones a BANRURAL. Así como en 1994 se extinguió el Fideicomiso para la investigación, el Cultivo y la Comercialización del Hule Natural (FIDHULE), entregándose su cartera crediticia gratuitamente a los gobiernos de Chiapas, Tabasco, Oaxaca y Veracruz. En este mismo año inició su desaparición El Fondo Ganadero (FOGAIN) y en este mismo sufrió su extinción. En 1994 con la extinción del FICART, FIRA se convierte en la principal fuente de descuento con recursos por \$1641 millones y se Tienen operaciones con NAFIN \$1101 millones, BANCOMEXT, FIFOMIN y BNCI \$452 millones. BANRURAL ocupa en FIRA, el cuarto lugar en descuentos y primer lugar en productores de bajos ingresos. Es importante mencionar que se creó que en dicho fideicomiso se implantó un programa de saneamiento financiero para poder atender a los productores de la banca comercial, por lo que en 1993 se canalizaron \$2000 millones, con plazos hasta de 15 años con 3 de gracia y garantías del 50%, para la reestructuración de pasivos. FOCIR (Fondo Inversión y Capitalización del Sector Rural), depende de NAFIN se creó con el fin de promover la inversión y la asociación productiva.

#### **IV- Fuentes alternativas de financiamiento**

- 1.) Fuentes alternativas de préstamo monetarios, de Uniones de crédito, crédito cooperativas de ahorro y prestamistas.
- 2) Insumos a crédito.
- 3) Autofinanciamiento.

Las uniones de crédito son usualmente formadas por grupos de productores organizados para adquirir recursos financieros, y ser distribuidos en calidad de préstamos a sus miembros, usualmente están asociadas con otros aspectos de la producción, tal como adquisición de insumos, también están oficialmente registradas y gravosamente reguladas, no permitiéndoseles ahorrar. A la vez han tenido un incorrecto manejo financiero, para pagar altas tasas de interés o no tienen suficientes préstamos para cubrir operaciones costosas, así como han tenido dificultad, para cubrir los requerimientos del capital para calificar para la obtención de préstamos. Las reformas recientes han hecho estrictos requerimientos de capital y han iniciado el requerimiento de garantías a las uniones de crédito y a su vez éstas sus miembros. Hay probablemente 38 uniones de crédito en el sector ejidal, y un poco más en el sector privado. Actualmente las cooperativas de ahorro y crédito (cajas populares de crédito y ahorro), han disfrutado de un incremento en el número de miembros debido al beneficio que incluye.

- 1.- Las tasas reales de retorno en el ahorro
- 2.- Requerimientos de garantía flexibles.
- 3.- Y otros beneficios marginales, tales como seguros por muerte, servicios médicos y dentales, promociones especiales y consumo.

Un comité electo formado con miembros de la cooperativa, (se considera la antigüedad, organización profesión y reputación), decide quien recibe crédito. Frecuentemente las garantías son requeridas pensando en algunos préstamos que pueden ser entregados, sin embargo los techos financieros en las cooperativas son generalmente bajos. (frecuentemente menos de \$U.S.5000), a pesar del destino de los préstamos, reducen la utilidad de las cooperativas para el crédito y la producción, para productores medianos y grandes y para cultivos intensivos en cultivos.

Una fuente poco documentada es la del sector informal, que se conforma por familiares, amigos o prestamistas., y es una de las más importantes fuentes de crédito en el sector agrícola. La tasa de interés puede variar drásticamente dependiendo de la

fuente y del rango de los préstamos informales, de la tasa de interés real de 0 a 10% por mes. Mientras los costos de transacción para préstamos informales son muy bajos y las garantías casi nunca son requeridas, los altos costos de la tasa de interés de los préstamos significa que ellos son usados poco frecuente para financiar cultivos de ciclos largos. Los insumos preferentemente que efectivo, son provistos por los agentes externos en calidad de crédito, estos permiten a los agricultores recibir insumos durante el periodo de producción a cambio de la promesa de pago en una fecha posterior, usualmente inmediatamente después de la cosecha.

El contrato de provisión de insumos puede especificar el pago por el costo de los insumos con o sin interés o puede especificar el pago con el comportamiento de la cosecha. Por la eliminación de la transferencia monetaria ambos productores y distribuidores de insumos están reduciendo los costos de transacción asociados con la economía de mercado. También contratos ligados con los insumos permiten al productor evitar hacer transferencias intertemporales de recursos financieros. El contrato de crédito unido a los insumos incluye el aprovisionamiento de mercancías y servicios por los comerciantes de fertilizantes trabajo de los propietarios de la yunta, o el trabajo de campo, durante el ciclo del cultivo a cambio de pagar después de la cosecha.

El autofinanciamiento es el uso de los recursos propios para fondos de producción, es la forma más extendida de financiar la producción, el cual es usado al menos para algunas áreas por casi todos los productores. Un aspecto crucial no estudiado del autofinanciamiento es que el requerimiento de ingresos esté disponible en el momento de la producción. Como los ingresos fluyen usualmente no corresponden a los periodos de la producción, las familias deben realizar algunos mecanismos para transferir algunos recursos a tiempo. Por ejemplo en ciertas regiones los cultivos son almacenados para alimentar a los animales. El cultivo o animales pueden ser vendidos en una fecha más tarde, para encontrarse con una producción costosa en el siguiente ciclo. Si el cultivo es vendido pronto, es decir después de la cosecha, los propietarios pueden comprar insumos durables tales como fertilizantes o semillas, bienes

productivos tales como animales de trabajo, o implementos agrícolas para ser usados en el siguiente ciclo o ciclos. Algunas veces los ingresos son prestados a otros miembros de la comunidad. Los ahorros monetarios si se gastan, son usualmente gastados en forma de efectivo. Hay muy pocos ahorros en las instituciones financieras entre productores pequeños y de mediana escala.

En la encuesta mencionada anteriormente de CONSULMEX, se tiene que de 1988-1989 tanto las unidades de producción tradicionales improductivas como las modernas semi-integradas cumplen la función de prestamistas. Es importante mencionar que se encontró en esta encuesta que también los productores con menores ingresos otorgan préstamos, los principales prestatarios de los ejidatarios son los sus familiares y amigos de éste mismo, mientras que de los pequeños propietarios son sus propios trabajadores permanentes o temporales en un 83% de los casos y los restantes de sus familiares o amigos. Se observó que tanto en los déciles más pobres como los más ricos, tienen la costumbre de prestarlo a sus trabajadores más que a sus familiares y amigos. Las condiciones del préstamo son similares para casi todos los casos en dicha encuesta, no se exigen garantías, sólo en el Golfo y el Occidente, esto ocurre. Las tasas medias más altas considerando todos los sectores fueron de 50% anual no cobrándose en muchos casos intereses; mientras las tasas en el sistema bancario eran de 49% al 37%, cobrándose en los créditos informales intereses moratorios de 10%. Siendo estos de corto plazo. En general los adeudos se pagan en efectivo, el único caso distinto fue en el sector de producción moderno integrado, el 76% de los préstamos otorgados se liquidó en especie, es decir su función crediticia se complementa con su función comercializadora y/o agroindustrial, es decir presta con el fin de hacer más rentable su actividad integrada. En suma el ahorro, fuera de las actividades empleadas para la agricultura puede ser modificado para facilitar el financiamiento a los cultivos

Actualmente se manifiesta la controversia sobre la existencia de los bancos de desarrollo, los neoliberales plantean que deben desaparecer; sin embargo una posición intermedia expresa que estos son un mal necesario pero poco relevante, y otras que una vez reestructurados pueden jugar un papel relevante. En conclusión las reformas

mencionadas a lo largo de éstos capítulos se están llevando a cabo con significativos avances, pero con desigual progreso, y con muchos resultados inciertos.

### CAPITULO III

## EL MAIZ Y LOS PRODUCTORES MAICEROS COMO EJEMPLO DE LA CRISIS Y DE LA NECESIDAD DE CAMBIOS.

### I.- La producción de maíz y la reducción de crédito a los productores.

El cultivo de maíz ocupa aproximadamente entre un tercio y la mitad de la tierra cultivable en México y emplea a uno de cada tres trabajadores rurales<sup>59</sup>. No obstante muchas veces los costos de producción superan a la utilidad obtenida en términos monetarios; sin embargo se continua sembrando maíz, causa por la que a dicho cultivo se le relaciona con la semiproletarización y pauperización de la población rural. Por otro lado debido a ser considerado BANRURAL como la principal fuente crediticia de recursos para el campo es importante resaltar que la nueva política crediticia propició una involución en dicho banco, restringiéndose su operación, si bien se eficientó a ésta misma, no contemplándose la posibilidad de expandir su operativa crediticia en el futuro, y se intenta que opere como un banco comercial, aunque las políticas todavía son ambiguas.

En primera instancia las modificaciones afectaron la cartera de clientes, observamos en primer lugar que los beneficiarios del crédito de dicho banco de 1983 a 1987 ascendieron a un total de 7,260,777 y en 1994 disminuyeron a 275,000<sup>60</sup> dicha contracción del crédito dejó sin derecho de acceso a este instrumento, a muchos productores con escasos recursos; asimismo presentó una concentración en los productores con más recursos productivos.

Ahora iniciaremos analizando a la producción del cultivo de maíz a nivel nacional el

<sup>59</sup> Levy, S. y S. van Wijnbergen. "El maíz y el Acuerdo de Libre Comercio entre México y los Estados Unidos", *El Trimestre Económico* (Vol. LVIII (4), 232, p 823-862, 1992)

<sup>60</sup> BANRURAL. Informe de Gestión. "Sistema BANRURAL 1988-1994" México, Nov. de 1994.



cual es importante para el pueblo por ser uno de sus principales alimentos a fin de tener una visión panorámica, y posteriormente, el crédito otorgado por BANRURAL a los productores de dicho cultivo a causa de que es un instrumento primordial para impulsar el campo mexicano, y en posteriores capítulos los subsidios, vía PROCAMPO y PRONASOL a fin de tener la visión más amplia de la cantidad de recursos dirigidos a los productores maiceros.

#### *A.- La producción Nacional de maíz*

La producción de maíz tiene fuertes repercusiones en el comportamiento del PIB agrícola, el cual durante el periodo 1985-1994 tuvo un crecimiento de 0.1%, y en general durante este lapso presentó un comportamiento irregular. Los años en que se presentó un mayor decrecimiento la producción fueron 1986 y 1988 con -5.3% en cada uno de los años en forma respectiva y el más alto se presentó en 1990 con 9.4%, la causa en 1986 fue el programa de ajuste firmado con el Fondo Monetario Internacional, el cual también afectó a 1988, añadiéndose a éste año la repercusión negativa del Pacto para el Crecimiento y Estabilidad Económica en los productores agrícolas, el cual continuó hasta 1993; sin embargo la producción repunta en 1990 con un crecimiento elevado, éste se debe al incremento de la producción de maíz, a consecuencia del registro de una cosecha récord de maíz en éste mismo año, considerada la más alta en toda la historia de dicho cultivo la cual asciende a 14.7 millones de toneladas, ello como consecuencia del incremento de la superficie cosechada en temporal, así como por ser conjuntamente con el cultivo de frijol los dos únicos productos con precios de garantía; así como en el caso del maíz a que dicho precio supera al de 1989 en 65% en términos nominales y 18% en términos reales, también favoreció al cultivo un excelente temporal, y la reducción según el Banco de México de la superficie siniestrada en Tamaulipas principal estado productor durante el ciclo otoño-invierno. Dicho suceso coincidió con la reducción de la cartera de clientes durante 1989-1990, motivó por el cual interesó profundizar en dicho análisis, así como la eliminación de algunos de los subsidios otorgados al productor, incrementándose los costos.

Como antecedentes del sexenio en estudio se tiene el periodo 1982-1987 en donde el

PIB del sector agrícola tuvo un crecimiento irregular, por año el crecimiento más alto se presentó en 1985 con 5.6%, durante el periodo la superficie nacional cosechada de maíz total presentó una tasa media de crecimiento de 3.2% y la producción el 2.8% mientras que los rendimientos promedio tuvieron un crecimiento de 1.0%, es decir la producción creció vía incremento de superficie, en 1985 la causa del incremento del cultivo de maíz principalmente se debió al incremento en los rendimientos de los principales estados productores Tamaulipas y Veracruz. Por sistema de humedad, la superficie de riego a nivel nacional durante el periodo presentó una tasa media de variación negativa de (-2.0%) y su homóloga en temporal una tasa positiva de 4.1%. La producción de la primera zona mencionada, así mismo presentó un decrecimiento en su tasa media de -0.5% y la segunda un crecimiento de 4.0%, y en sus rendimientos no obstante se dió un crecimiento de 1.6%.

Entrando propiamente al periodo de estudio durante 1988-1993, la superficie nacional de maíz tuvo un crecimiento menor ascendiendo a 2.7%; sin embargo la producción creció en 11.6%, y los rendimientos promedio tuvieron un crecimiento de 3.9%. En 1990 el 80% de los productores del sector social cultivaban maíz, y estos cubrían el 40% de la tierra cultivada, es decir su importancia como cultivo está relacionada con la relevancia que tengan los campesinos en la región, y es proporcionalmente más importante en las zonas minifundistas. Por regiones tenemos que las más importantes fueron Centro y Pacífico Sur, cubriendo por lo menos el 50%, siguiéndole el Golfo y en el Norte aproximadamente el 4%, y finalmente Pacífico Norte 20% de la tierra de cultivo y en este predominan los productores comerciales<sup>61</sup>

En los años posteriores se observa un crecimiento fuerte en la superficie cosechada de riego y un decrecimiento en temporal, el crecimiento de la producción de maíz se dispara en base al cambio del sistema de humedad de temporal al de riego, por un incremento en el interés de estas zonas por ser el cultivo más rentable en ese momento a consecuencia del mantenimiento del precio de garantía que se fijó para maíz y frijol.

<sup>61</sup>De Janvry, Alán, y autores varios "Reformas del Sector Agrícola y el Campesinado Mexicano" FIDA-IICA San José de Costa Rica 1995.

que llegó en 1993 a \$750.0 en pesos corrientes y la disminución de los precios internacionales para dicho cultivo cuyo promedio anual en 1993 fue de \$U.S.94.7 la tonelada, así como la no asignación al resto de los cultivos de un precio de garantía, y a que el comportamiento de los precios de éstos, tendieron a imitar el comportamiento de los precios internacionales los cuales fueron a la baja., igualmente por una sustitución en la producción de arroz, trigo, ajonjolí, cártamo, semilla de algodón y sorgo, por el cultivo de maíz y frijol.; así como a que este tipo de tierras tienen rendimientos más altos. En resumen estos elementos fueron aprovechados por los productores de riego principalmente de Sinaloa y Sonora con rendimientos muy superiores a la media nacional de 8 y 10 toneladas (Datos Appendini 1995). Es importante mencionar en lo referente al problema del desplazamiento de maíz para las zonas de riego, en donde los recursos son mayores, es que se hace más vulnerable la producción de maíz, ya que según (Urdiales, Caballero y Felipe, Zermeno 1993) los productores mercantiles dependen de las expectativas de rentabilidad, debido a lo cual se deduce que cuando dejen de serlo dejarán de producir dicho cultivo, es decir en riego se elevó la superficie cosechada a 15.0% mientras que la superficie de temporal solo creció 0.3%. De forma similar la producción de maíz de riego se incrementó en 16.3% y la de temporal no obstante la baja tasa de crecimiento de la superficie cosechada en 9.8%, los rendimientos promedio en riego ascendieron a 3.4 miles de ton/ha superando a los de temporal; sin embargo comparando la tasa de crecimiento entre ambos en temporal existió una tasa media de crecimiento más alta ascendiendo ésta a 9.5%.

Por el lado de las zonas de temporal en el periodo 1988-1993, si bien la superficie se incrementó escasamente, esto en parte fue debido, a la determinación de la terminación del reparto agrario. Sin embargo se observa para esta misma zona una tasa media de crecimiento en la producción de 9.8%, considerando que de 1985 a 1989 presentó una tasa media de crecimiento negativa de -6.6,<sup>62</sup> para posteriormente tener un repunte en 1990 de 3098 miles de toneladas más respecto a 1989, volviendo a disminuir en 1991

---

<sup>62</sup>Entre 1989-1990 Banrural redujo crédito; la producción se eleva en este último año, y fueron recortados los productores de temporal de alta siniestralidad, y permanecieron los productores con recursos medios.

en 1348 miles de toneladas, para volver a incrementarse en los siguientes años. Este repunte se debió a los préstamos de PRONASOL a través de recursos no crediticios debido a no cobrar intereses, (el cual inició sus operaciones en 1989), igualmente como al apoyo del gobierno en las zonas temporeras para el incremento de la producción de maíz, lográndose una positiva respuesta productiva de los campesinos al otorgamiento de recursos, a través del incremento de la producción de maíz contradiciéndose a la idea inicial del Estado de estimular la producción de hortalizas y frutas, debido al potencial que tiene el sector ejidal para diversificarse dentro de éste tipo de cultivos ocupando durante 1994 sobre 50% del total del área irrigada.

| <b>CUADRO 2</b>  |       |       |        |       |       |        |
|--|-------|-------|--------|-------|-------|--------|
| <b>PRODUCCIÓN NACIONAL DE MAÍZ</b>                         |       |       |        |       |       |        |
| (miles de ha. , miles de ton. , miles de ton/miles de ha.) |       |       |        |       |       |        |
|  | 1982  | 1987  | inc. % | 1988  | 1993  | inc. % |
| <b>Superficie</b>  |       |       |        |       |       |        |
| <b>Cosechada</b>   |       |       |        |       |       |        |
| riego  | 1009  | 910   | -2.04  | 826   | 1664  | 15.04  |
| temporal   | 4815  | 5891  | 4.12   | 5680  | 5764  | 0.29   |
| total  | 5824  | 6801  | 3.15   | 6506  | 7428  | 2.69   |
| <b>Producción</b>  |       |       |        |       |       |        |
| riego  | 2926  | 2857  | -0.48  | 2634  | 5393  | 16.25  |
| temporal   | 7193  | 8750  | 4.00   | 7966  | 12716 | 9.80   |
| total  | 10119 | 11607 | 2.78   | 10600 | 18309 | 11.55  |
| <b>Rendimiento</b>   |       |       |        |       |       |        |
| riego  | 2.90  | 3.14  | 1.60   | 3.19  | 3.36  | 1.06   |
| temporal   | 1.49  | 1.49  | -0.11  | 1.40  | 2.21  | 9.48   |

Elaboración propia.

