



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



FACULTAD DE ECONOMÍA

EL CRÉDITO AGRÍCOLA EN MÉXICO 1994 - 2002

INVESTIGACIÓN, PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN ECONOMÍA

PRESENTO: CIRO SÁNCHEZ LUEVANOS

ASESOR DE TESIS: LIC. OSCAR LEÓN ISLAS



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.

EL CRÉDITO AGRÍCOLA EN MÉXICO, 1994 – 2002.

Í N D I C E

INTRODUCCIÓN

I - IV

CAPÍTULO I

EL PAPEL DEL CRÉDITO EN EL DESARROLLO AGROPECUARIO

1.1.	Funciones de la agricultura en el desarrollo económico.	5
1.2.	Panorama del campo en México.	8
1.3.	La producción, el empleo y sector externo.	10
1.4.	Apertura comercial en el sector agrícola.	15
1.5.	La evolución del producto interno bruto agropecuario.	29
1.6.	Conceptualización del crédito agropecuario.	45
1.7.	Crédito agrícola.	47
1.7.1.	Características del crédito agrícola.	47
1.7.2.	Objetivos del crédito agrícola.	48
1.7.3.	Elementos del crédito agrícola.	49
1.7.4.	Crédito de acuerdo a los efectos en las explotaciones.	50
1.7.5.	Créditos agrícolas considerando su método.	51

CAPÍTULO II

PROGRAMAS Y POLÍTICAS AGRÍCOLAS

2.1.	Programas de apoyo al campo.	53
2.2.	Financiamiento agrícola.	71
2.3.	Situación actual de Banrural.	73
2.4.	Ley Orgánica de la Financiera Rural.	78
2.5.	Cambios en la política de financiamiento.	86
2.6.	El marco jurídico del crédito agropecuario.	89

CAPÍTULO III

OPERACIÓN DEL CRÉDITO AGROPECUARIO EN MÉXICO

	Sujetos de crédito.	93
3.1.		
3.2.	Tipos de crédito.	94
3.3.	Crédito agropecuario de la Banca Comercial.	97
3.4.	Crédito agropecuario de la Banca de Desarrollo.	98
3.5.	Crédito agropecuario otorgado por el Banco Nacional de Crédito Rural. (BANRURAL).	100
3.6.	Créditos Otorgados por los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA).	102
3.7.	Crédito a la Palabra.	104
3.8.	El impacto que a tenido el crédito agrícola.	105
3.9.	Impacto del Crédito de Avió y Refaccionario canalizado a través de FIRA Y BANRURAL.	114
3.10.	El problema crediticio en el sector rural.	118
	CONCLUSIONES	122
	BIBLIOGRAFÍA	123

INTRODUCCIÓN

La agricultura fue la primera actividad económica que desarrollo la sociedad humana, después se fueron desprendiendo las demás ramas económicas; en nuestro país ésta práctica se originó desde hace más de tres mil años.

En algunos países desarrollados, como Inglaterra, Alemania, Francia y Estados Unidos de América la agricultura ocupa el último lugar dentro de su economía, en nuestro país el peso de ésta aún es importante, la cual ha mostrado cambios en sus condiciones sociales de producción.

El sector agropecuario de México presenta grandes problemas en su producción, especialmente en granos se tienen grandes importaciones, sin embargo en otros rubros nuestros agricultores están ganando mercados como, las frutas, hortalizas y cultivos forrajeros han sido más rentables porque tienen una mejor vinculación con los mercados internacionales.

Otro problema que enfrentan los agricultores es que no obtienen la producción suficiente ni para el autoconsumo, y han quedado fuera de las normas para hacerse beneficiarios de los créditos que otorga, el gobierno, mediante instituciones como el Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL ya liquidado) y los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) Los productores que se encuentran fuera del padrón de la banca de desarrollo pueden obtener créditos a la palabra, que no son suficientes ni se entregan a tiempo para la producción, teniendo que recurrir a los agricultores a otros financiamientos.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El sector agropecuario desde de 1965, ha sufrido una fuerte descapitalización, la cual se agudiza cada vez más, debido a que el sector agropecuario muestra un estancamiento, fuerte déficit en la balanza comercial e incremento de la pobreza en el campo, fenómeno grave. Esta situación condujo al estado a replantear su política agropecuaria, tanto en su intervención directa a través de entidades y organismos gubernamentales.

Se modificó el Artículo 27° Constitucional y su Ley Reglamentaria, eliminando la incertidumbre de la tenencia de la tierra, garantizando la libertad de decisión, gestión y enajenación de las parcelas. El estado cambio radicalmente su participación ya que en 1988 participaba en las tareas del campo con 103 entidades y organismos públicos, con un presupuesto global equivalente a 30 % del valor total del Producto Interno Bruto (PIB) del sector agropecuario y forestal.

Es decir, el Estado intervenía directamente en la investigación, en la difusión de tecnología, en la construcción y operación de distritos de riego, en la planificación de las cosechas, en la determinación los volúmenes de exportación de muchos productos pecuarios, en la compra – venta de los granos básicos, en la producción y distribución de semillas y fertilizantes, en la canalización de créditos, en la operación de ingenios azucareros, aserraderos y explotaciones forestales, y en la comercialización interna y externa de café y tabaco.

Al retirarse el Estado de las actividades antes mencionadas, se dejó sin apoyo en infraestructura, crédito, insumos, y asistencia técnica a muchos productores sobre todo a los de subsistencia. En este contexto se encuentra el crédito agrícola en México ya que es nuestro tema de estudio.

JUSTIFICACIÓN

A partir de 1989 BANRURAL fue reestructurado para diversificar su clientela y financiar proyectos de mayor rentabilidad y de menor riesgo con esto, dedujo los créditos a los campesinos y ejidatarios con tierras de temporal y dedicados a la producción de básicos. Como parte de esta reestructuración BANRURAL realizó una tipificación de los productores de acuerdo a su nivel de ingreso su potencial productivo, dejando sin cobertura de crédito a los campesinos de zonas marginadas con bajo

potencial productivo y los que se encuentran en zonas de temporal con elevado riesgo de siniestralidad.

La reestructuración del BANRURAL para estos agricultores ha significado la reducción de la inversión en obras de infraestructura, tecnología e incluso en insumo, reduciéndose considerablemente la productividad.

La nueva normatividad alejada cada vez más la posibilidad de los pequeños productores para obtener crédito, el cual es un factor importante en el desarrollo agrícola, tal y como se verá en capítulos posteriores. En ese sentido cobra importancia este trabajo.

OBJETIVO GENERAL: Realizar un análisis económico del sector agrícola en México y en particular la situación del financiamiento agrícola.

OBJETIVOS PARTICULARES:

Identificar los problemas del sector Agropecuario en México, desde 1990 hasta 2003.

Determinar y analizar las políticas gubernamentales integrales de apoyo al desarrollo del sector Agrícola.

Identificar y evaluar las políticas del financiamiento para el desarrollo del sector Agropecuario en México; en este sentido, se busca: describir el marco legal.

Caracterizar la situación del crédito agropecuario

HIPÓTESIS:

Los cambios que a partir de 1994 se han realizado en materia de financiamiento agropecuario han provocado que miles de campesinos tengan un acceso reducido al crédito, esto es una consecuencia de la baja productividad agrícola.

La reestructuración de marco jurídico del crédito agropecuario, ha perjudicado a la mayoría de los productores mexicanos.

El crédito agropecuario se ha reorientado hacia los productores con potencial productivo.

El desarrollo de la investigación comprende de tres capítulos; en el primer capítulo, se realizó una revisión bibliográfica acerca del comportamiento del crédito agrícola mexicano y el impacto que ha tenido en los últimos diez años, como consecuencia de su reestructuración en la producción agropecuaria.

Posteriormente, En el segundo capítulo, se lleva a cabo una revisión de la legislación del crédito sobre todo aquellos relacionados con el crédito agropecuario, para lo cual se analiza el Anuario Estadístico, del Poder Ejecutivo Federal.

En el tercer capítulo, se procedió a recopilar y analizar información estadística de las diferentes Instituciones del país encargadas de otorgar el crédito agropecuario.

Finalmente, se ordenó y sistematizó la Información obtenida, para presentar un análisis este trabajo. Por último, se presentan los resultados y conclusiones que nos sirven para entender la situación actual del crédito agropecuario mexicano.

CAPITULO I

I.- EL PAPEL DEL CRÉDITO EN EL DESARROLLO AGROPECUARIO

1.1. Funciones de la agricultura en el desarrollo económico

Aún no se ha definido, si el sector agrícola o el industrial debe considerarse como la fuerza principal en el proceso del desarrollo económico, en lo que sí hay consenso es que en la mayoría de las economías exitosas se dio primero un aumento de la productividad agrícola acompañada posteriormente por el desarrollo industrial.

El desarrollo a largo plazo no se podría realizar si descansara exclusivamente sobre una base agrícola o sobre una industrial, debido a que existe una, cambiante y siempre íntima relación entre las dos.

Díaz Zorrilla¹, considera que los países desarrollados se han basado en el sector agrícola para después consolidar el sector industrial y el resto de la economía.

En este contexto, este autor plantea que “el desarrollo económico debe ser armónico y paralelo en todos los sectores que conforman la economía y deberá existir una retroalimentación entre ellos, pero no sucede así, ya que mientras algunos sectores son apoyados con recursos económicos, ya sean financieros o de otra índole, los demás sectores son desprovistos de éstos mismos. Estableciéndose una relación de subordinación entre sectores ocasionado la marginación de unos, por el desarrollo de otros, por lo que dicha relación no se puede llamar desarrollo”.²

El papel de la agricultura en el desarrollo económico no siempre es igual en todos los países, pues, cada uno posee recursos físicos, culturales y condiciones históricas muy particulares.

Las principales funciones del sector agropecuario en México son las siguientes:

- 1) Suministrar alimentos para la población;
- 2) Proveer de materias primas para el consumo o su transformación interna y también para la explotación;

¹Díaz Zorrilla, Gustavo. *Crecimiento Sectorial y Crédito Agrícola en México*: un enfoque econométrico. Resumen de tesis, Colegio de Postgraduados. México.1994.pág . 25-48.

²*Ibid.* pág. 56.

- 3) Aportar mano de obra barata y abundante a los centros urbanos e industriales;
- 4) Aportar divisas por medio de la exportación.
- 5) Hacer transferencia de recursos a otros sectores formando capitales;
- 6) Consumir los productos industriales;

A continuación se analiza cada apartado.

1) Suministrar alimentos para la población

El desarrollo económico se caracteriza por un crecimiento sustancial en la demanda de productos agrícolas, el proceso para expandir la oferta de alimentos al ritmo de crecimiento de la demanda puede obstaculizar seriamente el crecimiento económico³.

De acuerdo con lo anterior si el objetivo de abastecer internamente el suministro de alimentos para la población no se cumple, se tienen las siguientes consecuencias:

- ❖ Se recurre a las importaciones, pudiendo provocar así déficit en la balanza comercial.
- ❖ Se incrementa el precio de los alimentos;
- ❖ Se da un descontento en la población, ocasionando conflicto políticos y sociales;
- ❖ Los salarios bajan, al igual que la inversión;
- ❖ El índice inflacionario sube;
- ❖ No se puede impulsar el desarrollo económico.