Fuente: SARH Subdirección de Análisis de la Información "Cuenta Pública 1994.V Informe de Gobierno Presidente Salinas de Gortari, Carlos Anexo, 1993

En este mismo año se presentan algunos casos de reconversión de granos básicos hacia cultivos de alto nivel comercial (zorzamora y papas en Michoacán, duraznos en Puebla, vegetales en Yucatán, fresas en Irapuato, brócoli en Guanajuato, y cítricos en Yucatán). Para contabilizar la producción de vegetales y frutas, en México tenemos que según un estudio del Tratado de Libre Comercio<sup>63</sup> se plantan cerca de 700,000

<sup>63</sup>Estudio mencionado por el trabajo de la Foundation Kellogs. Documento de

hectáreas de frutas y vegetales anualmente ó 2.5 del total de la tierra agrícola. Sin embargo para SARH en 1991 estima se plantaron hortalizas por 550,000 hectáreas incluyendo vegetales y de frutas sólo la sandía, melón chino y fresas. No obstante el número real puede exceder de un millón de hectáreas, de tal manera que entre 3.5 % y 4.0% del total de la tierra agrícola es de frutas y vegetales. El valor de la producción con el cual contribuyen dichos productos es más grande de lo que lo es la proporción de la tierra en la que se planta; sin embargo el valor actual es muy difícil de calcular. Según el reporte de Bancomex <sup>64</sup>, el valor de la producción de hortalizas es del 14.3% del total del valor de la producción de la agricultura en 1991. En 1994, el valor de la exportación de la horticultura de los Estados fue de \$1,541 millones, 73% en vegetales y 27% en frutas. En este año México también importa fruta y vegetales, principalmente de los Estados Unidos 61% y Argentina y Chile(17%). Los cinco estados con el más grande número de productores de productores de vegetales y frutas son: Veracruz, Oaxaca, Michoacán, Yucatán y San Luis Potosí. Es notable la proporción de fruta y vegetales bajo temporal, cerca de 40% concentrados en el sur y los estados del sureste, sumándoseles para hortalizas en Durango, Zacatecas y Nuevo León. De un total de 26,091 ejidatarios encuestados 4,003 o 15% tiene tierra en frutas o vegetales. Cuando este porcentaje es aplicado para todos los productores ejidales con 10 hectáreas o menos, los ingresos nacionales totales están sobre 320,000 productores. Esta estimación corresponde bien con la del total de productores de fruta y vegetales 2,382,000 incluyendo ésta, todos los tamaños de la granjas y estados.

La reconversión no se ha dado aún en la mayoría de la tierra irrigada, se continua sembrando todavía maíz, frijoles y otros granos. Y no obstante que el gobierno desreguló la industria doméstica en 1989 y quitó el control de los permisos de exportación de la Confederación Nacional de Productores de frutas y hortalizas. en 1990, así como eliminó la libre extensión de los servicios, excepto para ciertos programas especiales, y recortes en la investigación agrícola México está en desventaja

---

Trabajo "Ejido Reforms and Rural Development in Mexico" (Noviembre de 1995.)

<sup>64</sup>Idém.

para mantener la competencia con los Estados Unidos. Los mercados de productos mexicanos están en medio de una enorme transformación, tal es el caso del incremento de la cantidad de productos vendidos directamente a los supermercados, con la competencia de las importaciones de U. S. y Chile. Es por lo que los pequeños productores tendrán dificultad participando en este envoltivo sistema al menos que tengan una información adecuada y se organicen para vender a través de mercados cooperativos y por el lado de los ejidatarios necesitan para producir frutas y verduras procesos que provean una alternativa que reduzca el mercado de riesgo y la mayoría de estos contratos están en precios fijos, desde que el proceso de mercado de alimentos son menos variables.

Sin embargo principalmente a partir de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio, se estimula la producción de hortalizas y frutales y se desestimula la producción de maíz y frijol, reduciendo la protección de estos cultivos paulatinamente hasta cumplir quince años, cuando se piensa que la producción de estos cultivos será capaz de competir con Estados Unidos y Canadá, motivos por los cuales a pesar de la disminución del crédito, el cambio en la política agrícola benefició al país, por la elevación de la producción de maíz en el corto plazo, aunque en el largo no se han creado las divisas necesarias para reducir el déficit de la balanza agropecuaria y bajo este nuevo esquema cabría analizar lo sucedido con los productores de escasos recursos.

*B.- El crédito de avío otorgado por BANRURAL al cultivo de maíz.*

El crédito otorgado por BANRURAL al cultivo del maíz presentó una tasa media de crecimiento durante 1982-1987 positiva a precios corrientes en 86.4%, pero a precios constantes negativa en -3.1%,<sup>65</sup> y de 1988 a 1993 el crédito otorgado bajo de \$6047.7 a \$2367.1 millones a precios constantes de 1980, es decir tuvo una tasa media de -22.2%, y la causa en este segundo periodo se debe en primera instancia al recorte del crédito durante 1989-1990, a fin de eliminar las áreas de alta siniestralidad con el fin de sanar las finanzas y descenso en los años siguientes hasta 1992, consideramos

---

<sup>65</sup> Pesos constantes de 1980. Deflactado con el índice de las materias primas.

nosotros que posiblemente fue a causa del incremento en el costo crediticio, redundando este hecho en la reducción de la demanda crediticia, o por problemas de regularización de tierras entre otros sucesos acontecidos, para volver a repuntar nuevamente en 1993. Como nota tenemos que en 1988 el número de ejidos y comunidades agrarias con crédito destinado al cultivo de maíz ascendieron a 10205, destacando Veracruz y Guerrero recibiendo el 10.7% y el 7.9% respectivamente de este total <sup>66</sup> Dicho número fue en cierta medida inducido por la BANRURAL el cual operaba como banca de desarrollo y al operar dando crédito por producto estimulo la proporción de unidades de producción de maíz, aunque al obtener bajas recuperaciones se decapitalizaba.

*C.- Las tierras habilitadas y producción obtenida vía créditos de BANRURAL*

La tasa media de crecimiento del total de tierras habilitadas de maíz por BANRURAL durante el periodo 1985-1989 descendió a -8.9% y en el periodo 1990-1994 decreció -3.6%. Por lo que se refiere a la superficie habilitada de riego de 1985 a 1989 decreció en -9.2% y durante el periodo 1990-1994 la tasa media de crecimiento fue de 21.1%. En lo que respecta a la superficie habilitada de temporal durante el periodo 1985-1989, inició con 2851 miles de hectáreas y finalizó en 1968 miles de hectáreas, es decir tuvo una tasa media de decrecimiento de -8.8%, en el periodo 1990-1994 inició con 372 miles de hectáreas y finalmente en 1994 habilitó 52 miles de hectáreas. Una de las causas del decrecimiento se debe a la eliminación del crédito como lo mencionamos anteriormente y otra a los deudores morosos por lo que bajo 2116 a 502 miles de hectáreas durante, 1989-1990, presentándose un repunte para 1992 de 4 miles de hectáreas con respecto a 1991; sin embargo en general durante el periodo existe un continuo descenso, en la superficie habilitada. Aunque por zonas la superficie habilitada de riego presentó en 1988-90 una tasa media de crecimiento de -26.4%, por la política de reducción crediticia de los productores morosos, para posteriormente de 1990 a 92 tener una tasa positiva de 10.9%. En lo que respecta a la superficie habilitada de temporal en este periodo disminuyó en -23.6%, debido al desplazamiento del crédito a las zonas de riego, así como a un proceso de concentración de los

---

<sup>66</sup>INEGI-CONAL. "El Sector Alimentario en México" México, Ed.1991.

recursos en algunos estados de dichas regiones.

Finalmente estudiaremos más detenidamente la superficie habilitada por BANRURAL en el periodo 1990 a 1993, debido a que queremos saber el comportamiento de la superficie habilitada posteriormente del recorte sufrido en 1989-1990, y observar a su vez a la producción maicera, razón por la cual iniciaremos por el análisis del total nacional de hectáreas habilitadas por éste durante el periodo 1990-1993, las cuales ascendieron a 1236.8 miles de hectáreas, y los estados con mayor número de hectáreas dedicadas ordenados de mayor a menor fueron Jalisco, Chiapas, Chihuahua, Tamaulipas, Veracruz, Sinaloa, México, Michoacán, Sonora, Guerrero, Puebla y Zacatecas. De todos estos el estado que presentó una tasa media de crecimiento más alta fue Sinaloa con 83.5% y la tasa de decrecimiento más baja fue el estado de Guerrero con -78.5%. El estado de México fue desplazado de los primeros lugares, hasta ocupar el lugar séptimo, Sinaloa ascendió a los primeros lugares ocupando el sexto lugar y Sonora el noveno. Por año el total de la superficie habilitada por BANRURAL en 1990 fue de 501.3 miles de hectáreas y en 1993 de 441 miles de hectáreas, con una tasa media de decrecimiento de -4.2%, manifestándose esta disminución en el periodo 1990 y 1991 con porcentajes negativos de -76.3% y -26.9% respectivamente, con referencia al correspondiente año que les antecedió (remitirse al cuadro No 3). Ahora mencionaremos los estados con mayores tasas medias de crecimiento, estos fueron Baja California, Comarca Lagunera, Sinaloa, Tlaxcala, Baja California Sur, Coahuila y Sonora. Los estados con mayores tasas de decrecimiento en la superficie habilitada por BANRURAL durante 1990-1993 en orden descendente son Guerrero, México, Durango, Veracruz, Querétaro, Zacatecas y Oaxaca. Respecto a los rendimientos obtenidos por hectárea de 1985 a 1989 en la superficie habilitada por BANRURAL, se observan que eran muy bajos en forma general debido a la falta de selectividad de la clientela, a la existencia de proyectos de bajos rendimientos, a los acreditados con tierras de alta siniestralidad, o de mala calidad; sin embargo debido a la depuración de la clientela al eliminar a los productores de alta siniestralidad, de 1991 en adelante los rendimientos mínimos aceptados para otorgar crédito para habilitación son de 3.2 toneladas por hectárea.



En una encuesta de Unidades de Producción Agropecuaria elaborado por Consulmex durante 1988-1989 se obtuvieron los siguientes resultados a nivel nacional.

| REGION         | CUADRO 4<br>RENDIMIENTOS<br>SECTOR EJIDAL | PEQUEÑA<br>PROPIEDAD |
|----------------|---|----------------------|
| Noroeste       | 4.7                                       | 5.5                  |
| Norte          | 1.1                                       | 1.1                  |
| Centro Norte   | 1.2                                       | 1.1                  |
| Occidente      | 1.6                                       | 2.4                  |
| Meseta Central | 1.6                                       | 1.9                  |
| Golfo          | 2.1                                       | 1.9                  |
| Sur            | 1.1                                       | 1.4                  |
| Peninsular     | 0.7                                       | 0.9                  |
| Promedio       | 1.7                                       | 2.0                  |
| Ponderado      |   |                      |

FUENTE:CONSULMEX

Por tanto el volumen total de producción del cultivo de maíz inducido por el Sistema BANRURAL durante el periodo 1985 a 1988, inició con 2237.0 miles de toneladas y concluyó con 3317.2 miles de toneladas., efectuándose en 1986 una reducción mínima de 206 toneladas, incrementándose en 1987 en 690 toneladas.<sup>67</sup> Ahora mencionaremos los estados con mayor producción estimada en el año de 1990 de mayor a menor en primer lugar Jalisco con 203 toneladas el cual por tradición es un estado maicero, en segundo México con 200 toneladas, en tercero Tamaulipas con 181 toneladas, en cuarto lugar Chiapas con 175 toneladas, en quinto Guerrero con 140 toneladas, con un rendimiento general de 3.5 toneladas por hectárea a excepción del tercero que fue de 4.0 toneladas por hectárea. (Para datos de producción 1990-1993 remitirse cuadro 5). Si bien para 1990 no hay rendimientos muy claros debido a que fue el año del recorte de clientes, quedaron los mismos rendimientos para los siguientes años; sin embargo se pudiera estar sobrestimando.

Durante 1990 a 1993 las tasas medias de crecimiento más altas correspondientes a la

<sup>67</sup>Datos tomados de Banco Nacional de Crédito Rural, SNC. Institución de Banca de Desarrollo "Banrural Sistema Financiero Mexicano 1982-1988." Cuadro No. 45

producción estimada de BANRURAL, conjuntamente con los números absolutos más elevados al finalizar el periodo fueron para Sinaloa, de 405 toneladas (83.5%), Sonora 112 toneladas (46.5%), Tamaulipas 276 toneladas (15.2%). Observamos como la producción se desplazo hacia lugares sin tradición maicera, a causa de lo cual Jalisco presentó un crecimiento escaso de 0.9%. Presentándose tasas medias de crecimiento negativas de la producción estimada, para el mismo periodo de mayor a menor en los estados tradicionales, en primer lugar para Guerrero iniciando el periodo con 140 toneladas y con un decrecimiento de -78.5%, en segundo lugar para el estado de México comenzando con 200 toneladas presentando un decrecimiento de -57.8%, en tercer lugar Durango con 75.3 toneladas al empezar y mostrando un decrecimiento de -51.2%, en cuarto lugar Veracruz con 125 toneladas y con una tasa de decrecimiento de -34.5%, en quinto Querétaro con 49 toneladas y un decrecimiento de -34.1%.

| CUADRO 6                                 |     |        |     |        |     |        |     |     |  |
|--|-----|--------|-----|--------|-----|--------|-----|-----|--|
| PRODUCCION ESTIMADA BANRURAL (1990-1993) |     |        |     |        |     |        |     |     |  |
|  | 9   |        | 1   |        | 2   |        | 3   |     |  |
|  | Ren | Pro    | Ren | Pro    | Ren | Pro    | Ren | Pro |  |
| Jalisco                                  | 3.5 | 203.35 | 3.5 | 196.7  | 3.5 | 220.85 | 3.5 | 209 |  |
| Sinaloa                                  | 5   | 65.5   | 5   | 145.5  | 5   | 196    | 5   | 405 |  |
| Tamps.                                   | 4   | 180.8  | 4   | 124.4  | 4   | 138.4  | 4   | 276 |  |
| Chih                                     | 3.5 | 137.9  | 3.5 | 112.35 | 3.5 | 164.5  | 3.5 | 113 |  |
| Chiapas                                  | 3.5 | 175    | 3.5 | 169.05 | 3.5 | 134.4  | 3.5 | 134 |  |
| Sonora                                   | 5   | 35.5   | 5   | 136.5  | 5   | 108    | 5   | 112 |  |

Elaboración propia.

FUENTE: Datos INEGI

Posteriormente haremos el análisis del crédito por estado otorgado por BANRURAL para 1990-1993 a fin de detectar el comportamiento después del recorte de clientes.

El total nacional de crédito otorgado al cultivo de maíz durante el periodo 1990-1993 a precios constantes fue de \$8165.1 millones a precios de 1980, con lo que se habilitó una superficie de 1.7 millones de hectáreas con una tasa media de decrecimiento de -4.2% (para información sobre crédito de maíz remitirse cuadro 7) Los estados con mayor monto de crédito recibido durante el periodo en orden descendente fueron Jalisco, Sinaloa, Tamaulipas, Chihuahua, Chiapas, Sonora sumando un total de \$5411

millones a pesos de 1980, es decir el 66.3%, con lo cual se habilitó una superficie de 0.9 millones de hectáreas. Jalisco continúa por tradición sembrando la mayor cantidad de tierras; sin embargo tuvo la tasa de crecimiento en monto crediticio más baja de 0.3%, así como en superficie 0.9% y Sinaloa tiene el primer lugar por mayores incrementos en forma consecutiva tanto en monto recibido como en superficie habilitada, de 95.2% y 83.5% en forma respectiva. En lo que se refiere a Sonora, Tamaulipas, Chihuahua, y Chiapas presentaron tasas de crecimiento en crédito de 49.6%, 9.9%, 8.0%, y -10.6%, respectivamente, es importante mencionar que este último estado había sobresalido en la producción de maíz, y observamos como se reduce el monto crediticio en este estado y se incrementa en Sinaloa el cual no tenía una tradición en la siembra de este cultivo.