2) Proveedor de materias primas para el consumo o transformación interna y también para la explotación.

La mayor parte del sector industrial emplea como materias primas recursos agrícolas, también productos semielaborados de otras industrias nacionales o extranjeras.

Además la agricultura aporta productos para la exportación, ya sea como materia prima, productos semielaborados y elaborados.

³ Bruce F., Johnston y W. Mellor, John.. *lectura sobre Desarrollo Agrícola. (Selección de Edmundo Flores)*. Fondo de Cultura Económica. México.1980. pág. 29.

3) Aportación de mano de obra barata y abundante a los centros urbanos industriales. Teóricamente, si las economías están en proceso de desarrollo, la fuerza de trabajo para la industria y otros sectores de rápido crecimiento se debe tomar de la agricultura, ya que se supone que existe sobrante de mano de obra en el campo, de esta manera, se reduce el insumo abundante y se transfiere al sector industrial.

4) Aportar divisas por medio de la exportación.

El crecimiento de las exportaciones agrícolas es quizá uno de los medios más prometedores para incrementar los ingresos y aumentar las entradas de divisas en un país en proceso de desarrollo⁴.

Indudablemente que las exportaciones agrícolas contribuyen a la captación de divisas, sin embargo, es preferible satisfacer primero el mercado nacional, ya que de lo contrario se tendrían que importar alimentos, al no importar éstos se ahorran divisas, manteniendo positiva la balanza comercial.

Lo recomendable para cualquier economía es no depender directamente de las exportaciones, debido a que el sobre abasto de los mercados externos provocan descensos de precios, además, se deben diversificar las exportaciones.

5) Hacer transferencias de recursos a otros sectores formando capitales.

Puesto que existe un margen para elevar la productividad de la agricultura a través de sólo desembolsos moderados de capital, es posible que el sector agrícola efectúe una contribución neta a las necesidades de capital de infraestructura y a la expansión industrial, sin reducir los bajos niveles de consumo, características de la población agrícola de un país subdesarrollado⁵.

El punto de vista anterior no siempre se puede llevar a cabo, ya que existen factores que no se puede manipular es el caso de los fenómenos climatológicos, como sequía, huracanes, nevadas, entre otros.

Los precios agrícolas estables o reducidos pueden facilitar la acumulación de capital, previniendo el deterioro aun mejorando la relación de intercambio en el cual el sector industrial obtiene alimentos y otros productos agrícolas; entre otros aspectos importantes.

⁴ *Ibid.* pág. 33.

⁵ *Ibid.* pág. 35.

Otra manera de transferir capital al sector industrial es mediante el incremento de la población y productividad en la agricultura, pagando el incremento de insumos que éste requiere. También, para recabar capital (dinero) y transferirlo a otros sectores, existe la posibilidad de cobrar cuotas por los servicios proporcionados a la población agrícola, procurando que éstos no sean excesivos.

6) Consumir los productos industriales.

El campo recibe bienes de consumo para su numerosa población, pero en baja proporción, debido a su reducida capacidad adquisitiva reflejando en algunos casos la baja productividad de la agricultura; también recibe insumos para mejorar su productividad, como los fertilizantes, implementos agrícolas y equipo, entre otros.

1.2. PANORAMA DEL CAMPO EN MÉXICO

1. Partir de 1940 sucedió una cadena de acontecimientos que estimulan el crecimiento y la modernización de la agricultura mexicana. En 1940 el país contaba con si 20 millones de habitantes, de los cuales 80 % habitaba en el campo, asimismo, 65 % de la fuerza de trabajo se dedicaba a las actividades agropecuarias. A causa del impulso que el presidente Lázaro Cárdenas dio a la Reforma Agraria, en 1940 los ejidatarios representaban 41.8 % de la población económicamente activa del campo, si se suman los miembros de sus familias, alcanzaban cerca de 5 millones, que constituían 25 % de la población total país.

La segunda guerra mundial, que estalló en Europa en 1939, se extendió al Pacífico en 1941. Los países beligerantes demandaron crecimiento cantidades de alimentos y materias primas, y México se convirtió en un importante proveedor de los aliados. Para lograrlo, aceleró su desarrollo agrícola. Así, en 1943 se fortaleció la investigación y la experimentación agrícola, encauzándolas en los principios de las ciencias agronómicas y del método científico. Al cabo de tres años se obtuvieron las primeras variedades mejoradas de maíz y trigo, y después las de frijol. Paralelamente se generaron tecnologías complementarias que los agricultores aceptaron y asimilaron, así como medidas de diversa índole.

Cabe mencionar el impulso de la mecanización, la fertilización y el uso de plaguicidas. En 1943 se fundó la empresa paraestatal granos y fertilizantes de México. En ese año también se reestructuró el crédito agrícola, que sea Amplió con el ganadero. Se aceleró la construcción de carreteras y de nuevas obras de gran irrigación. En 1946 se creó la Secretaria de Recursos Hidráulicos.

En 1940, la agricultura representaba 19 % del producto interno bruto nacional; en 1958 había bajado solamente a 17 %.

En ese año se inició el periodo identificado como de desarrollo estabilizador, correspondiendo a una estrategia de muy definida orientación hacia la industrialización por sustitución de importaciones. En esta etapa se aplicó la política agrícola compensatoria, basada en subsidios fiscales, que se mantuvo durante todo el desarrollo con estabilidad de precios y continuó durante el estancamiento con inflación y el auge petrolero de los años sesenta. La tasa de crecimiento del sector agropecuario tendía a ser significativamente inferior a la tasa de crecimiento de la economía nacional, la que era impulsada esencialmente por el crecimiento industrial. Esta diferenciación se acentuó a partir de 1966 y continuó hasta 1981, último año antes de la crisis de la deuda externa. De 1958 a 1981 la participación de la agricultura en la economía nacional bajó de 17 % a solamente 8 %.

2. El Producto Interno Bruto (PIB) del sector se desplomó, en términos reales: entre 1994 y el 2000 disminuyó 20 %. Si ampliamos el período a 10 años (1990-2000), este indicador alcanzó una caída del 32.5 %. Por otra parte, si consideramos la participación del producto agropecuario en el PIB total nacional, tenemos que en 1998 pasó de representar el 7.9 % de la producción nacional, al 5.7 % en 1994 (año de entrada en vigor del TLCAN), y para el 2001 sólo ha tenido una participación de 14.2 % ⁶; el Producto Interno Bruto (PIB) disminuyó (-)0.3 % durante 2001 en términos reales respecto al año 2000. El Sector Agropecuario se incrementó 2.5 % en 2001 con relación al año anterior, debido principalmente a las mayores cosechas de plátano, cacao, manzana, cártamo, caña de azúcar, aguacate, frijol, naranja, algodón hueso, soya, sorgo, y alfalfa verde. También incidieron las mayores capturas de algunos mariscos y pescado, el sector agropecuario presentó un crecimiento real de 5.7 % durante el cuarto trimestre del año pasado respecto a igual periodo de un año antes. Así, el sector primario acumuló durante 2001 un aumento de 2.5. %. El Producto Interno Bruto (PIB) registró un aumento de 0.4 % en términos reales durante el tercer trimestre de 2003 con relación a igual periodo de 2002. El sector agropecuario, silvicultura y pesca aumentó 1.9 % en el tercer trimestre de 2003, como consecuencia del mayor volumen producido de cebada, caña de azúcar, trigo, naranja, algodón hueso, jitomate, cebolla, chile verde, papa, alfalfa verde, maíz forrajero y cártamo, entre otros. Durante el tercer trimestre de 2003 la economía mexicana medida a través del Producto Interno Bruto (PIB), registró un crecimiento de 0.4 % en términos reales con relación a igual periodo de 2002. , el sector agropecuario, silvicultura y pesca del sector agropecuario, silvicultura y pesca mostró un crecimiento de 2.3 % y el sector servicios de 1.9 %, mientras que el del sector industrial

⁶ Sitio: web.[www.uom.edu.mx/trabajadores/ Laura.]

descendió (-)1.1 % en el lapso de referencia reportó un crecimiento de 1.9 % en términos reales y a tasa anual en el trimestre julio-septiembre de 2003⁷.

3. La sustitución de los precios de garantía por los de concertación, que tienen como base las cotizaciones internacionales de los bienes agrícolas, ha llevado a la drástica reducción de los precios reales de los productos del campo: en nueve años (1990-1999), el precio del arroz se desplomó en 37.7 % ; el del frijol en 43.4 %, el del trigo en 36.3 % , el del ajonjolí en 33.1 %, el del cártamo en 30.6 %, el de la soya en 28.6 %, el de la cebada en 39.4 % , el del sorgo en 32.4 %, el del girasol en 35.6 %, el de la yuca en 37 % el de la naranja en 39.3 % y el del plátano en 8.1 %⁸.

La sobrevaluación del peso, que abarata las importaciones agropecuarias y la desmedida importación de alimentos de productos altamente subsidiados (sobre todo estadounidenses), ha provocado la estrepitosa caída de los precios del campo.

Los programas de apoyo a la comercialización del trigo disminuyeron 33.7 % entre 1995 y el 2001 y los destinados al sorgo en 43.5 % entre 1996 y el 2001⁹.

El campo se encuentra gravemente descapitalizado, por la falta de créditos (privados y públicos); también, por la inflexible disminución del presupuesto público destinado al sector agropecuario, y, por el desplome de los precios de los productos agrícolas debido a que la sobrevaluación del peso ha abaratado los precios de los productos del campo, por un lado, y, por otro, por las excesivas importaciones de alimentos altamente subsidiados, además, porque los llamados precios de garantía han sido sustituidos por los de concertación, los cuales se cotizan tomando como referente los precios internacionales de los productos agrícolas.

1.3. LA PRODUCCIÓN, EL EMPLEO Y SECTOR EXTERNO

La grave crisis agrícola que vive el país ha derivado en la disminución de la producción y en un elevado nivel de importaciones alimentarias, tanto de productos agrícolas, como de alimentos industrializados, en un contexto en el que aumenta la demanda y el consumo interno de estos bienes.

La producción e importación de los siete principales cultivos alimentarios de México: el arroz palay, el frijol, el maíz, el trigo, el ajonjolí, el cártamo y la soya. Tenemos que entre 1985 y el 2001, la producción de estos bienes pasó de 22 millones 192 mil 14 toneladas, a 23 millones 665 mil 332 toneladas, observando un aumento de sólo 6.6 %. Contrariamente, la demanda de estos alimentos aumentó en un 35.2 %, al pasar de 27

⁷ Sitio web.[www.shcp.gob.mx.]

⁸ Sitio web.[www.uom.edu.mx/trabajadores/laura.]

⁹ *Ibid*.

millones 612 mil 932 toneladas en 1985, a 37 millones 349 mil 740 toneladas en el 2001. El déficit de la producción se cubrió con las importaciones que aumentaron 152 %, al pasar de 5 millones 420 mil 918 toneladas a 13 millones 684 mil 408 toneladas, para el mismo período¹⁰.