Dentro de los estados con mayor monto otorgado, tomando en consideración la cantidad de crédito otorgado en millones de pesos de 1980 por miles de hectáreas, presentó la más alta cantidad Sinaloa con \$7.0 miles de pesos de 1980 x ha., siguiéndole en segundo lugar Sonora con \$6.7, Jalisco ocupa el tercer lugar con \$6.1, Chihuahua en cuarto con \$5.2, Tamaulipas en quinto con \$4.6 y en último lugar Chiapas con \$4.1. Los estados tradicionales en la habilitación de este cultivo y que presentaron los mayores decrecimientos en el monto otorgado durante el periodo 1990-1993 tenemos de mayor a menor Guerrero, México, Veracruz, y Durango con -76.0%, -59.7%, -35.7% y -35.2%.

| <b>CUADRO 8</b>  |               |                 |                          |
|--|---------------|-----------------|--------------------------|
| <b>MONTO DE CRÉDITO ASIGNADO POR HECTÁREA</b>                |               |                 |                          |
| <b>Porcentaje Estado Productores (Período 1990-1993)</b>     |               |                 |                          |
| <b>(millones de pesos 1990, miles de hectáreas, m\$/ha.)</b> |               |                 |                          |
|  | Monto Crédito | Superficie Hab. | Monto Crédito/Superficie |
| <b>Total</b>   | 5411.0        | 983.2           | 33.50                    |
| <b>Jalisco</b>   | 1433.6        | 237.0           | 6.05                     |
| <b>Sinaloa</b>   | 1128.2        | 162.3           | 6.95                     |
| <b>Tamps.</b>  | 839.0         | 180.0           | 4.66                     |
| <b>Chiapas</b>   | 788.4         | 150.7           | 5.23                     |
| <b>Chiapas</b>   | 707.8         | 174.9           | 4.05                     |
| <b>Sonora</b>  | 513.8         | 78.3            | 6.56                     |

Elaboración propia datos INEGI, CONAL y Banco de México.

| <b>CUADRO 9</b>                               |     |       |     |       |     |       |     |     |
|---|-----|-------|-----|-------|-----|-------|-----|-----|
| <b>Producción Estimada BANRURAL 1990-1993</b> |     |       |     |       |     |       |     |     |
| Estados                                       | 90  |       | 91  |       | 92  |       | 93  |     |
|   | Ren | Pro   | Ren | Pro   | Ren | Pro   | Ren | Pro |
| <b>Jalisco</b>                                | 3.5 | 203.4 | 3.5 | 196.7 | 3.5 | 220.9 | 3.5 | 209 |
| <b>Sinaloa</b>                                | 5   | 65.5  | 5   | 145.5 | 5   | 196   | 5   | 405 |
| <b>Tamps.</b>                                 | 4   | 180.8 | 4   | 124.4 | 4   | 138.4 | 4   | 276 |
| <b>Chiapas</b>                                | 3.5 | 137.9 | 3.5 | 112.4 | 3.5 | 164.5 | 3.5 | 113 |
| <b>Chiapas</b>                                |     |       |     |       |     |       |     |     |
| <b>Chiapas</b>                                | 3.5 | 175   | 3.5 | 169.1 | 3.5 | 134.4 | 3.5 | 134 |
| <b>Sonora</b>                                 | 5   | 35.5  | 5   | 136.5 | 5   | 108   | 5   | 112 |

Elaboración Propia

#### D - Recuperaciones

Las recuperaciones totales, para el cultivo de maíz durante el periodo 1990-1993 ascendieron a \$1,364,415 miles, presentándose las más bajas en 1990 y 1991, éstas representan el 11% y 14% del total. De las recuperaciones durante 1990-1992 por Regionales las más altas se presentaron en los siguientes Noroeste (Sonora y Baja Calif.), Noreste (Tamps, N.L, S.L.P.) y Pacífico Norte (Nayarit, B.C.S, Sinaloa), con 86.9%, 86.1% y 82.7%. respectivamente y los regionales con menores recuperaciones fueron el Centro ( Gto, Qto, y México) y Centro Norte (Coahuila, Zacatecas) con 46.7% y 56.5%

### *E.-Los costos del crédito.*

Durante el periodo salinista la elevación de los costos de producción, a causa de las modificaciones, a fin de permitir la acción de las libres fuerzas del mercado. En primer lugar se incrementó la exigencia en la devolución de pagos, aunque todavía no se opera estrictamente en este caso como la banca comercial. Las tasas de interés cambiaron de ser bajas y constantes, a variables anualizadas, cabe también señalar la política instaurada desde 1987 de presión financiera sobre los productores de bajos ingresos (PBI) debido a que se programó el cobro a la tasa de los productores del siguiente nivel, es decir la de los productores de ingresos medios (PIM), actualmente las denominaciones de productores son nivel I y nivel II. Actualmente en algunas ocasiones no se realiza la cosecha a tiempo, por lo cual se proporcionan créditos prendarios o quirográficos, no obstante estos no servirán para pagar pasivos como anteriormente se practicaba. En el Prendario se prestará por un plazo hasta por 6 meses, quedando la cosecha en "prenda" en los almacenes, considerándose el pago a futuro que tendrá la cosecha, y los intereses serán a la tasa que este operando en el momento. En el caso del crédito quirográfico se prestará por un plazo de 3 meses para cubrir necesidades inmediatas, los intereses se estipularán de acuerdo al mes del contrato y colateralmente se estipularán 3 tasas. Estas serán una media, alta y baja, y se cobrarán por adelantado.

Como ejemplo de la elevación de costos tenemos el caso de Michoacán en Marabatio, en terrenos de 5 hectáreas de tierra de temporal en donde se siembra un ciclo y donde el sistema es de humedad, criollo, fertilizado, en dicho lugar la cuota de crédito asciende a \$2190.0 (59% del costo total.), el cobro de intereses asciende a \$1138.0 a una tasa de 48.7% \$1160.8, y si se le resta el valor del forraje y los subsidios de PROCAMPO, la utilidad sería 20.8. Es importante destacar, que pese al intento del banco de sanear las finanzas, y a pesar de las medidas innovadoras aplicadas surgió en Jaliaco en 1993 la lucha del movimiento del Barzón, por el reclamo del incorrecto tratamiento de las carteras vencidas y en 1994 lograron la promesa de una solución negociada en paquete, por las precisiones del gobierno del estallamiento de la guerrilla en Chiapas y de la difícil campaña electoral atravesada por el PRI .

## ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

79

La fijación de los precios de garantía elevados en maíz fue favorable para el cultivo; sin embargo estos beneficiaron a los productores con más recursos, y la explicación es la siguiente, tenemos que los precios relativos están medidos en términos del precio del maíz, registrándose algunos cambios en los años noventa, el precio del frijol ha aumentado a casi tres veces en los noventa; el trigo se ha mantenido, representando en promedio el 0.8 del precio del maíz en todo el periodo, en cambio el arroz y el sorgo, si bien se mantuvieron durante 25 años en la misma relación, en los noventa ambos pierden, más sensiblemente el arroz que ahora representa el 0.8 del precio del maíz." El pronóstico sería que entre más se acerque el precio relativo de un grano a cero o sea menor de 1 la variación con respecto al precio del maíz, mayor será la ventaja de este último y con ello la cantidad de superficie destinada a cultivarlo, de forma tal que de 1980 a 1989 el arroz pierde en promedio la mitad de las hectáreas con las cuales inició el periodo, y el sorgo más de cien mil hectáreas. También para 1993, la producción de sorgo y arroz se contrajo, el primero a la mitad de lo registrado en toda la década de los ochenta, y en el segundo independientemente de la reducción en superficie debido al incremento de rendimientos en casi una tonelada por hectárea, la producción se reduce menos de lo esperado, en los anteriores casos citados las hectáreas reducidas se dedican al maíz, en zonas de riego<sup>68</sup>

Se presentan los datos relevantes del cultivo de maíz elaborados por Pedro Reyes que retomó del "Análisis Estatal de los Efectos de política Económica y Bases para la estrategia para la conversión en la agricultura", para los 31 estados y la Región Lagunera entre 1991 y 1993 estos son los siguientes.

---

<sup>68</sup>Reyes, Pedro y Muñoz, Aide "Las cadenas de productos agrícolas básicos en México" ED. CIDE en prensa. 1997.

**Cuadro 18**  
**EFECTIVO ADECUADO POR HECTÁRETA DE LA MAZ**

|                             | NACIONAL | TEMPORAL | GRAVEDAD | BOMBEO |
|-----------------------------|----------|----------|----------|--------|
| Superficie                  | 5925     | 4782     | 660      | 481    |
| %                           |          | 80.7     | 11.2     | 8.13   |
| Producción                  | 15332    | 10899    | 2557     | 1875   |
|                             |          | 71.1     | 16.2     | 12.7   |
| Costo por Tonelada*         | 0.3      | 0.2      | 0.5      | 0.8    |
| CON RESPECTO AL COSTO TOTAL | %        | %        | %        | %      |
| QUÍMICOS                    | 16.89    | 20.23    | 19.79    | 14.79  |
| SEMILLA                     | 5.69     | 6.32     | 6.71     | 5.21   |
| MANUALES                    | 24.67    | 33.22    | 22.24    | 18.75  |
| MECANIZADA                  | 3.35     | 3.72     | 3.53     | 2.50   |
| FINANCIEROS                 | 13.73    | 14.97    | 16.16    | 12.24  |
| AGUA                        | 1.21     | 0.01     | 3.38     | 0.55   |
| ENERGÉTICOS                 | 7.95     | 4.01     | 5.75     | 11.15  |
| MAQUINARIA                  | 13.70    | 10.63    | 17.34    | 11.83  |
| BOMBEO                      | 8.77     | 0.29     | 0.00     | 19.91  |
| ADMINISTRACION Y DIVERSOS   | 4.12     | 6.61     | 5.35     | 3.04   |

Cuadro elaborado por Reyes, Pedro y Muñoz, Aidé en imprenta Cide 1997

\*El costo por tonelada es miles de nuevos pesos, la superficie está en miles de hectáreas y la producción en miles de toneladas. Las sumas pueden no coincidir debido al redondeo.

En una nota elaborada por Pedro Reyes establece que los costos se actualizaron a precios constantes de mayo de 1993, considerando el pago de renta sólo para las tierras de buen temporal y riego., consideró en maquinaria y equipo 50% de maquinaria de rehuso (costo servicio de mantenimiento mayor que el normal), 30% de deshecho (costo de mantenimiento normal) y el 20% restante es nueva (el precio de mercado a

valor presente por los años de vida útil). En dichas estructuras de costos se incluyen las explotaciones que tienen rendimientos de menos de una tonelada, consideradas como producción de autoconsumo, a consecuencia de lo cual se subestimarán el costo medio de las explotaciones de temporal al imputarse un bajo nivel salarial. "En el promedio, los costos que más ponderación tienen en el cultivo son las labores manuales, mecanización, químicos, energéticos y financiero".

### **III.-Productores de maíz en México.**

Una pregunta relevante a fin de iniciar el inciso es la de Caton de Grammont, Hubert, "¿qué perspectivas de cohesión social tienen los productores cuando el proyecto gubernamental de modernización plantea pasar de 27% de la PEA en el campo a 10% en el mediano plazo?" En relación a los estándares internacionales, las economías más desarrolladas poseen una PEA agrícola muy pequeña, y en la pretensión de México al imitarlos se debe de tener cuidado de no dañar a los productores, y a la economía desplazándolos sin tener la posibilidad de acceder a otro sector o migrar encontrando empleo, también otro factor importante ha de considerarse es la mano de obra como recurso abundante y el capital como recurso escaso en el sector agrícola. No obstante se ha optado por la capitalización para alcanzar el crecimiento.

Por lo que las repercusiones de las modificaciones en el marco productivo efectuadas en el agro motivan las siguientes preguntas ¿cómo afectaron a los productores maiceros temporales de escasos recursos? ¿cuáles fueron los efectos en los productores comerciales de riego?; así como finalmente ¿cuáles fueron los factores que hicieron atractivo al cultivo del maíz para estos últimos? las siguientes preguntas surgen en el ámbito crediticio y son ¿el cambio en la política crediticia como afectó a los productores y a la producción? y finalmente ¿el cambio en la política de subsidios?. En el análisis de este proceso de reformas las preguntas son ¿cuáles son las decisiones tomadas por los productores a raíz de todos los cambios suscitados en la agricultura, y cuál fue el papel que desempeñó el crédito dentro de la toma de decisiones?, ya que por un lado se redujo el crédito-subsidio otorgado por el Estado y por el otro se incrementó la operativa de la banca comercial en el agro, y se implementaron programas de subsidios



directos.

Una conclusión es la siguiente "Las políticas de ajuste polarizaron todavía más la estructura productiva provocando una exclusión social que elimina una parte de la población, rural y urbana de las relaciones de mercado",<sup>69</sup> y esto provocó inestabilidad social en el campo debido, igualmente a una crisis de rentabilidad, tanto por el desplazamiento de las diversas actividades a donde se decidió efectuar el reajuste como por la falta de alternativas o escasas alternativas brindadas por el Estado para estos grupos poblacionales. "Los productores con eficiencia tecnológica, capacidad para administrar el uso intensivo de grandes cantidades de trabajo o que disfrutaban de una renta diferencial (ubicación, clima) que les permite una producción con alto valor agregado están favorecidos por el nuevo modelo",<sup>70</sup> esta polarización más profunda originó una reestructuración social, que se analiza posteriormente.

"Las modificaciones recientes en la legislación agraria, principalmente la reforma de los artículos 4 y 27 de la Constitución Política liberan a las organizaciones del tutelaje estatal, asignan a las asambleas de base la capacidad de elegir el tipo de organización que más favorezca a sus miembros. Asimismo, se han abierto las posibilidades de funcionamiento de las organizaciones no gubernamentales y se han establecido exenciones tributarias y facilidades para su trabajo".<sup>71</sup> Pero ya existían diversos procesos productivos, los cuales solo se legalizaron con las reformas al artículo 27 constitucional, como la renta de las tierras ejidales, la asociación para producir en mediería, los préstamos de las agroindustrias para asegurar la producción, la cesión de derechos ejidales mediante contratos privados. De la misma manera sigue existiendo el abandono de las tierras poco productivas, para cambiar de actividad.

<sup>69</sup>Prud'homme, Jean François, Appendini Kirsten, Carton de Grammont, Hubert y Bartra, Armando. "El impacto social de las políticas de ajuste en el campo mexicano" ED. Plaza y Valdés, Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales. 1995. p.26

<sup>70</sup>Ibidem.

<sup>71</sup>De Janvry, Alán, y autores varios "Reformas del Sector Agrícola y el Campesinado Mexicano" FIDA-IRCA 1995.

Para esta tesis es importante mencionar los resultados obtenidos, a través de una encuesta de la SARH-CEPAL, de 1992 en donde se encontró que el acceso al crédito y a la asistencia técnica se correlacionaba positivamente con el nivel organizativo.<sup>72</sup>, debido a lo cual se considero relevante analizar, someramente los diferentes tipos de organizaciones surgidas en el sector rural. Observan en la actualidad el cambio del ejido, debido a que a dejado de ser la organización aglutinante en torno a la cual se organizaban los campesinos para obtener tierra, recursos económicos, resolución de problemas administrativos y entorno al que giraba su vida política y social, la pérdida de poder se debe a la existencia de nuevas formas de organización productiva como Asociaciones Regionales de Interés Social (ARIC), Sociedades de Solidaridad Social (SSS), Sociedades de Producción Rural (SPR), Asociación en participación, en los programas PRONASOL el cual creó comités de Solidaridad y FONAES, Sociedades Mercantiles y primordialmente por las modificaciones constitucionales al artículo 27.

Sin embargo el ejido continua regulando el acceso a la tierra siendo necesario para la administración de servicios a la comunidad luz, agua, transporte, educación, salud, etc. se imparte la justicia para delitos menores y coadyuva a conformar los comités de PRONASOL, siendo en general utilizado por el Estado, para otorgar servicios a la comunidad, en su política de combate a la pobreza. Tiene encontrá la posible privatización y los procesos de titulación sin resolver, en donde pudiera darse un falló en su contra, por otro lado a perdido fuerza como representación del partido en el poder y las funciones de PRONASOL y Fonacs tratan de entregarlas directamente a las organizaciones productivas con el fin de restarle fuerza a las organizaciones de ejidatarios y pequeños propietarios.

Y el programa Procede reavivo antiguos conflictos agrarios, donde la lucha por la tierra continua siendo un factor primordial. También la formación de asociaciones mixtas, reagrupando a diferentes tipos y tamaños de productores (ejidatarios, pequeños propietarios, agroindustriales), debido a lo cual las características positivas de cada uno

---

72 Idém.

contribuyen a la obtención de más y mejores recursos para producir, así como empresas individuales con mayor capacidad económica con lo cual el ejido individual empieza a tener una tendencia a caducar.

Con las Reformas y el TLC el gobierno renunció a la capacidad de concertación con las organizaciones rurales no corporativizadas, imponiendo el nuevo esquema económico-social, siendo la disyuntiva de estas organizaciones reducir su posible poder de negociación o someterse a dichos cambios y sus implicaciones. En México el Estado había venido organizando a los grupos sociales, de forma tal que había creado un sistema de representación social y política de tipo corporativo. Surgiendo desde los treinta la Confederación Nacional Campesina (la trilogía eran Los Comisariados Ejidales, los Representantes de las Agencias Estatales y los funcionarios de la propia Confederación); sin embargo desde mediados de los años setentas, la crisis del sector rural originó organizaciones rurales independientes del gobierno y muchas veces en oposición a éste, y en la década de los ochentas según el esquema de Janvry, se presentaban cinco procesos de organización de productores rurales y son los siguientes:

- a) El nacimiento de nuevas organizaciones oficiales, asociadas principalmente a la CNC.
- b) La formación de organizaciones independientes cuya demanda era la obtención de tierra, siendo la más relevante la CNPA..
- c) La formación de organizaciones autónomas de productores, cuya base fueron las organizaciones campesinas beneficiadas por los programas redistributivos de la década de los setentas.
- d) El surgimiento del sindicalismo de trabajadores agrícolas.
- e) La organización de consumidores a través de Conasupo-Coplamar.

Estos procesos originaron que la CNC iniciará un proceso de modernización, para enfrentar a los grupos que consideraba opositores dentro de los que destacaron la UNORCA (Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas),

quienes buscaban una independencia y desarrollo en la producción de los ejidos; así como la participación en la planificación de las políticas públicas.

Por otro lado cabe señalar, que destacan las organizaciones surgidas en 1970 denominadas ONGs (Organizaciones no Gubernamentales). Incrementándose desde entonces, y ya en los noventas se han podido dividir en

- 1.- Por un lado en organizaciones de promoción y desarrollo
- 2.- Prestación de servicios y las de asesoría y apoyo.

Destaca la ONG denominada Consultores del Campo A.C. ubicada en Michoacán desde 1977, lo más relevante de sus acciones, es el desarrollo de las tecnologías para maíz en zonas temporaleras; sin embargo en este caso las relaciones con el Estado son ambiguas, existe la colaboración, pero a su vez la desconfianza. También en este momento existe un proceso de descentralización y autonomía frente al corporativismo del Estado motivado por el escaso diálogo y el reducido poder de negociación con el gobierno, en el cual se sitúan el sistema de redes sociales para la autogestión campesina, como las organizaciones del sector privado; sin embargo independientemente que el gobierno sigue manteniendo el control, el resultado de estos esfuerzos de separación de la cúpula de poder ha sido la unión de ejidatarios y pequeños propietarios, siendo el Barzón quien mejor ejemplifica dicha situación aunque originalmente era órgano representativo de pequeños propietarios.

Los siguientes son ejemplos de las diferentes empresas campesinas generadas.

La organización de ejidatarios de Jalisco, Nayarit, Colima, Michoacán y Querétaro, conformando 31 organizaciones sociales conglomerados en la empresa denominada Comercializadora Agropecuaria de Occidente S.A de C.V., (COMAGRO)<sup>73</sup>. Las parcelas de los socios tienen un tamaño entre 4 y 10 hectáreas, producen maíz usando economías de escala, asesoría técnica, investigación y capacitación, también

<sup>73</sup>El Financiero "Empresas y Campo" Rudiño, Edith Lourdes 08/07/93 p. 36A.

comercializan insumos, el maíz en mazorca y tienen proyectos de participación en otros eslabones de la cadena productiva de este producto.(harina de nixtamal). Y a la fecha presenta buenos resultados financieros, también poseen además de los 16 puntos de distribución que obtuvieron de Fertimex otros 15, conformando su principal mercado de maíz el estado de Jalisco. Otra forma actualmente es la asociación de tres consorcios a nivel nacional los cuales producen harina de maíz, y también tortillas el primero y el tercero: Maseca, Minsa y Grupo Industrial Bimbo. Nos interesa para la tesis el caso de Maseca, la cual tiene proyectos de asociación con varios productores de maíz, y su principal objetivo es la mejora del grano, para superar la calidad en su producción de tortilla., este hecho nos hace pensar la necesidad de esta empresa de asegurar la provisión de maíz vía productores nacionales, con el fin de garantizar el abasto y un buen precio de este cultivo. Igualmente Minsa que en un proyecto reciente de producción de maíz invierte en forma conjunta con BANRURAL<sup>74</sup> y Promotora Agropecuaria Universal (PAUSA) en Jalisco y Michoacán dentro de 2500 hectáreas, en un contrato de asociación en participación con 360 productores ejidatarios y pequeños propietarios.<sup>75</sup>

Por todos estos acontecimientos mencionados, se presentó un proceso de búsqueda de permanencia ya sea asociándose, vendiendo o rentando sus tierras, volviéndose de autoconsumo o el extremo de abandonarlas para luchar con las armas para mejorar sus condiciones. En lo que se refiere a las asociaciones, con la reestructuración se dieron las siguientes formas de participar en el campo, los contratos de compra-venta de insumos, servicios y productos de corta temporalidad; sociedades por acciones y la colaboración entre los productores privados y ejidatarios permaneciendo independientes unos de otros, contribuyendo los primeros con tecnología, administración y parte de los recursos así como los segundos aportan tierra, fuerza de trabajo y acceso al crédito.

A consecuencia de lo cual Carton de Grammont. Hubert, plantea una nueva

---

<sup>74</sup>Banrural apoyo con crédito dicho proyecto.

<sup>75</sup> El Financiero, México, 12/08/1994 p10.

clasificación para los productores.

- a) Productores campesinos pobres o marginales, dependen de los planes gubernamentales de largo plazo para poder producir para el mercado.
- b) Productores que producen para el mercado y la ayuda del gobierno son recursos extras.
- c) Productores comerciales que compiten con el mercado internacional, pero con apoyos gubernamentales, con recursos minimamente parecidos a los de los países competidores.
- d) Campesinos pobres excluidos de las relaciones de mercado, los cuales no entran dentro de los planes de desarrollo del gobierno sufriendo de extrema pobreza, debido a la falta de inserción en la economía de mercado que los condujo a la agudización de la pobreza. Ellos la vivieron antes por el desempleo o subempleo temporal, pero ahora por la carencia de alternativas.
- f) Los productores de Chiapas que sostienen demandas agrarias, encontrá de la ideología neoliberal.

#### IV.- El cultivo del maíz y el TLC

Desde 1990 con el inicio de las negociaciones del TLC, hubo un desplazamiento de funciones de la SARH, hacia SECOFI y Hacienda las cuales emprendieron la marcha de las negociaciones de la política económica en el campo, sin considerar ni la experiencia, ni la especialidad de la secretaria de ser cabeza de sector, para entablar los acuerdos, en los aspectos relacionados sobre el campo mexicano. Finalmente el primero de enero de 1994, se estableció formalmente el Tratado de Libre Comercio, las disposiciones trilaterales entre los países miembros contemplan para el sector agrícola apoyos internos y subsidios a la exportación. Sin embargo debido a las diferencias existentes en la agricultura de Estados Unidos y Canadá con respecto a la mexicana, el acuerdo de liberar el maíz a quince años, tiene fuertes repercusiones en el sector agrícola por el imperativo en el cambio de la política de subsidios otorgados a los productores de este tipo de cultivo, eliminando los principios de autosuficiencia alimentaria en base a la producción de granos, preocupación del bienestar de los

productores del campo en general y pacificación política.

Los objetivos del TLC entre México, Estados Unidos y Canadá según Aranda Izguerra son los siguientes:

- Promover y asegurar un mayor volumen y valor de las exportaciones nacionales a esos países.
- Reducir las restricciones arancelarias y no arancelarias que limiten las exportaciones de productos nacionales.
- Impulsar una mayor productividad y competitividad en la Economía Nacional
- Incrementar los niveles de empleo y bienestar de la población.
- Reducir los niveles internos de los precios mediante la liberación de las importaciones."

De forma tal, que en el TLC, entre México, Estados Unidos y Canadá se establece la eliminación inmediata de barreras no arancelarias, la creación de sistemas de arancel cuota, o bien aranceles; sin embargo ya desde 1989, desaparecieron la mayoría de los requisitos de permisos de importación y se sustituyeron por aranceles para algunos de los cultivos. Se considera que los aranceles eliminados con el tratado en el sector agropecuario equivalen en su valor<sup>76</sup> aproximadamente a la mitad del comercio bilateral entre estos dos primeros países mencionados. Para el caso del maíz el establecimiento de aranceles-cuota, son cuotas de importación con cero arancel, considerándose el nivel promedio de comercio reciente, incrementándose generalmente en tres por ciento anual, y sólo se cobrará arancel cuando se rebase de esa cuota. La desaparición de este arancel será en forma gradual hasta reducirse a cero a los quince años.

El TLC dió origen en cierta medida a algunas de las reformas económicas, antes de la firma Calva, planteaba la imposibilidad de México para enfrentar la competitividad de Estados Unidos, usando el método de determinar la competitividad de nuestro país, a

<sup>76</sup>Cálculo elaborado por los Gobernadores de los Estados Unidos, México y Canadá "Resumen TLC de América del Norte".

través del uso de costos obtenidos de la producción de maíz en diferentes sistemas productivos, comparada con los de dicho país. Siendo el resultado, el sostenimiento de la producción sólo en escasas áreas, y la afectación de los productores de autoconsumo ante los bajos precios del grano importado, ya que estos también concurren al mercado de trabajo, acarreando serios conflictos al país.

Añadiéndose a esta predicción el hecho de ocupar Estados Unidos el primer lugar en la producción del cultivo de maíz a nivel mundial, en 1993 alcanzó (240846 miles de toneladas) y México el sexto lugar con (18648.4 miles de toneladas)<sup>77</sup>. No obstante para se debía competir en los cultivos en donde México alcanza más ventajas comparativas, como es el caso de las frutas y hortalizas, y no considerar a la autosuficiencia alimentaria como sinónimo de serlo en maíz. Porque se podía comprar dicho cultivo, a través de las divisas obtenidas en los otros productos, sin necesariamente dejar de producirlo completamente, finalmente proponen implantar en forma conjunta un programa de irrigación de 1.1 millones de hectáreas en un tiempo de cinco años financiado con crédito externo.

La opción para México era optar por dejar de producir el grano o continuar produciéndolo, asimismo el punto del debate de los autores preocupados por los acuerdos a tomar en el Tratado en relación a este sector, y la conclusión tomada ha sido apoyar la producción de frutas y hortalizas y el maíz será una producción secundaria, si logra subsistir a la competencia, con todos los apoyos brindados. A partir de esta decisión el crecimiento agrícola tiene la posibilidad de obtenerse, a través del incremento de sus exportaciones, pero este puede lograrse conjugando recursos propios e inversión extranjera. Debido a lo cual con el propósito de lograrlo en el acuerdo general del TLC sobre la agricultura se autorizó la inversión extranjera en los siguientes términos. "Sólo las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana podrán ser propietarios de tierra destinada para propósitos agrícolas, ganaderos o silvícolas. Tales empresas deberán emitir una serie especial de acciones (acciones "T"),

---

<sup>77</sup>SARH, Subsecretaría de planeación "Producción y Comercialización de Maíz 1987-1993" p.93 Datos a Octubre-Septiembre.



representando el valor de la tierra al momento de su adquisición. Los inversionistas de otra Parte o sus inversiones podrán adquirir hasta el 49 por ciento de participación en las acciones serie "T".<sup>78</sup>

Si se piensa en la movilidad de los capitales, la pregunta sería ¿Cuál es la conveniencia de los productores maiceros de Estados Unidos de invertir en México?. En primer lugar a nivel agrológico, la producción de maíz en ese país tiene las condiciones idóneas para su producción; y en nuestras tierras sólo hay algunas entidades como la Frailesca en donde las condiciones son óptimas; sin embargo la mano de obra es más barata en nuestro país o se ahorrarían costos en la comercialización en el mercado interno mexicano; además no existen tantas restricciones ambientalistas y los precios del grano de maíz son más bajos; sin embargo otro problema que se presentan es alcanzar los altos rendimientos obtenidos en Estados Unidos, para lo cual se requiere invertir en investigación y tiempo, aún en las áreas propicias al cultivo.

Por otro lado al ser más rentables las frutas y las hortalizas es muy probable, la elección de los inversionistas preferentemente en este tipo de productos, y muchos de los productores nacionales saldrán perdiendo por no ser competitivos. Debido a lo cual existen fuertes expectativas de que la producción de maíz saldrá muy afectada, a causa de lo cual el Estado Mexicano ha tratado de crear mecanismos para proteger a los productores con posibilidades de perder por los efectos negativos que el TLC tendrá sobre ellos. Un ejemplo es el PRONASOL, con pocas probabilidades de salvarlos, cuando muchos productores quedaron fuera del programa y los países desarrolladas como Gran Bretaña Francia y Estados Unidos en su proceso de relocalización de recursos no lo hicieron con los productores afectados. Concretizando algunas de las medidas implantadas en la agricultura en el caso del maíz son las siguientes.

#### *A.- Protección.*

La protección durante quince años al maíz, frijol, y la leche en polvo es decir en el

---

<sup>78</sup> Tratado de Libre Comercio de America del Norte Tomo II SECOFI México 1990 Pág 132.

2009 entrarán estos productos sin pagar impuestos; sin embargo desde 1986 se hicieron más sencillos los permisos de importación a ciertas industrias de derivados del maíz ejemplo aceites, almidones y harina, sin incluirse a las industria productora de tortillas. Una excepción es el permiso a los cinco años sin pagar impuesto de la entrada de maíz dulce a Canadá en temporada

*B.- Medidas para incrementar los rendimientos y reducir costos.*

El acuerdo benéfico para la agricultura a través del cual se reducen costos e incrementan los rendimientos (en este caso cultivo del maíz) fue la aprobación de importaciones sin ningún impuesto para los siguientes productos .Tractores nuevos y usados, segadoras, trilladoras, cosechadoras, empacadoras de forrajes, incubadoras, trituradoras, secadoras, hoces y guadañas, arados, fertilizantes<sup>79</sup>, insecticidas y herbicidas.

*C.- Eliminación de subsidios a la exportación*

Otro acuerdo importante en el TLC es el objetivo de lograr la eliminación multilateral de los subsidios a la exportación para los productos agropecuarios, en este punto sabemos que Estados Unidos presta actualmente a México créditos blandos para la importación de maíz, y de lo cual no se habla, así como del futuro tratamiento que se les dará.

*D.- Medidas fitosanitarias.*

Y finalmente la existencia entre cada una de las partes de la prestación de asesoría técnica, información y asistencia de medidas sanitarias y fitosanitarias.

*E.- Régimen de Comercio Exterior.*

En específico para el maíz el **REGIMEN DE COMERCIO EXTERIOR**<sup>80</sup> que entro en vigor el primero de enero de 1994 es el siguiente.

---

<sup>79</sup>Para el caso de los fertilizantes las importaciones se liberaron ya desde 1993.

<sup>80</sup>SARH, Subsecretaria de planeación "Producción y Comercialización de Maíz 1987-1993" la cual lo extrajo de Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

1).-El grano para consumo humano, industrial y forrajero entra dentro de la fracción arancelaria 1005.90.99, la cual determina que para terceros países las importaciones requieren permiso previo con cero arancel, incluyéndose en esta fracción que las importaciones en el marco del TLC se dividirán en primer lugar en cupo libre de arancel de 2,500.0 para los Estados Unidos y de 1,0 para Canadá (incrementándose dicha cuota 3% anual durante el periodo de desgravación), y las importaciones fuera de cupo serán de 206.4% (Se negocia un arancel del 215%, con una desgravación del 24% en los primeros 6 años y lineal a partir del séptimo año.) para las cuales el periodo de desgravación será de 15 años. La exportación tendrá permiso liberado y arancel cero. 2).-Para el grano palomero la fracción arancelaria será 1005.90.01, la cual establece que para terceros países las importaciones están liberadas de permiso previo, con 20% de arancel., en las importaciones en el marco del TLC, no se negocia cuota libre de arancel para ninguno de los dos países miembros restantes, pero fuera de cupo el arancel será de 18% (Se negocia un arancel de 20%, con una desgravación lineal a partir de 1994) con un periodo de degradación de 10 años, para la exportación el permiso será liberado y el arancel cero. 3).-El maíz para siembra cae dentro de la fracción arancelaria 1005.10.01, la cual refiere que para terceros países las importaciones requieren permiso previo, con arancel cero y las exportaciones tendrán permiso liberado y arancel cero.

#### *F.-Organización Mundial de Comercio (OMC) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)*

Es importante mencionar los siguientes eventos relevantes realizados con diferencia de meses respecto al TLC, debido a las implicaciones en la agricultura y el sistema crediticio, el primero la Ronda Uruguay debido a que se tomaron acuerdos entre 109 países y el segundo la entrada a la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico), debido a que México podrá participar en acuerdos correspondientes a los países desarrollados sin que éste lo sea. Igualmente mencionar la realización en el interior de la Organización Mundial de Comercio (OMC) antes Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de la llamada Ronda Uruguay, la cual después de siete años concluyó el 15 de abril de 1994 . Cabe mencionar que desde la

entrada al GATT de México en 1985, quedan eliminados del mercado muchos productores de granos. Para conciliar las políticas TLC con la organización mencionada se estableció, tomarán cada país miembro las decisiones de modificar sus mecanismos de apoyo interno a la agricultura de acuerdo con sus obligaciones pactadas con éste.

En la Ronda de Uruguay se tomaron acuerdos relevantes sobre el comercio del sector agrícola, y se obtuvo una mayor proporción de aranceles consolidados<sup>81</sup> en las fracciones totales de cada una de las partes. También, los aranceles para los productos agrícolas se reducirán en 24% para los países en desarrollo de 1995 al 2005 (10 años). Así como se establecieron compromisos de reducción de ayuda interna a la agricultura de algunos productos, igualmente la reducción de los subsidios a la exportación, estableciéndose serán dos tercios de las aceptados a los países desarrollados, los cuales tendrán que reducirlos en 36% en relación al periodo 1986-1990., iniciándose ambas en 1995 y finalizándose la primera antes del 2005 y la segunda en el 2000. Algunas de las repercusiones por los acuerdos de la Ronda, es el pronóstico del desplazamientos de las exportaciones que otros países hacen hacia Estados Unidos, por exportaciones mexicanas y según Zapata Martí y Gabriele, se presentará un incremento en los precios de los cereales y un crecimiento global de las exportaciones de los países en desarrollo.

El otro evento es la entrada a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) el 18 de mayo de 1994, en donde uno de los acuerdos es que las ventajas que se otorguen a algún país miembro deben extenderse a la totalidad de los integrantes, y México se comprometió extender las ventajas del Tratado de Libre Comercio en servicios financieros a más tardar en 1998 y por el otro lado se espera que los créditos que otorguen a México por pertenecer a esta organización sean calificados como de menor riesgo.

---

<sup>81</sup>Estos constituyen un techo máximo en relación a algún exportador signatario, exceptuándose sólo cuando se originen problemas en la Balanza de pagos, un aumento repentino de las importaciones o cualquier otro caso relevante de esta naturaleza.

Con el afán de detallar lo anterior, se considera la siguiente definición de la competitividad<sup>82</sup>, ésta es la capacidad tecnológica y el ambiente institucional de un país que determina su participación en el ingreso mundial, como proceso dinámico cuya tendencia positiva es a incrementarlo. La unidad de medida a nivel general en términos de mercado es en primer lugar la balanza comercial y en segundo las condiciones de su moneda.<sup>83</sup> Por un lado se ha pretendido virar hacia cultivos más rentables, pero al mantener un precio de garantía, alto tanto para maíz como para frijol, el resultado es que en estos productos la producción se ha incrementado en el Norte y Noreste del país en los últimos años, reduciéndose la producción de sorgo, soya, cártamo, algodón y arroz que son cultivos con mayor valor, por lo que por un lado la balanza comercial a mejorado debido a que se han disminuido las importaciones de maíz y frijol, pero ha empeorado debido a que se han tenido que importar granos de muy alto valor comercial.

Y bajo estos supuestos se tiene que el sector agropecuario no ha sido competitivo, debido a que durante el periodo 1986-1989 la Balanza Comercial Agropecuaria fue disminuyendo su monto a lo largo del periodo, convirtiéndose en negativa en los últimos dos años alcanzando un monto en éste último de \$U.S.288.50 millones, superando a la del año anterior en \$U.S.161.50 millones. Y en lo que respecta al periodo 1990-1994 de la balanza agropecuaria, inició con signo positivo aunque con montos bajos, para convertirse en deficitaria durante 1992-1994 llegando en el último año a \$U.S.729.2 millones.