La puesta en marcha del TLCAN vino a agravar la disminución de la producción, ya que cayó en 4.2 % al pasar de 24 millones 719 mil 972 toneladas, a 23 millones 665 mil 332 toneladas entre 1994 y el 2001, ante un aumento en la demanda de consumo nacional del 19.12 %. Para satisfacer el mercado interno, la importación de granos y oleaginosas se duplicó al pasar de 6 millones 635 mil 528 toneladas en 1994, a 13 millones 684 mil 408 toneladas en el 2001, lo que significó un aumento del 106.23 % ¹¹(ver cuadro 1 y gráfica 1)

¹⁰ *Ibid.*

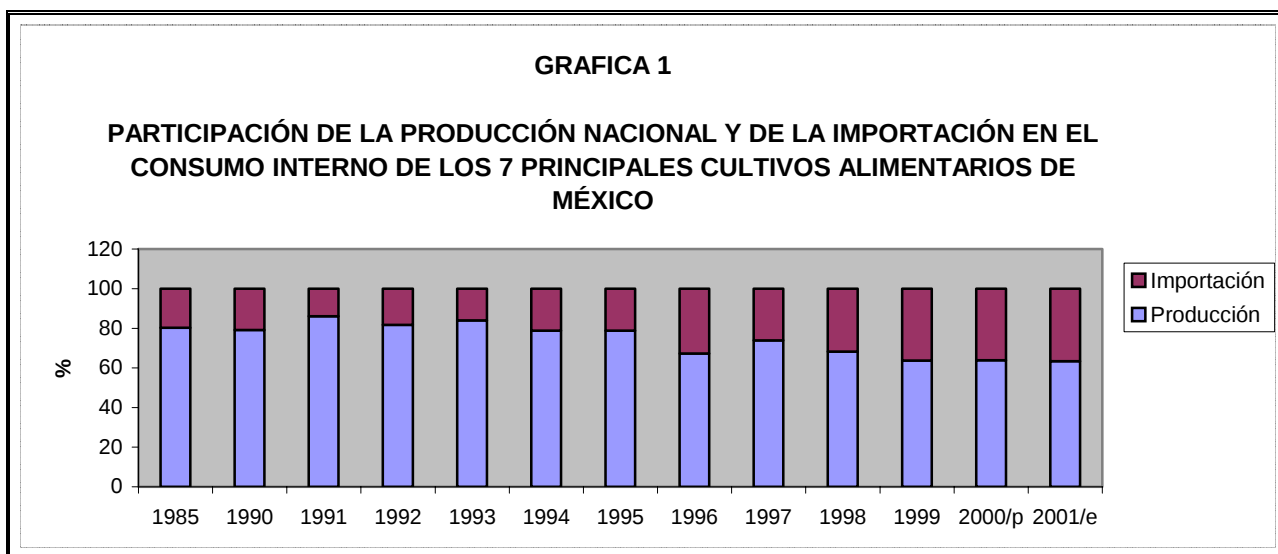
¹¹ *Ibid.*

CUADRO 1
PARTICIPACIÓN DE LA PRODUCCIÓN NACIONAL Y DE LA IMPORTACIÓN
EN EL CONSUMO INTERNO DE LOS 7 PRINCIPALES CULTIVOS
ALIMENTICIOS DE MÉXICO, (1990- 2001 e)

	Producción	Importación	Consumo interno	Estructura Porcentual	
				Producción	Importación
1990	21,042,739	5,524,428	26,567,167	79.2	20.8
1991	20,888,144	3,364,397	24,252,541	86.1	13.9
1992	22,319,790	4,980,229	27,300,019	81.8	18.2
1993	23,866,555	4,530,241	28,396,796	84.0	16.0
1994	24,719,972	6,635,528	31,355,500	78.8	21.2
1995	23,783,140	6,378,288	30,161,428	78.9	21.1
1996	23,429,298	11,390,785	34,820,083	67.3	32.7
1997	23,116,746	8,185,518	31,302,264	73.9	26.1
1998	25,191,727	11,761,749	36,953,476	68.2	31.8
1999	22,607,884	12,903,549	35,511,433	63.7	36.3
2000/p	22,662,402	12,818,689	35,481,091	63.9	36.1
2001/e	23,665,332	13,684,408	37,349,740	63.4	36.6
1985 - 2000	6.64%	152.44%	35.26%		
1994 - 2001	-4.27%	106.23%	19.12%		

Fuente: Área de Investigación de la UOM, con datos del Anexo Estadístico del Prime Informe de Gobierno de Vicente Fox Quesada, México, 2001.

Notas :p Información preliminar. e/ Cifra estimada por la fuente. Los cultivos alimentarios incluidos son: arroz palay, frijol, maíz, trigo, ajonjolí, cártamo y soya.



Fuente: Área de Investigación de la UOM, op.cit

Por su parte el saldo de las cuentas externas agropecuarias es deficitario en los últimos diecinueve años, debido a que el aumento de las exportaciones agrícolas no ha podido compensar el mayor incremento de las importaciones alimentarias.

Los superávits observados en 1986 y 1995, se explican por los efectos de las devaluaciones que “abarataron” los productos agropecuarios de exportación y por la disminución del consumo de alimentos en el mercado interno.

El déficit de la balanza comercial agroalimentaria del 2000, alcanzó un monto de 1,408 millones de dólares. En 2002 la balanza comercial agroalimentaria sin incluir pesca arrojó un déficit de 3.8 mil millones de dólares (mdd), lo cual constituyó un récord y también implicó una participación inédita de 47.9 % dentro del saldo negativo total del intercambio externo del país¹².

Información oficial de Banco de México (Banxico) indica que en 2002 México importó en materias primas agrícolas y alimentos 11.6 mil mdd, 586 millones más que en el año previo, y exportó 7.7 mil mdd, 250 millones sobre 2001.

Las cifras son preocupantes porque muestran un incremento particular en las adquisiciones de alimentos procesados, esto es las que desplazan a la cadena productiva completa, desde la fase primaria hasta la industrialización.

México mantiene un déficit en la balanza comercial agroalimentaria equivalente a 335 millones de dólares a enero del 2003, en comparación con el mismo mes del 2002. De acuerdo con datos oficiales en el periodo de enero del 2002 a enero del 2003,

¹² Fuente. Banco de México:[www.banxico.org.mx.]

aumentaron las importaciones de granos y oleaginosas, carnes frescas y refrigeradas, preparados alimenticios especiales y conservas vegetales, entre otros.

De acuerdo con la información oficial de enero a marzo del 2003, las exportaciones agroalimentarias de México a EU sumaron 2 mil 014 millones de dólares, lo que significó un incremento de 11.5 % respecto al mismo lapso del año pasado.

En enero–abril de 2003 México importó de EU 2.32 mil millones de dólares de materias primas del campo, productos intermedios y alimentos listos para el consumo.

Entre los productos con mayores incrementos en el valor de sus exportaciones destacaron el jitomate con 72 %, chile con 51.3 %, pimientos con 29.8 % y camarones con 20 %.

De acuerdo a la balanza comercial de México, el valor total de las importaciones que se hicieron de Estados Unidos y Canadá en los primeros diez meses del año pasado, 140.19 mil millones de dólares, el sector agroalimentario representó 7.03 % con un monto de 9.85 mil millones¹³.

- ❖ Diversas fuentes presentan distintas formas de medición y resultados del empleo en el sector agropecuario. Conforme a los dos últimos Censos Agropecuarios, la mano de obra total empleada en Unidades de Producción Agropecuaria se incrementó 35 % entre 1981 y 1991, pasando de 8.11 millones de trabajadores a 10.94 millones. El incremento provino de la mano de obra no remunerada, la cual creció en poco más de 3.5 millones de personas, ya que la mano de obra remunerada cayó en 23 % (706.7 mil empleos). El Sistema de Cuentas Nacionales reporta un crecimiento del personal ocupado en la actividad agropecuaria del 12 % (672 mil puestos) entre 1982 y 1996. Así, para 1996 se hubieran requerido 6.3 millones de puestos para realizar las actividades productivas del sector agropecuario¹⁴.

La Encuesta Nacional de Empleo, que se empezó a realizar en 1988, reporta que la población ocupada en el sector agropecuario se incrementó en 1.3 millones de personas entre 1988 y 1996. Sobresalen, sin embargo, los bruscos cambios que reporta de un año a otro, según la posición en el trabajo. Por ejemplo, los empleadores caen en más de un millón en tan solo dos años, de 1991 a 1993. En ese mismo periodo los asalariados decrecen en casi 500 mil, para dos años más tarde crecer en más de 700 mil personas.

¹³ Sitio. Web[www.cronica.com.mx/nota.php?idc=102845]

¹⁴ Fuente: INEGI, VII Y VIII Censo Agrícola y Ganadero, 1981 y 1991.

Las distintas metodologías en el levantamiento de las encuestas de empleo pudieran explicar tanto los bruscos cambios que se reportan como la misma magnitud del empleo en cada año. Así, en la encuesta de 1988 se señala que, si se usa una referencia de tiempo más amplia, el número de trabajadores agropecuarios en ese año sería de 7.893 millones. De esta manera, el crecimiento en el empleo de 1988 a 1996 hubiera sido tan sólo de 28 mil personas, en lugar de 1.3 millones de personas. El empleo en el sector, y caen los salarios y los ingresos de todos sus trabajadores, privados y sociales. Durante el periodo del TLCAN, de 1994 a 2001 se han perdido 1.78 millones de empleos en el campo. La problemática social se complica ante las crecientes dificultades de los agricultores, campesinos y empresariales para mantener la actividad agropecuaria como opción de trabajo y de vida, al igual que por el deterioro de los niveles de bienestar que experimentan. Más de 70 % de los campesinos viven en la pobreza, 26.3 millones viven en la pobreza extrema y 50 % de los niños del medio rural están desnutridos.

En el 2002, el 17.9 % de la población ocupada laboró en el sector primario, contra el 19.5 % que tuvo en 1998, año en el que 7.5 millones de personas se emplearon en actividades agropecuarias y pesqueras, cantidad que disminuyó a 7.2 millones el en año pasado. La encuesta nacional del INEGI correspondió el segundo trimestre del 2003 la población mexicana asciende a 102.7 millones de personas, la población ocupada a 40.6 millones, 08 % más de las que había en igual lapso del 2002 y de las cuales 26.7 millones fueron hombres y 13.9 millones mujeres. La mitad de la población ocupada reside en localidades de más 100.000 habitantes, la cual incrementó en entre el 2002- II y en el 2003- II. Sin embargo, la población ocupada en las zonas rurales disminuyó en 153.000 personas, quizá porque emigraron hacia localidades de mayor tamaño, se fueron del país o bien se incorporaron a la población no económicamente activa, que es la que no trabaja ni pretende hacerlo. El 16.8 % se empleó en actividades agropecuarias, equivalente a 6.8 millones de personas, cuando aun año antes era de 7.2 millones y 17.8 de total, de manera que el campo sigue siendo una fuente de desocupación.

1.4. APERTURA COMERCIAL EN EL SECTOR AGRÍCOLA

La apertura comercial que ha experimentado la economía mexicana desde 1986 implicó, entre otras cosas, un cambio sustancial de las políticas agrícolas y comerciales, con el objetivo central de alcanzar la competitividad en el sector.

Estas modificaciones han tenido profundas consecuencias en la producción de granos básicos, en la balanza comercial agrícola y en las condiciones de vida de la mayoría de los productores dedicados a su cultivo. La radical y acelerada liberalización comercial no permitió lograr la competitividad de estos productos, dejando, además desprotegidos a los productores mexicanos en un contexto en que las políticas agrícolas recientes han

sido insuficientes para enfrentar la competencia de Canadá y, sobre todo, de Estados Unidos.

El crecimiento de la agricultura depende de las condiciones climáticas¹⁵, del crecimiento demográfico, las variaciones en el tipo de cambio, el funcionamiento macroeconómico y de las políticas agrícolas y comerciales. En este caso sólo se presenta un panorama general de las repercusiones de la apertura comercial en la producción de los granos básicos: arroz, frijol, maíz, sorgo y trigo.

En los procesos de apertura comercial de todos los países, iniciados en los años ochenta, uno de los sectores más complejos y controvertidos en las negociaciones internacionales ha sido el sector agropecuario, pues las discusiones incluyen el contenido y la orientación de sus políticas que tienen objetivos diferentes en cada país. Antes de los procesos de apertura comercial de Canadá, Estados Unidos y México, sus respectivos sectores agrícolas estaban sumamente protegidos.

Estas políticas se centraban, principalmente, en los granos básicos y en las oleaginosas, ya que constituyen la base de la alimentación humana y animal.

En México, las reformas en la política agrícola han afectado adversamente la evolución de la producción y la balanza comercial de granos básicos y con ello, el empleo e ingresos rurales. Vale decir, los objetivos de modernización y competitividad agrícolas no han promovido el desarrollo rural. En el transcurso de los últimos quince años disminuyó la participación de la producción agropecuaria en el PIB total, de casi 8 % en 1988 a 4.4 % en el 2001. (Véase cuadro 2). El PIB del sector se desplomó, en términos reales, entre 1994 y el 2002, en 17.3 %. Por otra parte, si consideramos la participación del producto agropecuario en el PIB total nacional, observamos que en 1998 pasó de significar el 7.9 % de la producción nacional, al 5.7 % en 1994 (año en que inicia la vigencia del tratado), y para el 2002 sólo tuvo una participación del 4.2 %. No obstante, la estructura subsectorial agropecuaria se ha mantenido relativamente invariable, ya que la participación de la agricultura ha oscilado en torno al 65 % del producto total agropecuario, la ganadería al 27 %, la silvicultura al 4.5 % y la pesca 3.5 %; Para el periodo del 2003 el PIB del sector agropecuario, silvicultura y pesca se ubicó en 219 mil 233 millones de pesos (mdp) corrientes, monto que representó el 3.8 % del PIB total.

¹⁵ Juan Manuel Torres, *El Impacto económico del fenómeno “el Niño” en la agricultura mexicana*, Reportes de Investigación Económica, CIDE, México, septiembre de 2002, pág. 8.

La producción de los granos básicos también ha permanecido relativamente constante pues representó el 23 % de la producción agrícola en 1980, el 24 % en 1994 y el 22.4 % en 2001¹⁶. La producción del sector agropecuario disminuyó (-) 4.5 % anual en el cuarto trimestre de 2002. La variación se explica, parcialmente, por una revisión a la alza, por parte del INEGI, de las cifras del 2001 que llevó a un crecimiento del PIB agropecuario de 3.3 % en el año y de 6.1 % en el último trimestre. También influyeron los huracanes que afectaron la producción agropecuaria.

Entre 1986 y 2001 la participación del empleo agropecuario en el empleo total disminuyó del 26.8 al 18.1 %. Esto significa que, pese a la menor participación de la producción agropecuaria en el PIB total, la estructura del PIB agropecuario no ha variado, mientras que el empleo agrícola disminuyó casi 9 %. El hecho de que el 65 % del PIB agropecuario corresponda a la agricultura implica que esta actividad es la principal generadora de empleos e ingresos en las zonas rurales.

Cuadro 2

PARTICIPACIÓN DEL SECTOR AGROPECUARIO EN EL PIB TOTAL (Porcentaje)			
	México 1/	EE.UU.	Canadá
PIB Agropecuario/ PIB total			
Promedio 1986 – 1988	7.7	1.9	2.7
Promedio 1992 – 1994	6.2	1.7	2.2
Promedio 1997 – 1999	4.9	1.5	2.2

1/ Para el caso de México porcentajes calculados con base en cifras a precios corrientes.

Fuente: Presidencia de la República, *Segundo Informe de Gobierno*, México, 2002, Anexo, pág. 305.

En contraste, en Canadá y Estados Unidos la participación del sector agropecuario en el PIB total ha registrado una ligera disminución.

La producción agrícola mexicana ha tenido menores tasas de crecimiento que las de la economía en su conjunto, ya que durante el periodo 1990-2000, el PIB agropecuario creció en promedio 1.6 % y el PIB total 3.4 %. La tasa de crecimiento promedio de la población en esos años fue de 1.8 %, lo que se tradujo en una insuficiente oferta de bienes agropecuarios para atender la demanda de estos productos.

Para el 2000, la población rural era de 24.5 millones de personas y la población económicamente activa de 10.7 millones. Se estima que 6.6 millones de trabajadores rurales carecían de tierras, mientras que 3.1 millones eran poseedores de predios.

¹⁶ Presidencia de la República, *Segundo Informe de Gobierno*, México, 2002, Anexo, pág. 303.

Entre las consecuencias del rezago agropecuario, se encuentra la migración de trabajadores mexicanos hacia Estados Unidos cuyos salarios en forma de remesa son enviados a sus lugares de origen. El 45 % de las familias ejidales reportaron un familiar trabajando en Estados Unidos y más del 80 % un pariente viviendo fuera de su comunidad. Se calcula que para el 2001, el 56 % de los ingresos del campo provenían de las remesas de los trabajadores emigrantes, porcentaje equivalente a unos 9 mil millones de dólares anuales. Existe una relación directa entre el flujo de ingresos provenientes del exterior y las unidades de producción de menor tamaño. Por otra parte, el aumento de la incidencia de la pobreza rural está asociado a la caída del nivel de actividad agropecuaria y a las reformas aplicadas al sector¹⁷

Cuadro 3

MÉXICO: PRODUCTO INTERNO BRUTO EN EL SECTOR AGROPECUARIO											
Concepto	1988	1990	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001P/	2002 1
PRODUCTO INTERNO BRUTO											
PIB agropecuario/PIB total (%) 2/	7.9	7.8	5.7	5.5	6.1	5.5	5.2	4.6	4.1	4.4	4.2
Estructura PIB agropecuario (%) 3/	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Agricultura	62.5	68.6	67.8	65.5	66.1	63.6	65.6	65.3	62.9	64.4	65.2
Ganadería	28.7	23.7	25	27.1	27.5	29.4	27.3	26.8	28.7	27.4	27.2
Silvicultura	5.1	4.6	4.3	4	3.7	4	4.4	4.9	5.3	5.3	5.3
Pesca	3.7	3.2	2.9	3.3	2.8	3	2.8	3	3.2	2.9	2.3
1/Los datos del PIB corresponden al primer semestre. 2/ La relación del PIB agropecuario entre el PIB total, corresponde al valor agregado bruto a precios básicos del sector agropecuario. Sí al valor agregado bruto total a precios básicos se adiciona el monto neto total de impuestos menos subsidios a los productos, se obtiene el Producto Interno Bruto Total a precios de mercado, calculados con base en cifras a precios corrientes. El PIB agropecuario incluye a la actividad agropecuaria, silvicultura y pesca. Para 1999 cifras revisadas por INEGI. 3/La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras. Estructura con base en cifras a precios corrientes. Cifras de 1999 revisadas por INEGI. p/ Cifras preliminares. Fuente: Presidencia de la República, <i>Segundo Informe de Gobierno</i>, Talleres Gráficos de la Nación, México, 2002, Anexo, pág. 30											

Las políticas agrícolas mexicanas antes del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y del TLCAN estuvieron sujetas a los propósitos del modelo de desarrollo de industrialización sustitutiva de importaciones, instaurado a partir de los años 1945-1950.

¹⁷ Dirección General de Estudio para el Desarrollo Rural, *Perspectiva del sector rural ante la apertura de mercados*, Subsecretaría de Desarrollo Rural, SAGARPA, México, 2002, págs. 4 – 6.

Ese modelo alentó un fuerte sesgo urbano del crecimiento y del desarrollo a costa de la competitividad y los ingresos de numerosos productores de granos básicos vinculados al mercado nacional y de productores de subsistencia de maíz y frijol.

Uno de los principales objetivos de la política agrícola aplicada durante la fase sustitutiva fue incrementar la producción agrícola para garantizar la producción de alimentos e insumos agropecuarios baratos para promover la industrialización y garantizar la autosuficiencia alimentaria.

La política agrícola fue esencialmente compensatoria, pues para apoyar la industrialización, la política agrícola tenía la función de resarcir, mediante subsidios, el deterioro de los términos de intercambio entre la agricultura y los otros sectores de la economía.

Estas medidas junto con la forma en que se administraron los recursos provocaron serias distorsiones económicas convirtiendo a la agricultura en una actividad relativamente problemática porque son muy pocos los beneficiados en los recursos para la agricultura. El desarrollo agrícola se sustentaba, principalmente en subsidios directos a la producción, a la comercialización y transformación, subsidios a través de precios subvencionados y del crédito, además de una fuerte protección ante las mercancías agropecuarias externas. El agotamiento de ese modelo de desarrollo, se manifestó a mediados de los sesenta en los desequilibrios que afloraron en el sector agrícola, como la caída de los índices de producción y la larga recesión agrícola entre otros. En síntesis, las políticas agrícolas conspiraron contra la competitividad agropecuaria y el desarrollo rural.

Al comenzar el decenio 1980, la crisis económica y financiera condujo a un viraje en el modelo económico: se iniciaron una serie de reformas regulatorias y estructurales; y el objetivo primordial de la política económica fue la transformación acelerada de una economía cerrada y orientada al mercado interno a otra muy abierta y más integrada a la economía internacional.

En materia agropecuaria las transformaciones arrancaron con la adhesión de México al GATT en 1986; se aceleraron con el cambio en la política agrícola experimentado a partir de 1989 con el lanzamiento de un programa de modernización del agro centrado en la promoción de los mercados con la finalidad de multiplicar los canales de comercialización y ampliar los mercados de exportación. Con la entrada en vigor del TLCAN en 1994 y de los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT en 1995 las reformas estructurales agrícolas se intensificaron: las empresas públicas de transformación y comercialización de productos agrícolas fueron privatizadas o liquidadas; los subsidios a la producción fueron eliminados como CONASUPO y

sustituidos por pagos directos a los productores y se liberalizó el comercio exterior de casi todos los bienes agrícolas¹⁸.