La balanza comercial para el cultivo del maíz durante el periodo 1985-1992, se tiene que de 1985 a 1986 se redujo el monto erogado por importaciones, para elevarse en forma constante de 1987 hasta 1990, para volverse a reducir durante 1991-1992 hasta \$U.S.183 millones en éste último, durante 1995 fue deficitaria en \$U.S.87536 miles y en 1996 en \$U.S.492146, a pesar de que se le ha protegido al cultivo y los precios de garantía han sido elevados, durante el año 1989 el P.V. ascendió de \$435 el cual pasó

<sup>82</sup>Calva analizó la competitividad por el lado de los costos de producción.

<sup>83</sup>Reyes, Pedro y Muñoz Aide imprenta 1997.

a \$657.5 por tonelada para el otoño-invierno y a \$1800 por tonelada para el primavera verano y para el otoño-invierno 1996 a \$3100 por tonelada.<sup>84</sup>

En cuanto se refiere al comercio exterior algunos autores pronosticaban incrementó en las exportaciones de México a Estados Unidos, mientras otros por el contrario plantean un incremento en las importaciones mexicanas, y observamos que el TLC entró en vigor en 1994 y para 1995-1996 la balanza ha sido deficitaria, lo preocupante es que se han puesto muchas restricciones para maíz, con el fin de protegerlo; sin embargo mientras los pronósticos eran la elevación de la productividad y reducción del desempleo rural; se tiene en 1994-1995 una crisis en la producción del maíz. Por otro lado unos pronostican un incremento comercial en la producción agrícola de Estados Unidos hacia México otros una reducción. (Levy y van Winjbergen) pronosticaron que en las perspectivas para los agricultores mexicanos en términos de ingreso agregado, era posible una declinación de \$U.S.440 millones en los excedentes del productor que surjan del TLC y aumenten a \$U.S.500 millones, si México abre sus fronteras unilateralmente a las importaciones. Para medir los efectos del TLC desligados de las reformas no es una tarea fácil, por lo que se dio un panorama muy general de lo sucedido, para entrar a uno de los temas propiamente del trabajo de tesis.

---

<sup>84</sup>Datos Banrural.

| CUADRO 3                                  |       |       |       |       |       |        |       |       |              |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|--------|-------|-------|--------------|
| SUPERFICIE HABILITADA DE MAIZ POR BANRRAL |       |       |       |       |       |        |       |       |              |
| ESTADOS                                   |       |       |       |       |       |        |       |       |              |
| 1990-1993                                 |       |       |       |       |       |        |       |       |              |
| (Miles de hectáreas)                      |       |       |       |       |       |        |       |       |              |
| Estados                                   | 1990  | %     | 1991  | %     | 1992  | %      | 1993  | %     | tmc<br>90/93 |
| T.N.                                      | 501.3 | -76.3 | 366.7 | -26.9 | 368.8 | 0.6    | 441.0 | 19.6  | -4.2         |
| Jalisco                                   | 58.1  | -59.5 | 56.2  | -3.3  | 63.1  | 12.3   | 59.6  | -5.6  | 0.9          |
| Chiapas                                   | 50.0  | -46.4 | 48.3  | -3.4  | 38.4  | -20.5  | 38.2  | -0.5  | -8.6         |
| México                                    | 57.1  | -73.3 | 13.1  | -77.1 | 0.0   | -100.0 | 4.3   | 0.0   | -57.8        |
| Méjx.                                     | 33.8  | -75.6 | 12.5  | -63.0 | 14.8  | 18.4   | 17.2  | 16.2  | -20.2        |
| Qro                                       | 40.0  | -68.8 | 5.2   | -87.0 | 1.0   | -80.8  | 0.4   | -60.0 | -78.5        |
| Puebla                                    | 13.2  | -90.5 | 12.7  | -3.8  | 9.3   | -26.8  | 14.2  | 52.7  | 2.5          |
| Tlaxcala                                  | 45.2  | -52.2 | 31.1  | -31.2 | 34.6  | 11.3   | 69.1  | 99.7  | 15.2         |
| Chiapas                                   | 39.4  | -74.0 | 32.1  | -18.5 | 47.0  | 46.4   | 32.2  | -31.5 | -6.5         |
| Oaxaca                                    | 3.4   | -96.7 | 2.6   | -23.5 | 1.6   | -38.5  | 1.3   | -18.8 | -27.4        |
| Sinaloa                                   | 13.1  | -86.9 | 29.1  | 122.1 | 39.2  | 34.7   | 80.9  | 106.4 | 83.5         |
| Zaco                                      | 11.8  | -83.8 | 5.2   | -55.9 | 5.2   | 0.0    | 3.6   | -30.8 | -32.7        |
| Vizc.                                     | 35.6  | -68.8 | 30.0  | -15.7 | 17.4  | -42.0  | 10.0  | -42.5 | -34.5        |
| Dgo                                       | 21.5  | -74.1 | 2.2   | -89.8 | 5.3   | 140.9  | 2.5   | -52.8 | -31.2        |
| Go  | 15.7  | -84.3 | 5.9   | -62.4 | 0.0   | -100.0 | 17.5  | 0.0   | 3.7          |
| Hgo                                       | 2.4   | -96.2 | 2.3   | -4.2  | 2.5   | 8.7    | 3.0   | 20.0  | 7.7          |
| Yucatán                                   | 4.6   | -87.3 | 3.7   | -19.6 | 4.8   | 29.7   | 2.7   | -43.8 | -16.3        |
| N.L.                                      | 4.5   | -80.0 | 4.9   | 8.9   | 4.5   | -8.2   | 7.0   | 55.6  | 15.9         |
| Qo  | 14.0  | -71.7 | 3.0   | -78.6 | 0.0   | -100.0 | 4.0   | 0.0   | -34.1        |
| S.L.P.                                    | 2.3   | -79.5 | 1.3   | -43.5 | 0.8   | -38.5  | 1.4   | 75.0  | -15.3        |
| QR.                                       | 0.1   | -99.8 | 0.2   | 100.0 | 0.2   | 0.0    | 0.1   | -50.0 | 0.0          |
| Camp                                      | 8.5   | -80.5 | 8.2   | -3.5  | 7.6   | -7.3   | 6.3   | -17.1 | -9.5         |
| Tlaxcala                                  | 2.9   | -90.5 | 1.4   | -51.7 | 2.1   | 50.0   | 12.9  | 514.3 | 64.5         |
| Nayarit                                   | 8.7   | -66.8 | 9.8   | 12.6  | 10.4  | 6.1    | 10.1  | -2.9  | 5.1          |
| Sonora                                    | 7.1   | -69.0 | 27.3  | 284.5 | 21.6  | -20.9  | 22.3  | 3.2   | 46.5         |
| Agua                                      | 0.8   | -95.2 | 1.3   | 62.5  | 1.7   | 30.8   | 0.4   | -76.5 | -20.6        |
| Moravia                                   | 0.3   | -97.5 | 0.3   | 0.0   | 6.6   | 2100.0 | 0.9   | -86.4 | 44.2         |
| Colima                                    | 3.8   | -77.7 | 3.7   | -2.6  | 3.3   | -10.8  | 2.6   | -21.2 | -11.9        |
| Coahuila                                  | 1.2   | -93.1 | 6.4   | 433.3 | 11.7  | 82.8   | 5.0   | -57.3 | 60.9         |
| C.Lag.                                    | 0.7   | -92.3 | 2.8   | 300.0 | 8.4   | 200.0  | 4.6   | -45.2 | 87.3         |
| Tlaxc.                                    | 0.7   | -87.0 | 1.2   | 71.4  | 1.4   | 16.7   | 0.7   | -50.0 | 0.0          |
| B.C.S.                                    | 0.5   | -16.7 | 2.4   | 380.0 | 3.0   | 25.0   | 2.2   | -26.7 | 63.9         |
| B.C.                                      | 0.3   | -50.0 | 0.2   | -33.3 | 1.3   | 550.0  | 3.5   | 169.2 | 126.8        |
| D.F.                                      | 0.0   | 0.0   | 0.1   | 100.0 | 0.0   | -100.0 | 0.0   | 0.0   | 0.0          |

Fuente: "El Sector Alimentario en México" INEGI-CONAL, 1994  
Elaboración Propia.

| CUADRO 5<br>PRODUCCION ESTIMADA DE BANRURAL<br>1980-1988<br>(datos de hectáreas sembradas y ha.) |      |        |      |       |      |       |      |       |       |
|--|------|--------|------|-------|------|-------|------|-------|-------|
| Estados  | 80   |        | 81   |       | 82   |       | 83   |       | TMC   |
|  | Rend | Prod   | Rend | Prod  | Rend | Prod  | Rend | Prod  |       |
| Total Nac.   | 4.2  | 2105.0 | 4.2  | 1540  | 4.2  | 1549  | 4.2  | 1852  | -4.2  |
| B.C.   | 3.5  | 1.1    | 3.5  | 0.7   | 3.5  | 4.6   | 3.5  | 12.3  | 126.8 |
| C.L.   | 3.5  | 2.3    | 3.5  | 9.8   | 3.5  | 29.4  | 3.5  | 16.1  | 87.3  |
| Sinaloa  | 5    | 65.5   | 5.0  | 146.0 | 5.0  | 196.0 | 5.0  | 405.0 | 83.5  |
| Tlaxcala   | 3.5  | 10.2   | 3.5  | 4.9   | 3.5  | 7.4   | 3.5  | 45.2  | 64.5  |
| B.C.S.   | 3.5  | 1.8    | 3.5  | 8.4   | 3.5  | 10.5  | 3.5  | 7.7   | 63.9  |
| Coahuila   | 3.5  | 4.2    | 3.5  | 22.4  | 3.5  | 41.0  | 3.5  | 17.5  | 60.9  |
| Sonora   | 5    | 35.5   | 5.0  | 137.0 | 5.0  | 108.0 | 5.0  | 112.0 | 46.5  |
| Morelos  | 3.5  | 1.1    | 3.5  | 1.2   | 3.5  | 23.1  | 3.5  | 3.15  | 44.2  |
| N. L.  | 3.5  | 15.8   | 3.5  | 17.2  | 3.5  | 15.8  | 3.5  | 24.5  | 15.9  |
| Tamps  | 4    | 181    | 4.0  | 124.0 | 4.0  | 138.0 | 4.0  | 276.0 | 15.2  |
| Hidalgo  | 3.5  | 8.4    | 3.5  | 8.1   | 3.5  | 8.8   | 3.5  | 10.5  | 7.7   |
| Nayarit  | 3.5  | 30.5   | 3.5  | 34.3  | 3.5  | 36.4  | 3.5  | 35.4  | 5.1   |
| Gto.   | 3.5  | 55.0   | 3.5  | 20.7  | 3.5  | 0     | 3.5  | 61.3  | 3.7   |
| Puebla   | 3.5  | 46.2   | 3.5  | 44.5  | 3.5  | 32.6  | 3.5  | 49.7  | 2.5   |
| Jalisco  | 3.5  | 203.0  | 3.5  | 197.0 | 3.5  | 221.0 | 3.5  | 209.0 | 0.9   |
| Tabasco  | 3.5  | 2.5    | 3.5  | 4.2   | 3.5  | 4.9   | 3.5  | 2.5   | 0.0   |
| Q. Roo   | 3.5  | 0.4    | 3.5  | 0.7   | 3.5  | 0.7   | 3.5  | 0.4   | 0.0   |
| Chi  | 3.5  | 138.0  | 3.5  | 112.0 | 3.5  | 165.0 | 3.5  | 113.0 | -6.5  |
| Chiapas  | 3.5  | 175.0  | 3.5  | 169.0 | 3.5  | 134.0 | 3.5  | 134.0 | -8.6  |
| Camp   | 3.5  | 29.8   | 3.5  | 28.7  | 3.5  | 26.6  | 3.5  | 22.1  | -9.5  |
| Colima   | 3.5  | 13.3   | 3.5  | 13.0  | 3.5  | 11.6  | 3.5  | 9.1   | -11.9 |
| S. L. P.   | 3.5  | 8.1    | 3.5  | 4.6   | 3.5  | 2.8   | 3.5  | 4.9   | -15.3 |
| Yucatán  | 3.5  | 16.1   | 3.5  | 13.0  | 3.5  | 16.8  | 3.5  | 9.5   | -16.3 |
| Mchs   | 3.5  | 118.0  | 3.5  | 43.8  | 3.5  | 51.8  | 3.5  | 60.2  | -20.2 |
| Agcs   | 3.5  | 2.8    | 3.5  | 4.6   | 3.5  | 6.0   | 3.5  | 1.4   | -20.6 |
| Oaxaca   | 3.5  | 11.9   | 3.5  | 9.1   | 3.5  | 5.6   | 3.5  | 4.6   | -27.4 |
| Zacatecas  | 3.5  | 41.3   | 3.5  | 18.2  | 3.5  | 18.2  | 3.5  | 12.6  | -32.7 |
| Quéretaro  | 3.5  | 49     | 3.5  | 10.5  | 3.5  | 0     | 3.5  | 14.0  | -34.1 |
| Veracruz   | 3.5  | 125    | 3.5  | 105.0 | 3.5  | 60.9  | 3.5  | 35.0  | -34.5 |
| Durango  | 3.5  | 75.3   | 3.5  | 7.7   | 3.5  | 18.6  | 3.5  | 8.8   | -51.2 |
| México   | 3.5  | 200    | 3.5  | 45.9  | 3.5  | 0     | 3.5  | 15.1  | -57.8 |
| Guerrero   | 3.5  | 140    | 3.5  | 18.2  | 3.5  | 3.5   | 3.5  | 1.4   | -78.5 |
| D.F.   | 0    |        | 0    |       | 0    |       | 0    |       |       |

Elaboración propia, estimación realizada en base a superficie sembrada y rendimientos.  
Datos de "El Sector Alimentario en México ED. INEGI, CONAL BANRURAL.



| CUADRO 7<br>BARRIAL<br>Cambios de AVO OTORGADOS AL CULTIVO DE MAIZ<br>POR ENTIDAD FEDERATIVA<br>(Millones de pesos de 1982) |               |               |              |               |              |               |            |
|---|---------------|---------------|--------------|---------------|--------------|---------------|------------|
| Entidad   | Total         | 1980          | %            | 1981          | %            | 1982          | %          |
| <b>Total N</b>  | <b>8165.1</b> | <b>2174.8</b> | <b>-64.0</b> | <b>1808.1</b> | <b>-16.9</b> | <b>1815.1</b> | <b>0.4</b> |
| Jalisco   | 1433.6        | 360.9         | -44.9        | 335.6         | -7.0         | 372.9         | 11.1       |
| Sinaloa   | 1128.2        | 80.4          | -71.9        | 201.9         | 151.3        | 248.5         | 23.1       |
| Tlaxcala  | 839.0         | 221.7         | -54.5        | 175.6         | -20.8        | 147.5         | -16.0      |
| Chihuahua   | 788.4         | 164.2         | -63.0        | 158.9         | -3.3         | 258.4         | 62.6       |
| Chiapas   | 707.8         | 208.9         | -24.1        | 192.5         | -7.8         | 156.9         | -18.5      |
| Sonora  | 513.8         | 43.9          | -75.0        | 194.5         | 342.7        | 128.2         | -34.1      |
| Michoacán   | 356.4         | 142.7         | -57.9        | 53.7          | -62.4        | 72.3          | 34.6       |
| Veracruz  | 315.9         | 140.8         | -64.1        | 88.1          | -37.4        | 49.7          | -43.6      |
| Nuevo Léon  | 311.6         | 236.5         | -69.7        | 59.5          | -74.8        | 0.0           | -100.0     |
| Nayarit   | 214.0         | 51.5          | -67.2        | 45.5          | -11.8        | 59.3          | 30.4       |
| Baja California   | 195.9         | 56.9          | -81.8        | 53.3          | -6.4         | 33.1          | -37.9      |
| Quintana Roo  | 170.4         | 145.6         | -51.3        | 18.0          | -87.6        | 4.7           | -73.8      |
| Guerrero  | 164.4         | 69.5          | -72.1        | 24.4          | -64.9        | 0.0           | -100.0     |
| Coahuila  | 129.6         | 6.7           | -66.3        | 29.6          | 343.9        | 58.7          | 98.5       |
| Campeche  | 107.8         | 30.8          | -71.6        | 25.3          | -18.1        | 29.5          | 16.8       |
| C.Laguaira  | 90.5          | 2.6           | -47.4        | 12.7          | 380.4        | 45.4          | 257.7      |
| Durango   | 80.1          | 43.9          | -71.5        | 7.3           | -83.4        | 16.9          | 132.5      |
| N. León   | 77.9          | 8.8           | -63.9        | 18.3          | 108.9        | 19.0          | 3.7        |
| Quintana Roo  | 77.1          | 47.8          | -68.2        | 9.5           | -80.1        | 0.0           | -100.0     |
| Oaxaca  | 70.0          | 20.1          | -64.2        | 19.8          | -1.4         | 14.9          | -24.6      |
| Zacatecas   | 64.5          | 21.2          | -75.6        | 14.7          | -30.9        | 15.8          | 7.9        |
| Tlaxcala  | 50.3          | 10.5          | -87.8        | 4.2           | -59.6        | 5.2           | 21.7       |
| B. C. Sur   | 48.9          | 2.2           | -15.8        | 11.8          | 434.5        | 19.0          | 60.7       |
| Yucatán   | 47.4          | 15.6          | -71.2        | 10.9          | -30.1        | 14.0          | 28.4       |
| Hidalgo   | 37.2          | 10.3          | -90.8        | 8.4           | -18.6        | 8.0           | -3.9       |
| Agua Caliente   | 36.7          | 7.6           | -58.1        | 11.7          | 53.2         | 13.6          | 16.6       |
| B.C.  | 33.9          | 1.4           | -58.6        | 1.3           | -10.3        | 7.5           | 485.5      |
| Oaxaca  | 30.2          | 9.7           | -94.8        | 11.2          | 15.7         | 5.4           | -52.2      |
| S. L.P.   | 17.5          | 8.1           | -34.9        | 3.3           | -59.6        | 3.0           | -7.2       |
| Tlaxcala  | 14.1          | 2.6           | -88.3        | 4.5           | 73.2         | 3.5           | -23.5      |
| México  | 9.1           | 0.8           | -97.9        | 1.0           | 29.5         | 2.8           | 166.6      |
| Q.R.  | 2.3           | 0.2           | -99.7        | 0.7           | 365.9        | 1.0           | 39.8       |
| D.F.  | 0.5           | 0.0           | -67.0        | 0.4           | 3104.6       | 0.1           | -60.9      |

Elaboración propia con datos de INEGI, CONAL "El Sector Alimentario en México" y los indicadores del Banco de México, se calculó con la utilización del Índice de Precios de las Materias Primas en el Sector Primario.