Las reformas fundamentales al sector agrícola ante la apertura comercial fueron:

- ❖ Política agraria: Reforma al artículo 27 Constitucional en 1992, con el fin de alentar el mercado de tierras y facilitar las economías de escala.
- ❖ Política de financiamiento rural: Cambios en 1998 para individualizar los créditos y los seguros agrícolas, elegibilidad de los productores según su potencial productivo para acceder al financiamiento de BANRURAL, la banca comercial o PRONASOL; privatización del seguro agropecuario, liquidación de la Aseguradora Nacional Agropecuaria, S.A. y creación de AGROASEMEX.
- ❖ Política comercial: fin del monopolio de CONASUPO en el comercio exterior de granos (1989); supresión de los permisos previos de importación en sorgo, soya y demás oleaginosas en 1989; y los de trigo, frijol, maíz y cebada en 1993; eliminación de los precios de garantía y de la obligación de CONASUPO de comprar trigo, arroz, sorgo, soya y oleaginosas en 1989; CONASUPO es declarado organismo comprador de última instancia de maíz y frijol en 1993, hasta su liquidación en 1998: Entre 1995 y 1998 las bodegas de almacenamiento de granos básicos de CONASUPO son transferidas a particulares.
- ❖ Política de subsidios: Eliminación y/o disminución de los subsidios a los insumos como semillas, créditos, fertilizantes, apoyo a precios de mercado, tarifas de agua y luz a agricultores; privatización de FERTIMEX en 1992, supresión de los precios de garantía del arroz, sorgo, trigo, soya y diversas oleaginosas en 1989; desaparición de los precios de garantía del maíz y frijol en 1993; eliminación de los subsidios a la comercialización del Programa de Apoyo a la Comercialización Ejidal en 1995; desaparición gradual del sistema CONASUPO entre 1989 y 1995, organismo que se dedicaba a la compra, almacenamiento, transporte, transformación, comercialización, distribución y venta al menudeo de productos agropecuarios y de bienes de consumo popular.
- ❖ En 1991 se creó el organismo Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) para apuntalar la formación de mercados privados. En 1994 inició la operación del Programa de Apoyos Directos al Campo,

¹⁸ El Acuerdo de la Ronda Uruguay el GATT de 1995 incluyó por primera vez a la agricultura. El GATT se transformó en la Organización Mundial de Comercio (OMC). Véase: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE. *Examen de las políticas agrícolas de México, políticas nacionales y comercio agrícola*, OCDE, Paris, 1997, pp. 13-105.

(PROCAMPO), que se constituyó en eje central del nuevo enfoque que transformó la orientación de los subsidios agrícolas. PROCAMPO tiene como objetivo específico apoyar el ingreso de los productores rurales, principalmente de temporal, mediante entregas monetarias por hectárea ó fracción de ésta, de superficies elegibles de maíz, sorgo, frijol, trigo, cebada, algodón, cártamo, soya y arroz. A partir de 1995 los subsidios incluyen otros cultivos para diversificar la actividad económica¹⁹.

- ❖ En 1996 se lanzó el Programa Alianza para el Campo, la principal iniciativa para elevar la productividad agrícola que él incluye a PROCAMPO y otros programas. El presupuesto de Alianza para el Campo, denominada desde enero de 2002 Alianza Contigo, cubre pagos por tonelada, a través de ASERCA, a los compradores de primera mano de trigo, maíz y sorgo en diversos estados del país²⁰.

Este conjunto de cambios en las políticas afectaron directamente la producción de granos básicos.

Tendencias en la producción de granos básicos, 1980 - 2000.

Maíz.- El 71 % del maíz se produce en zonas de temporal. De 1995 a la fecha la superficie de maíz de riego tiende a declinar, al igual que la de temporal, aunque ésta tiende a ser más constante. La apertura comercial iniciada con la adhesión al GATT (1986) coincide con una caída en la producción de maíz, aunque con el inicio del TLCAN se observa un lento pero progresivo aumento en la producción de maíz basada en el aumento de los rendimientos, ya que la superficie cultivada aumenta sólo 7 %. Las importaciones de maíz entre 1989 y 2000 aumentaron 35 %. La producción nacional de maíz ascendió a 19 millones 321 mil toneladas, de las cuales 18 millones 821 mil 500 toneladas fueron de maíz blanco y 500 mil toneladas del amarillo. No obstante, el consumo nacional fue de 25 millones 300 mil toneladas, por lo que México todavía no es autosuficiente en estos dos alimentos.

Frijol.- Se aprecia una ligera tendencia al alza en la producción de frijol sustentada en la ampliación de la superficie cultivada en tanto que los rendimientos prácticamente se mantienen constantes. El frijol es un cultivo básicamente de temporal, zonas en donde se cosecha entre el 80 y el 90 % de la producción total. La producción de frijol, en general ha sido suficiente para cubrir la demanda interna, ya que las importaciones promedian un 10 % entre 1980 y 2000, dependiendo del año agrícola.

¹⁹ Sitio Web: [www.procampo.gob.mx.]

²⁰ Rita Schwentesius R.; Manuel Ángel Gómez Cruz y Ana de Ita Rubio, *¿Cuánta liberalización aguanta la agricultura? Impacto del TLCAN en el sector agroalimentario*, Comisión de Agricultura, LVII Legislatura, México, Palacio Legislativo, julio de 2002; pp. 33-34.

Arroz.- La producción de arroz registra una franca tendencia a disminuir, los rendimientos muestran un ligero aumento, mientras que la superficie cosechada cae en más del 50 %. Se importa de Estados Unidos el 50 % del arroz para cubrir la demanda interna. Las importaciones de arroz provenientes de ese país aumentaron 184 % entre 1980 y 2000.

Sorgo.- La tendencia a la producción de sorgo registró un significativo aumento en el lapso 1980 -1985; principalmente por el aumento en la superficie cultivada. A partir de 1990 la producción, los rendimientos y la superficie tienden a permanecer constantes. Las importaciones provenientes de Estados Unidos aumentaron notablemente se duplicaron entre 1989 y 2000 en 140.5 %, pasando de 2.09 a 5.03 millones de toneladas, Estados Unidos pasó de 1.45 a 4.07 millones de toneladas, representando un crecimiento de 179.9 %.

Trigo.- Entre 1980 y 1994 la producción de trigo registró un constante aumento, mismo que se revierte desde 1995 hasta 2001, que empieza a observarse una tendencia decreciente. Los rendimientos experimentaron un aumento apreciable al pasar de 3.8 a 4,8 toneladas por hectárea mientras que la superficie cultivada tiende a declinar paulatinamente. Entre 1989 y 2000 las importaciones de trigo provenientes de los Estados Unidos se elevaron en 317.8 %²¹.

En suma, la apertura comercial y el cambio de políticas han ocasionado una declinación en la producción granos básicos y, en consecuencia, las importaciones provenientes de los Estados Unidos han aumentado significativamente con lo que el anterior objetivo de garantizar la autosuficiencia alimentaria se ha abandonado.

La tendencia decreciente en la producción de granos básicos no parece ser provocada por la apertura comercial, pues diversos desequilibrios sectoriales eran observables desde mediados de los sesenta. Sin embargo, la evolución reciente de la producción, la superficie y los rendimientos sugieren que la apertura reforzó esa tendencia, en lugar de revertirla y mediante los incentivos que generarían la apertura y los programas de modernización con lo que el anterior objetivo de garantizar la autosuficiencia alimentaria se ha abandonado por la “modernización” y eficiencia del sector.

De seguir la tendencia de importación de alimentos, México corre el riesgo de perder su soberanía alimentaria y el control sobre la capacidad de alimentar a la población de acuerdo a los estándares nutricionales. El peligro es real, y la escasez de alimentos ya la padecen más de 50 millones de mexicanos.

La escasez de alimentos alcanza a 55 millones de pobres en México. De éstos, las

²¹ *Estadísticas Básicas del Sector Agropecuario, 1980-2000*, CEF/009/2001; México, Palacio Legislativo, junio de 2001, pp.29-69.

mujeres, los niños, ancianos y enfermos son los que más padecen la desnutrición como consecuencia de una raquítica dieta.

Los problemas alimentarios de la población se han agudizado por la pérdida del poder adquisitivo del salario y las políticas económicas que ponen en riesgo la soberanía alimentaria del país, México está perdiendo la batalla en la autosuficiencia alimentaria, ya que no hay un equilibrio entre producción y consumo. Es decir, no se cuenta con una balanza comercial que dé certidumbre.

La escasez de alimentos en México es debida en parte, a la mala distribución de los mismos, lo que lo sitúa entre los países con un índice muy alto de desequilibrio y que el grueso de la población carezca de muchas cosas.

El TLCAN y los granos básicos.

Con el TLCAN los tres países están obligados a eliminar todos los aranceles y barreras no arancelarias al comercio y la inversión en un plazo máximo de 15 años a partir de la entrada en vigor del Tratado (enero/1994-enero/2008). Dentro de ese periodo se establecieron tiempos distintos de desgravación arancelaria según la sensibilidad de cada producto, referida ésta a su importancia en el producto, empleo e ingreso agrícolas por una parte y, por la otra, a las asimetrías y vulnerabilidad ante las importaciones de los socios comerciales. Los plazos establecidos varían desde la desgravación inmediata, hasta 5, 10 y 15 años. Buena parte de los bienes agrícolas fueron liberados con el ingreso de México al GATT en 1986. (Veáse cuadro 4)

Cuadro 4	
CRONOLOGÍA DE LA DESGRAVACIÓN ARANCELARIA DE GRANOS BÁSICOS.	
1 de Enero/1994	Estados Unidos: supresión de aranceles a maíz, sorgo México: eliminación de aranceles a sorgo.
1 de Enero/ 1998	Estados Unidos: eliminación de aranceles a trigo suave.
1 de Enero/2003	Estados Unidos eliminación de aranceles al trigo duro arroz. México: eliminación de aranceles a trigo, arroz.
1 de Enero/2008	México: Eliminación de aranceles a maíz y fríjol.
Fuente: John Link, Steven Zahniser, (Editores), <i>NAFTA</i> , Economic Research Service, Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, reportes de Comercio InternacionalI, WRS-99-1, pág. 15, www.econ.ag.gov	

Aún cuando continúa la fase de transición el proceso de supresión de Aranceles para los productos agrícolas prácticamente ha concluido²². El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, es el primer tratado que asocia como iguales a dos países

²² Sitio Web: [www.econ.ag.gov]

desarrollados y a uno subdesarrollado. La negociación del capítulo agrícola entre México y Estados Unidos, es la más radical pues incluye todo el comercio agrícola y agroalimentario ningún producto se excluyó del tratado y los márgenes de protección pactados estuvieron muy por abajo de los negociados en el GATT en el año siguiente²³.

Los tres primeros puntos fueron negociados trilateralmente, mientras que el acceso a mercados y órdenes comerciales se negociaron bilateralmente, esto es, entre México – Canadá; México - Estados Unidos; Estados Unidos - Canadá. En lo que respecta al acceso a mercados (Artículo 703, Sección a), el Tratado concuerda con las medidas y procedimientos establecidos por el GATT en lo relativo a acceso a mercados y salvaguardas. Pero es diferente en cuanto al mayor grado de apertura y velocidad de la liberalización. Hay que destacar que los compromisos con la Ronda Uruguay del GATT en la primera fase de implementación fueron mucho más flexibles que los comprometidos con el TLCAN. Sin embargo, las autoridades mexicanas consideraron que las negociaciones para el acceso a mercados brindarían el tiempo necesario para que el sector agropecuario nacional lograra la competitividad al final del periodo de transición.

El artículo 302 del TLCAN sobre “Desgravación Arancelaria” establece que, a petición y de acuerdo a las partes, se puede acelerar la cancelación de aranceles sin necesidad de renegociar el Tratado o modificar su texto. Conforme a los compromisos con el GATT durante el periodo de ejecución 1995-2004, los países de menor desarrollo están obligados a disminuir un 24 % los aranceles; con una reducción mínima del 10 % para cada rubro. México, con el TLCAN, se comprometió a liberalizar para el 2004 la totalidad del comercio agropecuario, reduciendo a cero sus tarifas, excepto las de productos agropecuarios considerados muy sensibles, que se mantendrán protegidos hasta el 2008. Los principales productos agropecuarios, como el maíz y el frijol, serán desgravados hasta el 2008.

De esta forma la eliminación de aranceles por producto entre México y EU, se ha venido dando gradualmente y se completará en el año 2008, como se observa en el Cuadro 5.

²³ Rita Schwentesius. et, al., op. cit, pp. 31-52.

CUADRO 5 CRONOLOGÍA DEL TLCAN 1994-2008 (SELECCIÓN DE PRODUCTOS)			
1994	1998	2003	2008
<i>Inicia TLCAN México-EU México-Canadá</i>	<i>Desaparición de los últimos aranceles entre EU y Canadá</i>	<i>Continúa proceso de transición de desaparición de los aranceles</i>	<i>Termina proceso de transición de desaparición de los aranceles</i>
EU elimina aranceles para: sorgo, harina de arroz, naranjas, toronja, manzana, pera, durazno, fresco fresco, cacao en polvo, carne bovina, porcina y de pollo.	EU elimina aranceles de trigo no duro, aceite de soya, naranjas, higos, mangos cerezas, algodón, rosas.	EU elimina aranceles de trigo, duro, arroz, harinas y almidones, limón persa, hortalizas de invierno, fresa, congelada, hongos, aguacate, papaya, chile, Anaheim y ancho, quesos, mantequilla.	EU elimina aranceles de jugo de naranja, hortalizas de invierno (brócoli, pepino, espárrago, cebolla y ajo deshidratados, melón; en ciertas épocas) azúcares, cacahuete, atunes.
México elimina aranceles de sorgo, naranjas toronja, mandarina, limón, zanahoria, guisantes, cebolla, garbanzo, fresa fresca, higo, piña, productos pesqueros.	México eliminará aranceles de pera, ciruela, melocotón, chabacano, cereza, kiwi, algodón, maíz dulce.	México elimina aranceles de trigo, cebada, arroz, harinas de granos, lácteos, harina y aceite de soya, naranjas manzana, fresa congelada, papa, productos porcícolas, leche en polvo, tabaco.	México elimina aranceles de maíz, azúcar, frijol, leche en polvo, productos lácteos.

Cuadro ajustado por la División de Política Social, Servicio de Investigación y Análisis, Sistema Integral de Información y Documentación, Dirección de Servicios de Bibliotecas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVIII Legislatura, México, diciembre de 2002. Apartir de la fuente: SECOFI, Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Fracciones Arancelarias y plazos de desgravación. México, Porrúa, 1994. Citado en: CALVA, José Luis.

En las negociaciones del GATT de 1995, cuya primera fase culmina en el 2004, quedaron incluidos los compromisos del TLCAN, dando trato de ‘nación más favorecida’ a Canadá y Estados Unidos, fijándose aranceles mayores para el resto de países.

En lo que a barreras no arancelarias se refiere –negociadas bilateralmente México y Estados Unidos acordaron suprimir todas las barreras no arancelarias, mientras que Canadá se negó a liberalizar las restricciones a la importación de lácteos, aves, huevos y azúcar; productos en los que mantendrá barreras arancelarias y no arancelarias²⁴. México mantuvo permisos de importación para los mismos bienes a los que Canadá impuso aranceles. Los periodos de desgravación entre México y Canadá para el resto de productos son los mismos que para Estados Unidos. En México la mayoría de los aranceles a productos agropecuarios no son mayores al 20 %, ya que en 1987 el gobierno superó sus compromisos con el GATT y disminuyó unilateralmente el nivel arancelario de más del 100 % en 1986, a 20 % en 1987, en tanto que el GATT establecía una reducción del 50 %.

²⁴ *Ibid*, pág. 22.

En México, antes de que iniciara el TLCAN, los permisos previos de importación que aún quedaban fueron convertidos en aranceles o en aranceles cuota temporales de acuerdo al método de tarificación del GATT, basado en el promedio anual de protección vigente en el periodo 1989-1991. Fueron eliminados todos los permisos previos de importación que aún aplicaba a varios productos agrícolas, entre los que estaban maíz, frijol y trigo. Los permisos de importación del trigo cambiaron a aranceles, en tanto que los permisos de importación del maíz y el frijol se transformaron en aranceles cuotas temporales.

Los volúmenes fijados en la cuota serían importados con arancel cero independientemente del arancel establecido y el volumen de la cuota crecería al 3 % anual²⁵. La eliminación de los aranceles para los volúmenes fuera de cuota tendría un periodo de transición de 10 años; excepto para el maíz, frijol y leche en polvo, cuyo periodo de transición es de 15 años. A las importaciones de maíz no se han aplicado los aranceles –cuotas pactadas, por lo que, de facto, en este producto existe un mercado abierto. Al momento de iniciar el TLCAN más de la mitad del comercio agrícola entre México y Estados Unidos estaba exento de aranceles.

El Tratado permite los subsidios a las exportaciones si el país importador está de acuerdo o si éste recibe subsidios de otros países.

En cuanto al mecanismo de salvaguardas, se estableció que operaría los primeros diez años del Tratado en productos sensibles a las importaciones. La salvaguarda consiste en una protección adicional para ciertos productos agrícolas que opera cuando las importaciones de alguno de los socios sobrepasan la cuota fijada para el periodo.

Con la salvaguarda un volumen del comercio ingresa con las tarifas preferenciales del Tratado, rebasado el nivel, el país importador aplica el arancel preexistente a la vigencia del Tratado o bien se aplica el arancel correspondiente a la nación más favorecida sin que supera la tarifa vigente en julio de 1991. Entre ambas se aplica la más baja.

El comercio agrícola

Desde la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), el comercio entre los tres países integrantes se ha incrementado sustancialmente, tanto en tamaño como en importancia relativa, aunque el impacto en la producción interna y en las balanzas comerciales agropecuarias ha sido diferente para cada uno de ellos.

²⁵ *Ibid.* pág. 22.

La balanza agropecuaria mexicana ha sido deficitaria en todos los años del TLCAN con Estados Unidos, a excepción de 1995, esto debido a la devaluación del peso, que tuvo como resultado un saldo positivo en la balanza a consecuencia de la caída de las importaciones en 23 %²⁶.

Cabe señalar que los productos que han experimentado los cambios comerciales más significativos a consecuencia del TLCAN son aquellos que tenían las tarifas y barreras arancelarias más altas antes del Tratado y que durante los primeros años experimentaron las mayores reducciones arancelarias²⁷. México es importador neto de alimentos, pues el 80 % de las importaciones agrícolas corresponde a granos básicos. Entre 1989 y 2000, medidas en términos de valor, las importaciones de granos básicos de Estados Unidos pasaron de 907,081 a 1, 283,898 millones de dólares, es decir se incrementaron 41.5 %. En términos de volumen, pasaron de 6,876.897 a 12,263.916 toneladas, lo que representa un aumento del 78.3 %²⁸.

Los apoyos al sector agrícola

El monto de los subsidios al sector agropecuario en cada uno de los países del TLCAN son variables, pero la magnitud de los que reciben los granjeros estadounidenses es extraordinaria. El porcentaje del Equivalente del Subsidio al Productor canalizado a los granos básicos en los últimos tres años es similar al de sus contrapartes comerciales¹⁵. Sin embargo, es menester destacar que el punto de partida para los mismos es una estructura económica completamente asimétrica. Véase Cuadro 6

Cuadro 6
CANADÁ, ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO SUBSIDIOS AL SECTOR AGROPECUARIO
(MILLONES DE DOLARES USD) ESTIMACIÓN DEL APOYO TOTAL AL SECTOR
AGROPECUARIO

País	1986-88	1999 -2001	1999	2000	2001p
Canadá	7,161	5,231	5,006	5,535	5,154
Estados Unidos	68,540	95,455	99,018	92,089	95,259
México	1,287	6,999	5,710	7,396	7,892

Notas: p/ Provisional; 1/ Son apoyos relacionados con infraestructura, investigación y desarrollo; promoción y comercialización.

Fuente: OCED, *Agricultural Policies in OCED Countries, Monitoring and Evaluation* ; Paris, OCED Publications, 2002, págs. 169; 176.

²⁶ Steven Zahinser; *Op. cit.*, pág. v.

²⁷ Comisiones de Agricultura, Comercio, Ganadería, Patrimonio y Fomento Industrial; y Comité de Asuntos Internacionales, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, *Los efectos a seis años de operación del Tratado tripartita de libre comercio de América del Norte (TLCAN) en los diversos sectores económicos de México*; México; Palacio Legislativo, mayo de 2000; Tomo III, capítulos 2 y 3, pp. 47-71

²⁸ Steven Zahniser, et. al; *Op. Cit.* pp. 19-20.

²⁹ OCDE, *Agricultural Policies in OCED Countries, Monitoring and Evaluation*; Paris, 2002, pág. 59.

SUBSIDIOS A TRAVES DE SERVICIOS GENERALES 1

	1986 - 1988	1999 - 2001	1999	2000	2001p
Canadá	1,464	1,302	1,297	1,382	1,227
Estados Unidos	15,233	22,831	22,539	21,832	24,121
México	680	665	508	627	859

Notas: p/ Provisional; 1/ Son apoyos relacionados con infraestructura, investigación y desarrollo; promoción y comercialización.

Fuente: OCED, *Agricultural Policies in OCED Countries, Monitoring and Evaluation* ; Paris, OCED Publications, 2002, págs. 169; 176.

En el momento en que México inició su acelerado proceso de apertura comercial (1986) los subsidios cayeron abruptamente, (Cuadro 7) mientras que los agricultores de Estados Unidos y de Canadá recibieron sólidos apoyos continuando con los esfuerzos realizados en décadas anteriores para edificar agriculturas fuertes y competitivas. Sin duda, la producción de granos básicos en México recibió también apoyos considerables, pero sus objetivos fueron compensatorios antes que la eficiencia y la competitividad.