## **CAPITULO IV**

### **PROCAMPO Y LA POLITICA DE COMPENSACIONES A PRODUCTORES POBRES: PRONASOL**

#### ***I.-PROCAMPO***

En México se decidió otorgar apoyos directos por medio del programa PROCAMPO al sector rural, usándolo como instrumento relevante de las reformas aplicadas en éste, implementándolo como consecuencia de la observación del gobierno de la ineficiencia del anterior sistema de subsidios en México, el cual estaba conformado por subsidios vía precios, costo de los insumos y comercialización de los productos agropecuarios y cuyo objetivo era elevar la producción. Pero estos distorcionaban las decisiones de los productores, y se daba menos apoyo a los productores de menores ingresos, así como no se otorgaba a los productores de autoconsumo lo cual entre otras causas imposibilitaba mejorar su situación, también los sistemas de subsidios a la tortilla eran menores en el sector rural, igualmente los productores con más porcentaje de su ingreso dedicado al consumo de alimentos eran los que recibían más caro el producto, de la misma manera se considera a los precios de garantía como un instrumento de motivación para fomentar la desigualdad por beneficiar a los productores con mayores rendimientos, encareciendo los insumos iniciales de los procesos productivos, ya que los sectores agroindustriales y agropecuarios debían adquirirlos a precios mayores a los internacionales. Por otro lado el otorgamiento de subsidios muchas veces obligaba al uso de tecnologías inadecuadas originando una distorsión en los costos, finalizando con la inhibición del desarrollo normal de canales de comercialización.

No obstante esta corriente innovadora, se prefirió para el caso del maíz y el frijol conservar el precio de garantía y continuar apoyándolos por medio de Conasupo, en este sentido los precios continúan distorsionando las decisiones del productor en lo que respecta a estos dos productos, guiándose en la toma de sus decisiones por la obtención de los apoyos del gobierno, con el fin de lograr buenos dividendos, y abandonan cultivos que por si mismos son rentables por tener su tierra mejor vocación

para ellos, también se distorsiona el mercado debido a continuar con la política de permisos previos a la importación, la compra del gobierno por medio de Conasupo a precios uniformes y superiores a los cuales realiza sus ventas, inhibiendo el desarrollo de la libre comercialización por provocar distorsión en el mercado a consecuencia de no permitir se cobren los costos reales en que incurren los productores tales como costos de transporte y almacenamiento, perjudicando a los consumidores por no permitirles la elección entre diferentes precios, teniendo en caso de necesidad la obligación en época de siembra de comprar a precios fijos más altos.

Por lo que se pretende ir paulatinamente creando un sistema nuevo de canalización de recursos, a través de apoyos directos vía el programa PROCAMPO, de forma tal de no originar distorsiones en la producción y se permita el aprovechamiento de las ventajas comparativas, incluyéndose por primera vez dentro la entrega de subsidios a los productores de autoconsumo; sin embargo existe la excepción de conservar para el maíz y frijol los precios de garantía, comercializando el resto de los cultivos agrícolas a los precios determinados por el mercado, en base a los precios internacionales puestos en zonas de producción.

Es importante observar como los tres países integrados dentro del TLC, entregan subsidios a su agricultura, siendo en el caso del cultivo de maíz los apoyos mucho mayores en México, debido a lo cual la liberalización del comercio y el posible retiro de estos puede acarrear problemas a los agricultores de nuestro país. La política de apoyos de los Estados Unidos es a través de créditos con apoyos en especie, requerimientos de reducción de superficie, pagos por desastre, subsidios a la exportación y pagos en deficiencia

| Cuadro 11<br>SUBSIDIOS AL MAÍZ<br>(Dólares por hectárea) |       |       |      |      |      |
|--|-------|-------|------|------|------|
| PAISES   | 1987  | 1988  | 1989 | 1990 | 1991 |
| México   |       |       |      |      |      |
| Bianco   | 124.0 | 114.2 | 43.2 | 99.1 | 92   |
| No   | 146.0 | 124.7 | 86.0 | 80.5 | 70.5 |
| Bianco   |       |       |      |      |      |
| E.U.A  | 54.3  | 45.1  | 27.1 | 24.1 | 27.6 |
| Canadá   | 23.4  | 17.9  | 13.5 | 14.6 | 21.4 |

Fuente: SARH los estrajo de USDA-ERS, Agricultural Policies, Markets, and Trade: 1992 OCDE Tables of 1992 OCDE. para 1991 datos estimados po DGESA y F-SARH.

El mencionado Programa lo ejecutará la SARH, y la vigencia será de 15 años a partir del ciclo agrícola O.I 94/95, con pagos constantes en términos reales durante los primeros 10 años y decrecientes en forma lineal a partir del onceavo año. Apoyándose las superficies sembradas en los últimos tres años con cultivos de maíz, frijol, trigo, algodón, soya, sorgo, arroz y cártamo, excluyéndose los cultivos sin percepción de subsidios a nivel internacional y sin distorsiones en los mercados internacionales, con el fin de evitar medidas compensatorias a las exportaciones mexicanas de parte de los dos países miembros del TLC, y debido a que este tipo de productos cuentan con ciertos apoyos en el GATT.; sin embargo el productor podrá dedicar su tierra a otros cultivos o actividades productivas sin que deje de ser sujeto de apoyo, para estimular la reconversión hacia actividades con otras ventajas comparativa.

Para la realización del pago se determinó tomar como unidad la hectárea, y al maíz como referencia en el cálculo, debido a que la diferencia entre su precio de garantía y el precio internacional permite cubrir la caída en el ingreso de los productores de otros cultivos, y para poder proteger a los productores con otro tipo de cultivo se consideraron los costos de comercialización dado que estos son mayores para otros cultivos.

La fórmula usada para determinar el apoyo a otorgar de PROCAMPO a los

productores es la siguiente:

$$PH_{i,m}(Pdow_{i,m}, Pipzc_{i,m})r_{i,m}AC_i$$

$PH_{i,m}$  Es el pago por hectárea en el DDR i.

$Pdow_{i,m}$  Se refiere al precio de garantía del maíz en el DDR i

$Pipzc_{i,m}$  El precio internacional de maíz puesto en el centro de consumo (planta o bodega), es decir el precio internacional más los costos promedio de transportarlo del centro productor en el extranjero a zona consumidora en México (costos de flete, seguro, costos financieros a tasas de la CCC, etc.)

$r_{i,m}$  Rendimiento histórico promedio del cultivo de maíz en el sistema de riego o temporal en el Distrito i

$AC_i$  Apoyo a la comercialización, estimado como la diferencia en lugares de comercialización de los distintos granos de canasta de los distintos orígenes en el país, a destinos promedio a nivel nacional convertidos a hectárea.

Pero para no implementar cambios bruscos en la política de subsidios antes de iniciar propiamente con el programa PROCAMPO, se atendió con un programa transitorio durante el O.I. 93/94 y P.V 94., con el fin de familiarizar a los productores en los apoyos directos, permaneciendo apoyados por CONASUPO y complementando con ASERCA, así como adecuarlos paulatinamente al nuevo esquema de apertura comercial, con el propósito de ponerlo formalmente en vigor en el ciclo O.I. 94/95. En el ajuste gradual, se fijó una cuota directa de \$350.00 por hectárea a los beneficiarios del programa, y una reducción en el precio de garantía de \$750 a \$650, sin que retirara del mercado Buroconsa, con un programa de compras el mayor en la historia para 1994 y 95, y aumentando los pagos paulatinamente hasta el ciclo 94/95.

La bonificación mencionada de \$350 se maneja ideológicamente como un incremento de los subsidios del Estado otorgados a los productores y no como un mecanismo diferente para otorgar un subsidio preexistente, de manera que los campesinos reciben un subsidio directo, a costa de una disminución del precio de venta de su cosecha. A partir del último ciclo de transición se determinaron las decisiones basándose en los

precios intencionales, promoviendo la diversificación de cultivos, para finalmente adecuar el esquema de apoyos a las necesidades del nuevo entorno económico.

Los beneficiarios de PROCAMPO son los productores (personas físicas o morales), que lo soliciten en las ventanillas de los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER), o las habilitadas en los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) de la SARH, que hagan producir la superficie elegible, ya sea como legítimos propietarios de la parcela o usufructuarios, entregando un documento en donde se manifieste la disposición de una o ambas partes según si la propiedad se trabaja en mediería, considerándose siempre el mismo tamaño de la superficie para cada ciclo.

| CUANDO LA ESTRUCTURA DE LOS APOYOS DE EL PROGRAMA DE INSTRUMENTACION DE PROYECTOS |                    |
|---|--------------------|
| SITUACION INICIAL P.V. 93   | PRECIO DE GARANTIA |
| ESQUEMA TRANSITORIO O.I. 93/94 Y P.V./94  | PAGO POR HECTAREA  |
| PROCAMPO O.I. 94/95 Y P.V.95  | PRECIO DE GARANTIA |
|   | PAGO POR HECTAREA  |

Fuente: SARH

| CUADRO 13<br>PRECIOS Y APOYOS PARA EL PERIODO TRANSITORIO<br>O.I. 93/94 Y P.V. 94 |                                   |                                  |                                  |
|---|-----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|
| MAIZ  | PROCAMPO<br>POR<br>HECTAREA<br>\$ | PRECIOS<br>POR<br>TONELADA<br>\$ | TOTAL<br>(PROCAMPO<br>+PRECIOS ) |
| MAIZ BLANCO   |                                   |                                  |                                  |
| O.I. 93/94  | 330                               | 650                              | 980                              |
| P.V. 94   | 350                               | 600                              | 950                              |
| MAIZ<br>BLANCO  | NO                                |                                  |                                  |
| O.I. 93/94  | 330                               | 540                              | 870                              |
| P.V. 94   | 350                               | 500                              | 850                              |
| MAIZ BLANCO   |                                   |                                  |                                  |
| O.I. 94/95  | 400                               | 715                              | 1115                             |
| P.V. 95/95  | 440                               |                                  | 440                              |
| MAIZ<br>BLANCO  | NO                                |                                  |                                  |
| O.I. 94/95  | 400                               | 595                              | 995                              |
| P.V. 95/95  | 440                               |                                  | 440                              |
| MAIZ  |                                   |                                  |                                  |
| O.I. 95/96  | 440                               |                                  |                                  |
| P.V. 96/96  | 484                               |                                  |                                  |
| O.I. 96/97  | 484                               |                                  |                                  |

Fuente: SARH, CONASUPO y el Primer Informe de Gobierno Anexo poder Ejecutivo Federal 1o. de septiembre de 1995 los totales son propios. Vía telefónica ASERCA.

Es importante mencionar la posición del gobierno en lo referente a PROCAMPO, éste no estipulaba un incremento generalizado de los ingresos para todos los productores, y reconocía la existencia de un nivel de indiferencia cuando los rendimientos estaban encima de los medios debido a que los ingresos permanecían iguales tanto bajo el anterior esquema de precios de garantía, como en el nuevo al cual se le suman apoyos directos; sin embargo los recursos totales disminuyeron del ciclo O.I. 93/94, al ciclo P.V. 94 en el cultivo de maíz blanco en \$30 pesos y para el maíz no blanco en \$20 pesos, a través de la disminución de los precios de garantía, no obstante que se planteaba que sería hasta el onceavo año donde los recursos comenzarían a descender

El programa PROCAMPO de acuerdo con el Acta Dunkel cumplirá el compromiso de

no distorsionar el mercado, la producción ni el consumo a través de la transferencia a consumidores ni siquiera en mínima medida, por lo que no se prestará ayuda para los precios de mercado de los productores, debido a lo cual se decidió funcionará con recursos independientes de cualquier institución, a través de la utilización de fondos públicos incluidos ingresos fiscales sacrificados y beneficiara principalmente a productores de bajos ingresos, el presupuesto canalizado al programa durante 1991 ascendió a \$5.0 mil millones, en 1992 a \$5.6, en 1993 a \$6.4, y en 1994 se contará con recursos fiscales de \$11.0. Con el cual se pretende eliminar el subsidio indirecto a través de precios de garantía, por un apoyo directo al productor, para incrementar su ingreso, por lo que no afectará la producción, con el fin de dar a conocer a priori a los productores, la cantidad monetaria de apoyo a recibir, antes de iniciar su relación con el mercado, en el que registrarán precios internacionales.

Pero debido a los requisitos de declarar la siembra en cada ciclo, el apoyo se atribuye más a la producción que al ingreso, tanto por el lado del productor como del consumidor. A causa de lo cual Pedro Reyes en su estudio lo aplica al costo de producción, y establece la relación entre el costo medio y el rendimiento del maíz, para determinar el efecto que sobre la productividad tendrá la aplicación del programa, dado que se retribuye por hectárea, y no como se solicitó por rendimientos; es decir el productor recibe un pago por hectárea independientemente de la producción obtenida, siendo fijo el apoyo por hectárea, pero diferencial conforme a las características agroecológicas y comerciales de la región, ya que las condiciones de producción y de comercialización pueden ser distintas. Por ello, se considera un rango de pagos por hectárea fluctuante entre un mínimo y un máximo. El pago mínimo asegura un nivel de ingreso para los productores de autoconsumo, mientras que el pago máximo permitirá que las superficies de alto rendimiento sean rentables en un entorno de mayor libertad en la producción. Los límites superiores en términos de superficies serán los que marca la Constitución. Las superficies apoyadas por PROCAMPO serán las que tres años anteriores al año-calendario 1994, hayan sido sembradas con alguno de los siguientes cultivos: algodón, arroz, cártamo, cebada, frijol, maíz, sorgo, soya y trigo; sin embargo será independiente de la actividad productiva a la cual dedique el productor



sus tierras durante el programa mencionado.

Por otra parte los productores elegidos para recibir subsidio, no deberán percibirlos a nivel internacional, con el fin de eliminar las medidas compensatorias a las exportaciones mexicanas. Cuando un productor no cumpla con alguna de las especificaciones en PROCAMPO, se podrá sancionar retirando el apoyo al que tenga derecho ó ser sujeto de responsabilidad penal, si los actos realizados constituyen un delito.

El control y verificación de las superficies incluidas en el PROCAMPO se basa en la encuesta realizada para la creación de un directorio de Productores de Granos y Oleaginosas, realizado entre junio y septiembre de 1993, posteriormente en octubre y noviembre se creó un consenso social para conservar el directorio a nivel comunitario, para el 15 diciembre de 1993 y mayo de 1994 se inscribieron voluntariamente los productores de granos y oleaginosas en el primer periodo para el ciclo O.I., y en el segundo para el ciclo P.V. y durante febrero 94 y agosto del mismo año se entregaron los apoyos económicos después de 90 días de la inscripción. Sin embargo no se brindará apoyo con el programa PROCAMPO a aquellos productores que a pesar de haber sembrado sus tierras con algún cultivo elegible (maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo, soya, algodón), sus parcelas se encuentren o estén en alternancia o intercalado con caña de azúcar, frutales, u otros perennes, o cuando el cultivo se haya utilizado como nodriza en el establecimiento de un pastizal.

Los objetivos instaurados para el programa son los siguientes:

- 1.- Otorgar apoyo directo a más de 3.3 millones de productores rurales, de los cuales 2.2 millones destinan una parte significativa de su producción al autoconsumo, siendo beneficiados por ser los precios de garantía superiores a los prevaletientes en el mercado internacional, y perjudicados en caso de necesitar adquirirlos en el mercado.
- 2.- Promover la reconversión en lo posible de superficies hacia cultivos o actividades con una mayor rentabilidad, creando certidumbre a los productores a través de políticas económicas de largo plazo.

3.- Otorgar una transferencia a los productores rurales, para compensar los subsidios recibidos por los productores de otros países, especialmente los desarrollados.

4.- Lograr el acceso de los consumidores nacionales a alimentos de menor precio, para provocar un efecto sobre el bienestar de las familias de bajos ingresos, sobre todo las que viven en zonas rurales.

5.- Incrementar la competitividad de la cadenas productivas relacionadas con el sector agrícola, en especial la actividad pecuaria.

6.- Frenar la degradación del medio ambiente, propiciando la conservación y recuperación de bosques y selvas, así como coadyuvar a reducir la erosión de suelos y la contaminación de las aguas causada por el uso excesivo de agroquímicos, en beneficio del ambiente y del desarrollo sustentable.