Cuadro 7 CANADÁ, ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO SUBSIDIOS AL SECTOR AGROPECUARIO (MILLONES UDS) ESTIMACIÓN DEL APOYO TOTAL AL SECTOR AGROPECUARIO

Porcentaje del Equivalente del Subsidio al Productor					
	1986 - 88	1999 - 2001	1999	2000	2001p
Canadá	34	18	18	19	17
Estados Unidos	25	23	25	22	21
México	-1	18	15	196	19

Destinado a Granos Básicos, 1986-2001

Porcentaje Equivalente del Subsidio al Productor

	Trigo	Maíz	Otros Granos	Arroz	Oleaginosas
Canadá	15	18	11	n.c.	n.c.
Estados Unidos	46	42	42	41	26
México	39	33	33	31	48

Fuente: OECD, *Agricultural Policies in OECD countries, Monitoring and Evaluation*, Paris, OECD Publications, 2002, págs.160-161, 182, 203 y 224.

1.5. LA EVOLUCIÓN DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO AGROPECUARIO

En el período 1994-2003, el producto interno bruto (PIB) del sector primario creció a una tasa media anual de 1,9 %, inferior a la que registró el PIB nacional, que fue de 2,5%. A su vez, la actividad agrícola presentó un índice superior al PIB de la ganadería y de la silvicultura. Sobresale también que en el período 2000-2003, en el cual el PIB nacional sufrió una desaceleración, el PIB primario aceleró su crecimiento, es decir, se mostró menos vulnerable frente a los choques externos³⁰. Véase cuadro 8.

CUADRO 8
MÉXICO: EL PIB NACIONAL Y EL PIB PRIMARIO, 1994-2003
(Variación real con respecto al año anterior, en porcentajes)

Año	PIB Naciona	PIB Primario (a+b+c+d)	PIB Agrícola (a)	PIB Ganadería (b)	PIB Silvicultura (c)	PIB Caza y pesca (d)
1994	4,5	0,9	2,1	- 2,8	3,3	0,9
1995	-6,2	0,9	2,5	- 3,0	- 8,3	7,8
1996	5,1	3,6	4,5	- 0,5	- 8,7	6,9
1997	6,8	0,2	- 0,1	0,6	5,0	- 2,9
1998	4,9	0,8	1,5	0,8	0,8	-15,5
1999	3,7	3,6	2,7	5,5	6,0	7,6
2000	6,6	0,6	- 0,9	3,7	7,3	0,6
2001	-0,1	3,5	5,1	0,8	- 7,3	3,5
2002	0,7	0,3	- 0,3	2,1	- 2,0	4,0
2003	1,3	3,9	4,3	2,5	1,4	7,6
2003/1994 (TMAC) a	2,5	1,9	2,1	1,4	1,1	1,9
2003/2000 (TMAC) a	0,6	2,5	3,0	1,8	- 2,7	5,0

Fuente: Banco de México.

a Tasa media anual de crecimiento.

La evolución del PIB agrícola de México comparado con el de otros países que no dispusieron en el período 1990-2000 de un acuerdo comercial como el TLCAN puede ilustrar que hay factores explicativos de la política interna igual o más poderosa que la política de comercio exterior. En América Latina, de acuerdo con la CEPAL (2004), el PIB agrícola de México en el período aumentó a un ritmo de 1,8 % anual, mientras que otros países lograron tasas mayores: Argentina (2,6 %), Bolivia (3 %), Brasil (3 %), Costa Rica (4,1 %), Guatemala (2,8 %), Perú (5,3 %), Chile (4,5 %), Guyana (8,8 %), y Honduras (2,3 %). El TLCAN ha permitido una expansión de las actividades industriales y comercial es territorialmente más equilibrada, ya que no se ha concentrado en las tres grandes zonas metropolitanas tradicionales y en las franjas

³⁰ CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2004), *Panorama social de América Latina 2002-2003* (LC/G.2209-P), Santiago de Chile.

fronterizas, lo cual redundará en beneficio de la generación de empleos para la población rural. Es fundamental generar las condiciones de infraestructura física y de capacitación de la población rural para que ninguna región del país quede marginada del desarrollo económico global. La contribución sectorial agropecuaria en el PIB nacional es de 5,7 %, y la de la agroindustria de 5,2 %. Por estado, la mayor participación del sector agropecuario en la generación de riqueza corresponde a Zacatecas (26,9 %) y a Sinaloa (22,2 %). La competitividad estatal en el sector agrícola frente a los socios del TLCAN es dispar, y aún más en el interior de cada entidad federativa. Dado que la agricultura es más intensiva en el uso de la mano de obra, la participación del sector agropecuario en el empleo de cada entidad federativa es mucho mayor que su participación en el PIB, con excepción de Zacatecas y Durango. Para sustentar de que el impulso a las actividades primarias tiene un alto impacto en la generación de empleos, es necesario conocer adecuadamente la estructura de la población ocupada, en cuya composición el empleo no remunerado tiene una participación muy alta, como se verá posteriormente. Inclusive en los estados con alta dependencia del sector agrícola, el impulso a las actividades no agropecuarias puede ser igual o más importante.

La evolución de la producción de granos básicos, 1982-2003

La producción de granos básicos y oleaginosas pasó de un rango de entre 22 y 24 millones de toneladas en el período 1982-1983, a un rango de entre 26 y 28 millones de toneladas en 1990-1991, lo cual se atribuye al marco de protección comercial elevada y sobre todo a la subvaluación recurrente del tipo de cambio en ese período. Luego, en el período 1992-1994, la producción se ubicó entre 27 y 28 millones de toneladas, y pasó a un rango de entre 29 y 33 millones de toneladas en el período 2000-2003. Véase cuadro

9

Cuadro 9
MÉXICO: PRODUCTO INTERNO BRUTO POR ENTIDAD
FEDERATIVA, 1993-2002. TOTAL NACIONAL
(Miles de pesos a precios de 1993)

Entidad	1993	2002	1993-2002 (TMAC) a
Aguascalientes	11 372 696	18 385 594	5,5
Querétaro	16 223 531	26 224 457	5,5
Coahuila	33 759 964	49 650 661	4,4
Baja California	32 382 523	47 090 610	4,2
Guanajuato	38 802 028	55 582 819	4,1
Chihuahua	45 225 902	64 460 886	4,0
Nuevo León	74 074 508	105 269 745	4,0
Quintana Roo	14 846 909	20 873 583	3,9
Tamaulipas	32 233 873	45 123 970	3,8
Tlaxcala	5 859 721	8 011 023	3,5
Puebla	37 665 933	51 219 040	3,5
Baja California Sur	6 172 965	8 330 097	3,4
Yucatán	15 029 646	20 141 913	3,3
Sonora	30 346 244	39 729 206	3,0
Zacatecas	9 689 448	12 533 981	2,9
México	119 971 573	155 123 684	2,9
Total nacional	1 155 132 189	1 483 284 358	2,8
Colima	6 358 135	8 119 097	2,8
Chiapas	20 644 398	26 307 351	2,7
Durango	14 995 341	18 952 692	2,6
Jalisco	75 815 855	95 730 582	2,6
San Luis Potosí	20 431 660	25 655 571	2,6
Michoacán	27 014 566	33 871 303	2,5
Campeche	13 695 929	16 788 596	2,3
Distrito Federal	274 667 008	327 008 981	2,0
Morelos	17 321 727	20 536 722	1,9
Hidalgo	17 616 294	20 364 246	1,6
Tabasco	14 858 061	17 050 316	1,5
Veracruz	52 693 995	60 395 278	1,5
Sinaloa	26 881 029	30 627 939	1,5
Oaxaca	19 234 866	21 811 935	1,4
Guerrero	21 624 441	23 979 009	1,2
Nayarit	7 621 420	23 979 009	1,0

Fuente: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México.
a Tasa media anual de crecimiento.

CUADRO 10
MÉXICO: PARTICIPACIÓN RELATIVA DEL SECTOR AGROPECUARIO,
SILVÍCOLA Y PESQUERO EN EL PIB Y EL EMPLEO ESTATAL, 2002
(Porcentajes)

Entidad federativa	Población ocupada sector agropecuario, silvicultura y pesca	Producto interno bruto sector agropecuario, silvicultura y pesca
Total nacional	17,9	5,7
Distrito Federal	0,2	0,1
Oaxaca	41,0	15,0
Chiapas	38,3	15,1
Hidalgo	35,1	8,8
Guerrero	34,1	9,6
Veracruz	32,1	10,2
San Luis Potosí	31,9	9,6
Michoacán	29,0	16,7
Puebla	28,3	6,2
Zacatecas	28,1	26,9
Campeche	27,2	3,3
Nayarit	25,7	19,6
Guanajuato	24,9	7,2
Sinaloa	24,4	22,2
Durango	24,1	15,4
Tabasco	23,4	7,9
Tlaxcala	19,9	5,7
Yucatán	19,2	5,5
Baja California Sur	18,9	7,9
Sonora	14,5	11,3
Colima	14,2	8,8
Morelos	12,5	10,5
Chihuahua	11,7	6,0
Querétaro	11,5	3,8
Jalisco	10,6	8,3
Quintana Roo	10,2	1,0
Aguascalientes	8,5	4,7
México	7,5	3,1
Tamaulipas	7,5	4,4
Coahuila	6,7	3,7
Baja California	4,5	3,0
Nuevo León	3,4	1,5

Fuente: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México y Encuesta Nacional de Empleo
a Participación porcentual en cada estado.

Los únicos productos en los que se percibe una clara tendencia al alza en los últimos dos períodos señalados son el maíz y la cebada (los elevados niveles de producción de frijol en 2002 y 2003 se explican por la escasez de agua en zonas de riego, que indujeron sustitución de áreas de maíz hacia esa leguminosa). Las caídas en la producción de algodón, arroz y soya son significativas. En este desempeño negativo influyeron las políticas públicas en los cambios de la composición de la producción, ya que la protección por producto (considerando aranceles y subsidios al precio) mostró serios desequilibrios, al favorecer principalmente al maíz. En el trigo, otro producto con

protección alta en relación con los demás, se observan caídas en los últimos tres años, por problemas de disponibilidad de agua en el noroeste; además, los rendimientos han bajado por la práctica del monocultivo de trigo en dicha región.