7.- Estimular la organización del sector social y privado para fomentar la modernización de la comercialización, a través del fortalecimiento de las uniones de crédito, de la banca comercial, así como de otras instituciones financieras, del apoyo a la creación de asociaciones de productores con participación jurídica, de agentes comerciales nacionales y extranjeros, y de almacenes de depósito. También crear mecanismos de información sobre los costos transaccionales y precios de venta de los productos, igualmente como volúmenes ofertados y demandados.

| CUADRO 14<br>INGRESOS DE APOYOS POR PRODUCTOR EN MEXICO,<br>E.U.A., CANADA Y LA COMUNIDAD ECONOMICA<br>EUROPEA |     |   |  |                                  |
|--|-----|---|--|----------------------------------|
| MEXICO<br>PROCAMPO<br>APOYO<br>HECTAREA  | FOR | E.U.A.<br>PRECIOS<br>OBJETIVO                                 | CANADA<br>REGIONES<br>ASEGURADAS         | COMUNIDAD<br>EUROPEA<br>APOYO/HA |
| SUPERFICIE<br>SEMBRADA DE<br>MAIZ<br>FRIJOL<br>TRIGO<br>ALGODON<br>SOYA<br>SORGO<br>ARROZ<br>CARTAMO           |     | TRIGO<br>MAIZ<br>ARROZ<br>SORGO<br>CEBADA<br>AVENA<br>ALGODON | TRIGO<br>MAIZ<br>AVENA<br>CEBADA<br>SOYA | TRIGO<br>MAIZ<br>GIRASOL<br>SOYA |

FUENTE: SARH

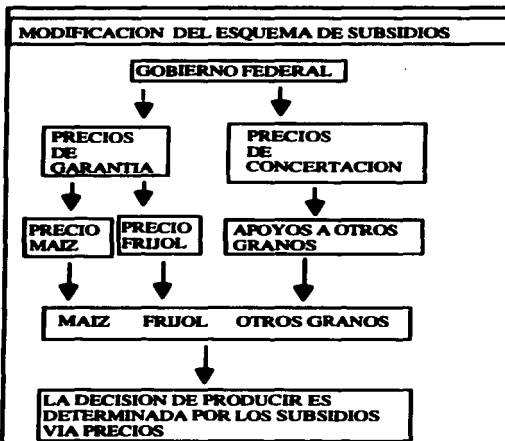
Una primera hipótesis establece, a un cambio en la composición del tipo de apoyo, los ingresos brutos de los productores de alto rendimiento aumentarán, mientras disminuirán la de los productores de autoconsumo dedicados a la siembra de los mismos productos, por lo que obtarán por cambiar de cultivo. Aunque el resultado es la existencia de una desmotivación a cambiar de cultivo, por el lado de los campesinos de autoconsumo como producto de no relacionarse con el mercado, y del lado de los productores con mayores rendimientos no lo harán debido a recibir mayores beneficios para el período transitorio.

En los dos ciclos posteriores al transitorio permanecerán el sistema de precios de garantía y Conasupo como se venían manejando; mientras tanto ASERCA tendrá encomendada la tarea de apoyar la creación de mercados. Y será a partir de la entrada en vigor de PROCAMPO ciclo 94/95, cuando se modificara la acción de Conasupo en forma paulatina, y en un primer momento los productores saldarán los costos en que incurra la institución, para posteriormente impulsarlos a la independencia total.

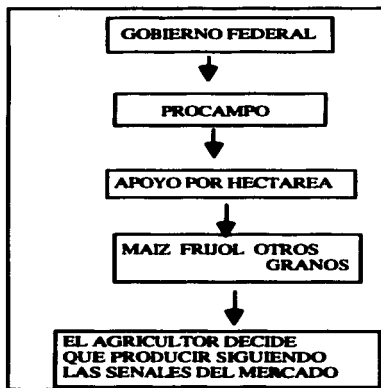
En el sistema transitorio de comercialización, en lo que respecta a maíz se efectuaran

las siguientes medidas.

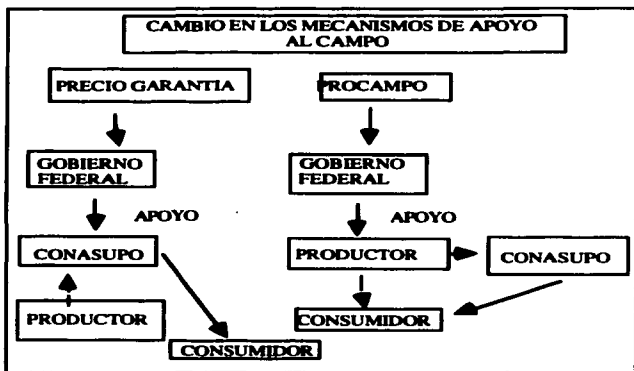
- 1.- Se crearan mecanismos para cobrarle al productor solo los costos en que incurra, eliminado todos aquellos originados por deficiencias.
- 2.- Promover el acceso de todos los consumidores nacionales a precios internacionales.
- 3.- Crear congruencia en el sistema de precios de la cadena del maíz.
- 4.- Proteger arancelariamente al cultivo dentro del TLC, bajo los términos del acuerdo.
- 5.- Finalmente la comercialización del maíz por parte del sector social y privado.



FUENTE: SARH



FUENTE: SARH



Fuente: SARH

Con PROCAMPO se pretende frenar la degradación del medio ambiente, elevando el nivel de vida de los productores, para evitar las decisiones tomadas en base a la inseguridad en la obtención de un ingreso futuro, y recurrir a la siembra de cultivos de laderas montañosas propensas a la erosión. Paralelamente, fomenta la reforestación ya que si posteriormente el productor opta por dedicar su tierra a la actividad forestal ésta seguirá siendo objeto de apoyo. Asimismo, al eliminar las distorsiones de precios, estimula una producción ambientalmente sana y la diversificación de cultivos. La operación y puesta en marcha del PROCAMPO está a cargo de la SARH, a través de 33 Delegaciones Estatales (DE) las cuales supervisarán la operación y reportarán, 193 Distritos de Desarrollo Rural (DDR) ubicados en las Delegaciones Estatales, más de

900 Oficinas de apoyo (CADER) ubicadas en los DDR, las cuales harán las funciones de ventanillas de servicio a los productores, y a través de una coordinación operativa ASERCA supervisará a los 16 centros regionales a su cargo quienes procesaran electrónicamente la producción, así como elaboraran reportes de autorización y radicación de fondos de recursos emitidos por la tesorería de la federación. En los CADERs estarán siempre presentes Vocales de Control y Vigilancia durante el período de solicitud y de entrega de apoyos para orientar a los productores, atender quejas y ofrecer aclaraciones. En el caso de las Asociaciones Agrícolas, las uniones de crédito, así mismo como las asociaciones de usuarios de los distritos de riego podrán gestionar la inscripción de sus miembros a través de los CADER y DDR's de su jurisdicción.

Las funciones de las distintas dependencias en relación a PROCAMPO son las siguientes la SARH, será la encargada de operar el programa, a su vez tendrá la responsabilidad de no permitir se rebase la superficie elegible; mientras la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conjuntamente con la TESOFE proporcionaran los recursos y estrategias para el pago de apoyos y realizaran negociaciones con la banca realizando los pagos a través de 4000 de sus sucursales y de ASERCA; BANRURAL otorgará recursos crediticios a los campesinos para insumos sin correr riesgos, por estar garantizados por PROCAMPO, es decir los productores endosan ex-ante al banco el cheque expedido por ser productores elegibles del programa mencionado, beneficiándose los productores al recibir el dinero unos meses antes, y el banco garantiza el cobro del préstamo, por lo cual durante enero agosto de 1996 PROCAMPO garantizó a BANRURAL recursos por un monto de \$358 millones 609 pesos, a 133 mil productores, igualmente ASERCA se encargará de procesar solicitudes, actualizar la base de datos, y emitir todos los certificados de pago vía las delegaciones de la institución responsable; por parte de SRA ésta suministrará las listas de verificación de usufructo del RAN; la Secretaría de Contraloría y Desarrollo administrativo (SECODAM) supervisará la operación del programa en lo que respecta a normatividad, procedimientos y contraloría social; Procuraduría Agraria (PA) proporcionará el marco jurídico para las asambleas con el afán de producir los dispositivos de contraloría social, por otro lado la SECOFI/CONASUPO se encargara

del manejo de la información sobre niveles de producción de maíz y frijol; Agroasemex supervisará la superficie en cultivo; INEGI la realización de cartografías, imágenes de satélite y fotografía aérea; por otro lado SEDESOL (Solidaridad) promoverá el programa entre los productores para que utilicen los recursos en proyectos de interés comunitario; el INI lo difundirá en las zonas indígenas vía manuales traducidos a sus respectivas lenguas e igualmente radiofónicamente; la SEP lo difundirá entre los productores a través de tecnológicos agropecuarios y Brigadas de campo; la C.N.A. capacitara a las asociaciones de usuarios de módulos de riego transferidos y asistencia en la elección de vocales de contraloría social y por último el INCA-RURAL proporcionara capacitación operativa y de vocales de contraloría social. Boruconsa, y ANDSA. EL personal ocupado a través del PROCAMPO es 10000 funcionarios a nivel nacional de la SARH, 45000 vocales electos de contraloría social, 300 funcionarios de AGROASEMEX, INEGI, SARH y ASERCA realizaran las labores de verificación.

En el estudio de Reyes se determina, lo siguiente, si se parte de la existencia de diversos niveles de rendimientos por productor, se tiene a la política de PROCAMPO transitorio y el pago por hectárea, como decinsentivo de la obtención de mayores rendimientos, a causa de disminuir el apoyo entre mayores son estos; sin embargo aunque los rendimientos son bajos estos se han ido incrementando en forma general.

Para analizar los rendimientos en forma particular se relacionaran con los costos medios, los cuales se subdividirán en riego y temporal medidos por hectárea, los cuales presentan una diferencia de casi el doble entre uno y otro a causa de lo cual los primeros reciben altas utilidades, y los segundos permanecen como productores por ser de autoconsumo, o por el subsidio recibido vía PROCAMPO. En primera instancia el subsidio de PROCAMPO provoca una reducción a nivel general de los costos medios; sin embargo los rendimientos por productor pudieron permanecer, decrecer o incrementarse, simplemente por el uso o eliminación de algunos insumos tecnológicos. En el primer caso PROCAMPO no incrementa el rendimiento, debido al resultado de la relación entre costo medio y rendimiento el cual es cero, es decir los cambios en el



costo medio no afectan el rendimiento. Para el segundo incrementa el rendimiento, la relación obtenida es a mayor rendimiento menores costos medios, es decir es inversa presentando una forma lineal, y se cumple cuando el apoyo de PROCAMPO por tonelada es menor en todo punto al costo medio de producción para todo nivel de producción. Finalmente en el tercer caso la relación será directa a mayores rendimientos mayores costos medios, tomando una forma cuadrática y se cumple cuando el costo medio con PROCAMPO es menor al costo medio, siendo su solución numérica, y presentándose en el caso del cultivo de maíz de temporal.

El presidente Zedillo anunció el 10 de abril de 1996 un Programa Especial para impulsar la producción de granos básicos para el ciclo primavera-verano de este mismo año, para lo cual dictó las siguientes medidas.

La utilización de PROCAMPO, en la compra de fertilizantes y semillas, a través de su uso como garantía de crédito con los distribuidores de insumos o como fuente de pago de los créditos solicitados a la banca comercial o la banca de desarrollo Para el pago a los primeros, con la forma "cesión de derechos" en poder de ASERCA se inicia el proceso por parte del Gobierno Federal y se efectúa en un plazo de treinta a cuarenta días. También se canalizarán como complemento para la adquisición de insumos recursos provenientes del programa "Crédito a la Palabra". Se contratarán 10,000 técnicos, para apoyo a productores de la siembra de hasta cinco millones de hectáreas, estos serán contratados por los productores con un pago promedio de \$30 por hectárea, que cubre un periodo de cuando menos 4 meses, las pagará la SAGAR a través de los gobiernos de los estados.

Igualmente se implementará un Programa de Financiamiento entre la banca de desarrollo y la banca comercial mediante operaciones de descuento por un monto hasta de \$8,000 millones, para financiar 4.6 millones de hectáreas considerando el ciclo p.v. 96-96 y el ciclo otoño-invierno, desde su producción hasta su comercialización, y a fin de permitir mayor acceso de los productores a dichos créditos, FIRA (Fideicomisos Instituidos en relación con la agricultura) financiará el 100% de los créditos,

garantizándolos hasta por el 70% del saldo del crédito debido a la cesión de derechos de los productores correspondientes a PROCAMPO, y las tasas implementadas serán las cobradas por éste fideicomiso que son las más bajas del mercado, se prevé beneficiar a 590 mil productores, de los cuales el 60% corresponde al sector social. Cada banco atenderá dentro del programa a sus propios usuarios. De la misma forma será suspendido durante un año el cobro de aranceles aplicados a la importación de insumos, tanto de los países miembros del TLC, como de los restantes países, y éste decreto se publicará en breve. Finalmente se fortalecerá y ampliará el Sistema Informativo sobre el mercado de fertilizantes, a fin de permitirles abatir costos y tener varias opciones de compra. Con este programa existe una marcha atrás de las políticas implementadas por el sexenio anterior.

#### **Programa Nacional de Solidaridad.**

El Programa Nacional de Solidaridad se inició el 2 de diciembre de 1988, siendo la responsable la Subsecretaría de Desarrollo Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y por el éxito obtenido se crea el 25 de mayo de 1992 la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), mediante decreto publicado en el diario oficial. Para apoyar a la producción en el sector rural antes de 1990 se otorgó por medio de Sedesol el denominado Crédito a la Palabra, y de 1990 a 1995 se le cambió el nombre por Fondos de Solidaridad para la Producción, para en 1996 cambiar otra vez al nombre original.

El Estado conjuntamente con la participación social conducen este programa desde su estructuración hasta su ejecución, el gobierno federal otorga los recursos monetarios, conjuntamente con los gobiernos estatales y municipales y las instituciones públicas participantes y las familias proporcionan el trabajo para la realización de la obra establecida por estos miamos, sirviendo para rehabilitar y ampliar la infraestructura social y económica. Para poder ejecutarlo se crearon comités de solidaridad integrados en promedio por 26 campesinos electos en asamblea pública dentro de las comunidades, los objetivos son atender necesidades de la misma, lográndose crear durante seis años 344 mil de estos comités; sin embargo solo entraron en operación

250 mil, capacitándose 228 mil vocales de control y vigilancia para supervisarios, sumándoseles a esta actividad los órganos de control municipal, las contralorías estatales y la SECODAM.

De los gastos programáticos totales \$10.06 billones del presupuesto de la federación, el gobierno federal contribuye con el (61%) de éste total, los estados con \$3.06 billones el (27%) del total de los recursos de PRONASOL y los gobiernos municipales el \$0.7 billones (6% del total) y las familias su trabajo traducido en recursos aportan el (6%) de lo programado, cifra similar a lo otorgado por los municipios. La población mexicana ayudada por el programa, es aquella que no cubre los requerimientos mínimos de bienestar.

El esquema reciente es el siguiente.

- a) Los pueblos indígenas, aproximadamente siete millones de personas
- b) Los campesinos y otros habitantes del medio rural que habitan en zonas áridas semidesérticas y serranas.
- c) Los trabajadores agrícolas migratorios
- d) Los habitantes de colonias populares de las ciudades.
- e) Mujeres y jóvenes, principalmente.<sup>85</sup>

De los 20 subprogramas desarrollados por PRONASOL dos son los que nos interesa analizar.

- a) El desarrollo regional.
- b) Y el apoyo a la producción a través de la creación de empleos y desarrollo de las capacidades de los recursos productivos. Pero solo interesa la actividad realizada en el sector agropecuario, y agroindustrial, no obstante se dan apoyos para actividades microindustriales y piacícolas.

---

<sup>85</sup>De Janvry, Alán, y autores varios "Reformas del Sector Agrícola y el Campesinado Mexicano" FIDA-IRCA San José de Costa Rica 1995.

Un programa específico de PRONASOL es *El Fondo Nacional para Empresas de Solidaridad* creado en 1991, siendo su objetivo impulsar el trabajo productivo de los grupos sociales anteriormente mencionado, sin acceso al crédito comercial o de la banca de desarrollo, apoyando a los siguientes sectores productivos agrícola, forestal, agroindustrial, extractivas y microindustriales.

Otro el *Programa Nacional de Solidaridad con Jornaleros Agrícolas (PRONSJAG)*, se puso en marcha en 1990 con el objetivo de aliviar en cierta medida la pobreza en este sector principalmente migrantes los cuales viajan en gran porcentaje conjuntamente con sus familias, promoviendo el desarrollo integral de dichos trabajadores asalariados en el campo para facilitar la participación del trabajador agrícola en los procesos económicos y sociales, fortaleciendo la capacidad de respuesta de éste a través de cubrir sus necesidades materiales y sociales, utilizando para ello seis líneas de trabajo integral vivienda, saneamiento ambiental, alimentación y abasto, salud y seguridad social, educación y cultura, empleo capacitación y productividad y procuración de justicia., y opera en los estados con producción comercial priorizando las zonas en las cuales las condiciones son más críticas para este tipo de trabajadores y en zonas de expulsión, principalmente Sinaloa, Morelos, Durango y Baja California y se extiende a los estados de Sonora y Nayarit, por tener mayor demanda de mano de obra agrícola. El total de recursos canalizados en el programa jornaleros agrícolas durante el periodo 1990-1994 ascendió a \$61075.6 miles, con lo cual se benefició a 392,240 jornaleros. El conjunto de estados atendidos con mayor inversión se consideran zonas de atracción tales como Sonora, Sinaloa, Baja California, Morelos, Durango y Baja California Sur, se beneficiaron con un monto de \$39 millones. Como zonas de expulsión se atendieron Oaxaca, Veracruz, Guerrero, y Nayarit con un monto de \$16.6 millones y los estados de concentración como Hidalgo, San Luis Potosí y Puebla un monto de \$5.4 millones.

Finalmente el *Programa de Desarrollo Regional* tiene el objetivo de mejorar las capacidades productivas campesinos indígenas y habitantes de las colonias populares

El PRONASOL no tiene claras las medidas dedicadas a impulsar e estimular la

producción y las de bienestar social. Desde la década de los setentas se estima que alrededor de 2.1 millones de campesinos estuvieron al margen de la obtención de créditos de avío, y en 1989 la reestructuración de BANRURAL agudizó más esta situación a causa de lo cual se creó Solidaridad, en este mismo año implantando el denominado programa crédito a la palabra, es decir se decidió transferirle la operación del crédito-subsidio antes manejado por BANRURAL con los productores temporales de alta siniestralidad, de alimentos básicos. El apoyo se otorga, entrega y recupera en asambleas sancionadas por los propios contralores sociales la entrega de los apoyos se realiza a través de cheques o dinero en efectivo la ventaja existente es la libertad para usarlo en el cultivo de su parcela del modo en que ellos juzguen pertinente, con tasas de interés cero; sin embargo las hectáreas máximas de apoyo son 3, la recuperación del subsidio se tiene que pagar en los tiempos previstos para no perder el derecho al préstamo en ciclos posteriores, reciclándose dentro de la misma comunidad, como ejemplo tenemos la creación de cajas solidarias creadas a partir de 1993.

Los Fondos de Solidaridad durante el periodo 1990-1994 destinados a la producción ascienden a \$3167382 miles con lo cual se habilitó una superficie de 2900698 hectáreas, y se beneficio a 1072182 productores, de los cuales según entrevista con funcionarios el 90% aproximadamente corresponde al cultivo de maíz. La media de recursos otorgados en cada año correspondió a \$633476 miles, y cada productor atendido recibió un monto de \$591 pesos para habilitar su parcela. del monto total del periodo correspondieron a \$3.0 miles por productor y \$1.1 miles por hectárea, por lo eacaso de los recursos se planteaba como un programa con fines electoreros de parte del PRI, por otro lado se observa la reducción de los recursos obtenidos por productor en cuanto a los acostumbrados créditos obtenidos en BANRURAL.

Durante el periodo mencionado el Estado con mayor monto crediticio a la palabra recibido fue Michoacán, en segundo Chihuahua, en tercero Durango y en cuarto Chiapas, sobresale este último porque de este grupo es el estado con mayor número de productores atendidos superando al estado del primer lugar en recursos recibidos en 28

productores, con \$338,208.3 miles con lo cual se beneficio del total el número más grande de productores ascendiendo estos a 103258, y se logró habilitar una superficie de 237570 hectáreas, en segundo lugar Chihuahua con un monto de \$228488.8 miles en cuarto lugar Chiapas con un monto de \$186964.4 miles con lo cual se habilitaron 14000 hectáreas apoyando a 86862 productores.

Desde 1991 se creó el Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad, el cual apoya a las organizaciones productivas de los diferentes sectores, con capital de riesgo directo y a través de créditos con fondos de financiamiento y de garantía, vía la intermediación de (NAFIN) y de BANRURAL.

Las conclusiones de la operación de PRONASOL en primer lugar, es enfrentar la pobreza transitoria generada por las reformas económico-sociales, y no la estructural, y por la otra los productores asocian a los créditos con un programa de bienestar social al no cobrarse intereses, por lo que tienen la esperanza de que el estado les conceda la inversión a título de subsidio, por lo que le resta seriedad al proceso de desarrollo agrícola con independencia del productor. Por otro lado el Estado está obstaculizado por el antiguo corporativismo plantea Torres Carral y tiene razón en el sentido de la necesidad que tiene éste de continuar entregando subsidios para continuar con paz social aunque su objetivo sea alcanzar la eficiencia y dejar a la libre fuerza del mercado a que actúe con los productores. No obstante debido a la reducción de la cantidad de recursos monetarios y alternativas dirigidas al campo que hemos mencionado a lo largo de esta tesis la tranquilidad social esperada se obtiene; sin embargo se presenta con nuevas formas de organización de los productores y mayor exigencia del Estado de horas de trabajo no remuneradas y cuyas obras debían realizarse con recursos correspondientes a impuestos recabados por el gobierno que se canalizan a otros sectores de la economía, es decir el gobierno eroga menos dinero y obtiene más trabajo, y por el otro lado existe el pronóstico del incremento del desempleo al cual no se le podrá solucionar en forma adecuada. También este mismo autor plantea como excluyente de los productores del desarrollo al programa del PRONASOL, pero con un fin conservador como un "apartheid económico", se piensa en este caso al contrario

observándolo como una forma de crear mano de obra para los empresarios agrícolas del sector al cual se le han canalizado la mayoría de los recursos, pero conservando la paz social.

El nuevo Crédito a la Palabra, tendrá como objetivos en primer lugar apoyar la siembra de cultivos básicos y en segundo crear obras de beneficio social con los recursos de las recuperaciones, la tasa de interés continuará siendo cero. Por única vez tanto los productores con siniestro total como los productores con siniestro parcial, que cuenten con la validación de alguna dependencia estatal, podrán recibir apoyos hasta por la misma cantidad de recursos y superficie de 1995 los primeros y los segundos si no reintegraron el monto correspondiente a la superficie no siniestrada, recibirán la parte reconocida como siniestrada, en la misma proporción a la cantidad recibida en 1995.

**Existirán cuatro sujetos de crédito para 1996.**

- a) Para 1996 el monto de apoyo máximo de Crédito a la Palabra será de \$400.0 por hectárea, y será equivalente a la superficie apoyada durante 1995, para los productores que han participado en el programa y cumplieron con sus pagos en el ejercicio del año anterior
- b) Considerando el año de 1995, los productores que cumplieron con sus pagos en un mínimo del 50% de los recursos recibidos, podrán acceder si así lo desean a un crédito por la misma cantidad devuelta.
- c) Para acceder a créditos los productores atendidos en los años anteriores a 1995, estos tendrán que haber devuelto la totalidad de los apoyos recibidos hasta de \$350 por hectárea y 3 hectáreas por productor, con la salvedad de contar con los recursos para poder otorgar el apoyo.
- d) Los productores integrados en 1996, tendrán que cumplir con los requisitos, para recibir \$300.00 por hectárea y 3 hectáreas por productor, y al igual que el caso anterior siempre y cuando se cuente con recursos para su apoyo.

**Las recuperaciones.**

Las devoluciones se efectuarán al final del ciclo primavera verano 1996, y el Tesorero

y el Comité Comunitario de la localidad depositarán los recursos en una cuenta mancomunada la cual no deberá generar intereses, y los recursos se canalizarán para obras que incrementen la capacidad productiva de los campesinos.

**Recursos no ejercidos.**

La aplicación de estos recursos deberá cumplir con los lineamientos normativos del Manual Único de Operación del Ramo XXVI Superación de la pobreza, para operar el programa específico T/A Crédito a la Palabra, en lo relativo al Fondo de Desarrollo Social Municipal.

También cabe señalar que estos recursos se canalizarán a través de los Comités Comunitarios en cualquier obra o acción, excepto su distribución en efectivo, debiendo ser reportada al Comité de Planeación para el Desarrollo (COPLADE), y devuelto en efectivo a la Tesorería Municipal. Este programa además aporta los recursos financieros para los Fondos Regionales de Solidaridad (FRSsp), que ejecuta el INI. Además los campesinos cuentan con el apoyo del Fondo Nacional de Empresas de Solidaridad (FONAES) que hasta 1994 había permitido constituir 17,300 micro y pequeñas empresas.



## CONCLUSIONES.

El propósito era aplicar la mayoría de las reformas agrícolas y crediticias de manera paulatina con miras a un proceso de adaptación a la Apertura de Libre Competencia de los distintos agentes y al TLC., el resultado es que se han efectuado con significativos avances, pero con desigual progreso, y con muchos resultados inciertos. Por otro lado el número excesivo de cambios originó la pérdida de control sobre las variables, por lo cual se dificulta el análisis del efecto aislado de cada una de ellas.

Mientras que los resultados de las reformas crediticias de BANRURAL en el sector agrícola, han sido por un lado un vacío institucional en el otorgamiento de recursos financieros al sector (500 mil campesinos sin crédito) y una nueva forma de operar del crédito rural en el campo, pero aún no consolidada, con resabios de la antigua forma de operar y limitaciones para aplicar las reformas como la exigencia de un tope mínimo de rendimientos agrícolas a partir de 1991, los cuales siempre habían sido bajos, a causa de lo cual se convirtió al crédito en un instrumento inaccesible para muchos productores.

Finalmente un freno en su crecimiento o involución imposibilitándose su crecimiento en el corto y el largo plazo, por el continuo incremento de exigencias de un banco comercial a campesinos no acostumbrados a enfrentarlas y por tanto una disminución en la derrama crediticia hacia el sector y en concreto al cultivo del maíz. Aunque existe una opción de que se incremente el crédito si los campesinos consideran la opción de rentar, siempre y cuando tenga el arrendatario algún bien que pueda dejar en garantía, debido a que tendrán derecho a préstamos de BANRURAL o la banca privada, y esto podrá contribuir a que se incremente la producción en el campo, pero no necesariamente del cultivo de maíz.

La opción de pedir prestado al crédito informal, no incrementaría la producción, en gran medida debido a que los créditos informales no son de gran monto, de forma que

las otras opciones permitirían sólo que continúen como productores.

De la misma forma se observa la disminución de posibilidades de permanencia de los campesinos como productores (maiceros), debido al retiro de recursos por parte del Estado y a las reformas agrarias que incrementan las posibilidades para pasar a formar parte de la fuerza de trabajo de los productores comerciales o agroindustrias. Sin embargo en el afán de permanencia surgen nuevas formas de organización campesina, igualmente como la rebelión en Chiapas, lo cual ha disminuido la velocidad con la cual se pretendía que los cambios se consolidarán.

Dichas reformas retiraron muchos de los apoyos acostumbrados al cultivo de maíz el alimento básico del pueblo mexicano y no se generó a través de la producción hortícola y frutícola las divisas necesarias para equilibrar la balanza agropecuaria. En el corto plazo se beneficia a los productores más eficientes cumpliéndose el objetivo de las reformas; sin embargo en el largo plazo el número de años para consolidar la producción frutícola y hortícola se reduce por lo que se tendrá que trabajar y canalizar recursos a marchas forzadas con el fin de poder enfrentar más la apertura comercial y obtener las divisas necesarias para importar maíz. Una primera hipótesis establece, que a un incremento en la composición del apoyo PROCAMPO, los ingresos brutos de los productores de alto rendimiento en maíz aumentarán, mientras disminuirán la de los productores de autoconsumo dedicados a la siembra del mismo producto, por lo que obtarán por cambiar de cultivo. Aunque el resultado es la existencia de una desmotivación a cambiar de cultivo, por el lado de los campesinos de autoconsumo como producto de no relacionarse con el mercado, y del lado de los productores con mayores rendimientos no lo harán debido a recibir mayores beneficios para el período transitorio de dicho programa. Partiendo de la existencia de diversos niveles de rendimientos por productor, tenemos a la política de PROCAMPO transitorio y el pago por hectárea, como desincentivo de la obtención de mayores rendimientos, a causa de disminuir el apoyo entre mayores son estos; sin embargo aunque los rendimientos son bajos estos se han ido incrementando en forma general.

Las conclusiones de la operación de PRONASOL en primer lugar, es enfrentar la pobreza transitoria generada por las reformas económico-sociales, y no la estructural, y por la otra los productores asocian a los créditos con un programa de bienestar social al no cobrarse intereses, por lo que tienen la esperanza de que el estado les conceda la inversión a título de subsidio, por lo que le resta seriedad al proceso de desarrollo agrícola con independencia del productor. Por otro lado el Estado está obstaculizado por el antiguo corporativismo por su necesidad de continuar entregando subsidios para continuar con paz social aunque su objetivo sea alcanzar la eficiencia y dejar a la libre fuerza del mercado a que actúe con los productores, si bien la tranquilidad social esperada se obtiene; sin embargo se presenta con nuevas formas de organización de los productores y mayor exigencia del Estado de horas de trabajo no remuneradas y cuyas obras debían realizarse con recursos correspondientes a impuestos recabados por el gobierno que se canalizan a otros sectores de la economía, es decir el gobierno eroga menos dinero y obtiene más trabajo, y por el otro lado existe desempleo al cual no se ha resuelto. El PRONASOL en un principio funcionará como un "apartheid económico", y posteriormente convertirá a dichos campesinos en mano de obra para los empresarios agrícolas, y se esperaba que sus tierras fueran convertidas en productivas por los productores comerciales; sin embargo este proceso ha presentado mucha resistencia por parte de los campesinos.

**BIBLIOGRAFIA.**

- Aranda Izguerra, C. J. "Economía y Agricultura en México 1980-1990 (Antecedentes y Perspectivas)" Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México.
- ASERCA "Esquemas de Apoyo a la Comercialización de Productos Agropecuarios" Monterrey, N.L. 1992.
- Banco Nacional de Comercio Exterior, "TLC: mosaico de opiniones, Ingreso de México a la OCDE Conclusión de la Ronda Uruguay", *Comercio Exterior* Vol. 44, Núm 6, México, Junio 1994.
- BANRURAL. Informe de Gestión. "Sistema BANRURAL 1988-1994" México, Nov. de 1994.
- Caballero, E. y F. Zermefio "Condiciones Competitivas de la Agricultura del Maíz en México" Centro de Estudios para un Proyecto Nacional/Nuevo Horizonte Editores. México, 1993
- Calva, José Luis. "La Disputa por la Tierra" La reforma del artículo 27 y la nueva Ley Agraria. Distribuciones Fontamara 1a Edición México, 1993.
- Calva, José Luis "Probables efectos de un Tratado de Libre Comercio en el campo mexicano" Distribuciones Fontamara. Edición México 1991.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas "Economía Mexicana". Robles, Héctor y García Barrios, Raúl Vol. III, núm. 2, México, segundo semestre de 1994. "Fallas estructurales del mercado de maíz y la lógica de la producción campesina (microeconomía del autoabasto y la autosuficiencia)"

**CONASUPO "Instructivo para el Comité del Centro (PACE)" México, Octubre 1975.**

**CONASUPO. Documento de Trabajo "Política de Precios en el Sector Agropecuario" México, 1995.**

**CONASUPO "Programa de Apoyo a la Comercialización Ejidal (PACE)".**

**CONSULMEX "Crédito Agropecuario y Mercados Financieros Rurales en el Agro Mexicano (1988-1989)".**

**De Janvry, Alán, y autores varios "Reformas del Sector Agrícola y el Campesinado Mexicano" FIDA-IICA San José de Costa Rica 1995.**

**"El Mercado de Valores" Palabras de Aspe Armella, Pedro en la Reunión Nacional de las Uniones de Crédito" p. 15-17**

**Estrada Martínez, Rosa Isabel (coordinadora) "Legislación y Modernización Rural" Casa abierta al Tiempo y Friedrich Ebert Stiftung. México, Enero de 1991**

**Estudios Sociológicos de el Colegio México. (Vol. X, núm. 29, mayo -agosto, 1992) Appendini, Kirsten "La modernización en el campo y el futuro del campesinado: iniciamos el debate de los "noventa" p. 251-262.**

**Estudios Sociológicos de el Colegio México (Vol. X, núm. 29, mayo -agosto, 1992) García, Barrios Luis y García, Barrios Raúl "La modernización de la pobreza: dinámicas de cambio técnico entre los campesinos temporaleros de México". p.263-275**

**Foro Nacional el Ejido en el presente y futuro de la economía. (del 27 al 29 de Agosto de 1990). Flores T., Jorge "Desarrollo disforme y conflictos campesinos" (BANRURAL ante las comunidades milperas ejidales de Yucatán) Universidad**

**Autónoma de Chapingo**

**Foundation Kellogs. Documento de Trabajo "Ejido Reforms and Rural Development in Mexico" (Noviembre de 1995.)**

**García, Barrios Raúl, artículo Pugwah4 en proceso de ir a imprenta 1996.**

**Gobernadores de los E.U.A., México y Canadá. Resumen TLC de América del Norte**

**INEGI-CONAL "El Sector Alimentario en México" México, Ed.1991, 1993 y 1994.**

**Levy, S. y S. van Wijnbergen, "El maíz y el Acuerdo de Libre Comercio entre México y los Estados Unidos", *El Trimestre Económico* (Vol. LVIII (4), 232, p 823-862, 1992)**

**Poder Ejecutivo, "V Informe de Gobierno" Presidente Salinas de Gortari, Carlos Anexo. México, 1993.**

**PROFECO "EL Consumidor" (Abril de 1994) S. García, Marta "El taco Nuestro de cada día..." p. 9-16**

**Prud'homme, Jean François, Appendini Kirsten, Carton de Grammont, Hubert y Bartra, Armando. "El impacto social de las políticas de ajuste en el campo mexicano" ED. Plaza y Valdés, Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales. 1995.**

**Reyes, Pedro y Muñoz, Aidé "Las cadenas de productos agrícolas básicos en México" ED. CIDE en prensa. 1997.**

**SECOFI "¿Qué es el TLC?", México, 1990**

**SECOFI "Tratado de Libre Comercio de América del Norte" Tomo I y II, México,**

1990

**SEDESOL "Programa de Crédito a la Palabra" Lineamientos normativos 1996. Manual único de Operación Ramo XXVI Superación de la Pobreza Fondo de Desarrollo Social Municipal**

**Sedesol (Secretaría de Desarrollo Social) "SOLIDARIDAD Seis años de Trabajo" México, 1994.**

**Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos "PROCAMPO" Vamos al grano para progresar:**

**Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. PROCAMPO (Vamos al grano para progresar). Otra versión**

**Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Subsecretaría de Planeación "Producción y Comercialización de Maíz 1987-1993"**

**Secretaría de Hacienda Documento de Trabajo "Evolución y Perspectivas de BANRURAL período 1975-1988" México, noviembre de 15 de 1994.**

**Secretaría Técnica del Gabinete Agropecuario. Centro de Economía del Colegio de Postgraduados. Documento de Trabajo "Las Políticas Comercial y Tecnológica en la producción de Maíz en México. " (Análisis y Perspectivas en el Contexto Internacional) México, 29 de Junio de 1990.**

**Secretaría Técnica del Gabinete Agropecuario, La Dirección General de Programación y Presupuesto de Desarrollo Rural Integral, SPP, con las aportaciones de La Comisión de los Integrantes de la Comisión Operativa de Precios de Garantía. Documento para Discusión. "Resultados de la Política de Precios de Garantía" México, Septiembre de 1986.**

Torres Carral, Guillermo "Un Modelo Contra México" Universidad Autónoma de Chapingo, 1995

Torres Torres, Felipe "La segunda fase de la Modernización, agrícola en México un análisis prospectivo" UNAM e Instituto de Investigaciones Económicas, 1990.

Warman, Arturo "La historia de un bastardo: maíz y capitalismo" Instituto de Investigaciones Sociales UNAM y FCE, México, 1988.

Werner, Martín, "La banca de desarrollo 1988-1994 Balance y perspectivas" *El Mercado de Valores* (No 1 enero de 1995., p. 9-25)

#### Hemérograficas

Síntesis Informativa Matutina Conasupo."JORNADA" 29/DE SEP /1992. p. suplemento.

El Financiero, Lourdes Edith Rudiño 27/12 /1993, p. 29A

El Financiero "Empresas y Campo" Rudiño, Edith Lourdes 08/07/93 p. 36A.

El Financiero, México, 12/ 08 /1994 p10.