Según se aprecia en los siguientes cuadros, durante los períodos 1992-1994, 1998-2000 y 2001-2003, el maíz fue el cultivo sistemáticamente más apoyado de la agricultura mexicana, y a niveles que fueron también sistemáticamente superiores a los prevalecientes en los Estados Unidos y Canadá. Se advierte también cómo los diferenciales de apoyo en México entre maíz y oleaginosas se van reduciendo durante el período, con la intención de revertir la tendencia hacia la concentración de la producción en el maíz. Ese diferencial fue de 25 puntos porcentuales en 1992- 1994, desaparece durante 1998-2000 y se vuelve negativo en 14 puntos porcentuales en 2001-2003. Salvo en maíz, trigo y sorgo, las políticas de apoyo en otros cultivos han sido poco previsibles, y por lo tanto estos cultivos, sobre todo el maíz, se han convertido en el “refugio” de los agricultores. La consistencia en los apoyos al maíz han provocado un avance tecnológico durante la última década en las áreas de la agricultura comercial, mientras que en otros cultivos dicho avance fue más lento, por lo que ahora resulta más difícil la recomposición de la estructura de la producción de los granos básicos. Véase cuadro 11

CUADRO 11
MÉXICO: PRODUCCIÓN DE LOS 10 CULTIVOS BÁSICOS, AÑOS AGRÍCOLAS 1990-2003
(Miles de toneladas)

Años	Total	Maíz	Sorgo	Trigo	Frijol	Cebada	Algodón H.	Arroz Palay	Cártamo	Soya	Ajonjolí
1990	28 046,2	14 635,4	5 978,2	3 930,9	1 287,4	491,9	533,3	394,4	159,4	575,4	59,9
1991	26 334,8	14 251,5	4 307,8	4 060,7	1 378,5	580,2	558,7	347,2	88,2	725,0	37,0
1992	28 314,6	16 929,3	5 353,2	3 620,5	718,6	550,0	91,6	394,0	41,0	593,5	22,8
1993	27 064,2	18 125,3	2 581,1	3 582,5	1 287,6	540,5	76,0	287,2	63,9	497,6	22,6
1994	29 068,5	18 235,8	3 701,1	4 150,9	1 364,2	307,3	340,1	373,6	63,9	522,6	8,9
1995	29 064,9	18 352,9	4 169,9	3 468,2	1 270,9	486,6	625,2	367,0	113,3	189,8	21,1
1996	31 589,8	18 026,0	6 809,5	3 375,0	1 349,2	585,8	765,3	394,1	181,6	56,1	47,4
1997	29 931,1	17 656,3	5 711,6	3 656,6	965,1	470,7	632,2	469,5	163,4	184,5	21,5
1998	31 352,7	18 454,7	6 474,8	3 235,1	1 260,7	410,8	705,4	458,1	171,2	150,3	31,7
1999	29 145,2	17 706,4	5 720,3	3 020,9	1 059,2	454,1	430,7	326,5	262,7	132,8	31,5
2000	29 307,7	17 556,9	5 566,5	3 493,2	887,9	712,6	223,8	351,4	96,4	102,3	40,8
2001	32 580,0	20 134,3	6 566,5	3 275,5	1 062,6	761,6	276,8	226,6	111,5	121,7	42,9
2002	30 535,6	19 297,8	5 205,9	3 236,2	1 549,1	736,6	123,3	227,2	52,9	86,5	20,2
2003	33 513,3	20 701,4	6 759,1	2 715,8	1 414,9	1 081,6	209,6	273,3	200,6	126,0	31,1
1990-2003 (TMAC)	1,4	2,7	0,9	-2,8	0,7	6,2	-6,9	-2,8	1,8	-11,0	-4,9

Fuente: Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera.
a Tasa media anual de crecimiento.

La producción de los principales rubros hortícolas presenta una tendencia claramente ascendente: pasó de un rango de 5,3 - 5,4 millones de toneladas en el período 1990-1993, a un rango de 7,5 -8,2 millones de toneladas en el período 2000-2003. En chile verde, cebolla, zanahoria, calabacita y tomate verde los crecimientos son espectaculares. Por su parte, la producción de rubros frutícolas se elevó de un rango de

9,8 -9,7 millones de toneladas en el período 1990-1993, a uno de 13,4 a 14 millones de toneladas en el período 2000-2003. En este desempeño sobresalen los casos de naranja, mango, sandía, papaya y aguacate.

En algunas ocasiones, las exportaciones de hortalizas y frutas crecieron a tasas superiores a la producción nacional, ya que el reto para acceder a los mercados externos no es producir más, sino que la producción cumpla con todos los requerimientos de sanidad, inocuidad y calidad. En otros casos, la producción rebasa a la demanda interna, dando lugar a cosechas abundantes cuyo levantamiento no resulta rentable. Véase cuadro 12.

Cuadro 1 2
MÉXICO: PRODUCCIÓN NACIONAL DE PRINCIPALES PRODUCTOS
HORTÍCOLAS, 1990-2003.
(Miles de toneladas)

Año	Total	Tomate	Chile verde	Cebolla	Papa	Zanahoria	Calabaza	Tomate verde
1990	5 362,7	1 885,3	677,2	770,6	1 285,8	198,5	272,6	272,6
1991	5 414,0	1 863,9	793,2	810,0	1 211,1	213,3	261,2	261,2
1992	5 014,2	1 416,5	949,6	674,4	1 212,9	239,6	260,6	260,6
1993	5 442,3	1 698,0	944,4	662,1	1 133,7	264,7	369,7	369,7
1994	4 887,4	1 375,9	810,9	667,7	1 167,2	191,8	337,0	337,0
1995	5 781,8	1 941,2	972,3	662,2	1 269,1	199,6	368,7	368,7
1996	6 006,0	2 009,8	1 027,3	702,6	1 282,4	219,5	382,2	382,2
1997	6 679,5	1 923,9	1 523,2	815,6	1 316,5	306,8	396,7	396,7
1998	7 215,3	2 256,6	1 559,7	885,6	1 280,9	319,9	456,3	456,3
1999	8 008,5	2 417,0	1 442,1	1 228,3	1 477,3	363,4	540,2	540,2
2000	7 585,7	2 086,0	1 428,8	906,4	1 627,2	376,8	580,2	580,2
2001	7 920,6	2 149,9	1 580,5	1 030,4	1 628,5	355,9	587,7	587,7
2002	7 524,6	1 990,0	1 441,9	1 072,3	1 483,0	370,7	583,4	583,4
2003	8 216,4	2 171,2	1 450,3	1 141,8	1 661,8	338,9	726,2	726,2

Fuente: Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera.

La producción pecuaria en el período de vigencia del TLCAN ha sido altamente dinámica, lo cual se vincula con el acceso a los forrajes de importación a precios internacionales. La tasa media anual de crecimiento de las carnes en canal en el período 1994-2004 fue de 3,6 %; de 7 % para aves, de 3 % para leche y de 4,3 % para otros productos pecuarios.

El potencial productivo desaprovechado

De Janvry y David, comentan que existe un gran potencial productivo sin aprovechar en el sector agropecuario por la restricción crediticia que afecta a los productores

rurales. Ellos lo demuestran con base en una encuesta realizada en el sector ejidal, en la cual se investigó el uso de los recursos del PROCAMPO, y encontraron que una porción significativa de los beneficiarios los destinó a proyectos productivos que les permitieron generar recursos adicionales. Afirman que con mayor asistencia técnica y transferencia de tecnología, entre otros factores, sería posible que las transferencias monetarias tuviesen un impacto todavía mayor en la generación de ingresos³¹. Romero y Puyana , enfatizan los vínculos entre la sobrevaluación cambiaria y el comportamiento sectorial. “Uno de los precios clave de la economía es la tasa real de cambio. La apreciación del tipo de cambio genera un sesgo antiexportador al afectar a la competitividad internacional de sectores comerciables como el agrícola. La sobrevaluación cambiaria eleva artificialmente el salario real al subsidiar los bienes de consumo importados. Históricamente ha sido demostrado que, en el largo plazo, estos aumentos en salarios reales resultan insostenibles si no están apoyados por aumentos en productividad”³².

CUADRO 13
EXPORTACIONES E IMPORTACIONES AGROALIMENTARIAS Y
PESQUERAS DE MÉXICO CONTRA EL ÍNDICE DEL TIPO DE CAMBIO
REAL, 1990-20 *(Millones de dólares)*

Años	ExpoArtaciones agroalimentarias y pesqueras	Importaciones agroalimentarias y pesqueras	Índice del tipo de cambio real
1990	3 266	4 742	100,177
1991	3 682	4 707	91,531
1992	3 437	6 202	85,921
1993	4 030	6 063	73,546
1994	4 508	7 399	75,974
1995	6 390	5 301	117,303
1996	6 520	7 829	103,114
1997	7 152	7 824	85,981
1998	7 378	8 783	84,773
1999	7 634	8 741	77,827
2000	8 358	9 932	68,968
2001	8 206	11 262	62,932
2002	8 330	11 664	61,284
2003	9 444	12 663	72,079

Fuente: Secretaría de Economía y BANXICO.

³¹ De Janvry, Alain (1996), “NAFTA and agriculture: An early assessment”, University of California at Berkeley, ponencia presentada en el Simposio Trinacional de Investigación *El TLCAN y la agricultura: ¿Funciona el experimento?*, noviembre.

³² Rome Rro, José y Alicia Puyana (2004), “Evaluación integral de los impactos e instrumentación del capítulo agropecuario del TLCAN, elaborado a solicitud de la Secretaría de Economía de México para dar cumplimiento al punto respectivo del Acuerdo Nacional para el Campo.

Estos autores confrontan además la tesis generalmente aceptada de que la reducción en la participación del sector agropecuario mexicano en el PIB es el resultado del proceso normal de desarrollo. Este argumento lo maneja, por ejemplo, Téllez . Buscan mostrar que se trata más bien de una falla estructural de la economía mexicana que da como resultado un retroceso prematuro del sector.

“El retroceso prematuro de los sectores comerciables se registró mucho antes de la puesta en vigencia del TLCAN y tiene que ver, por una parte, con los choques petroleros, el mantenimiento de largos períodos de apreciación cambiaria, y para el caso de la agricultura, con muchos de los instrumentos de política del modelo sustitutivo que discriminaron contra la agricultura. Se esperaba que la apertura comercial y la eliminación de los elementos antiexportadores estimularan el crecimiento más acelerado de los sectores con ventajas comparativas, intensivos en el uso de los factores abundantes, entre otros, la agricultura y las manufacturas. No obstante, ni las reformas, ni el TLCAN han logrado revertir, o frenar, el avance del índice de enfermedad holandesa que padece la economía mexicana. Esto se debe en gran parte a que sigue existiendo, por diversas razones, una considerable apreciación de la moneda, como ya lo hemos hecho notar”. Yúnez Naude y Barceinas, argumentan que por medio de la convergencia de los precios internos con los internacionales sería posible obtener ganancias en eficiencia e impulsar el crecimiento sectorial. Analizan el comportamiento de la producción agrícola con base en la evolución de los precios relativos, apoyándose en modelos econométricos. En su documento parten de la teoría clásica del comercio exterior que establece que la alineación de los precios internos con los precios internacionales es lo que permite generar ganancias en bienestar a partir del intercambio comercial, ya que la asignación de los recursos productivos se basaría en función de las ventajas comparativas.

Según este enfoque, si no hay alineación de precios relativos, no hay ganancias en eficiencia. Lo que no abordan en este estudio es lo que sucedería si hubiera rigideces en la movilidad de los factores en la economía, tanto dentro del sector agropecuario como del sector agropecuario hacia otros sectores, área en la que es necesario contar con mayores elementos de análisis. “El hecho de que los precios nacionales se aproximen a los precios internacionales es una característica básica de los efectos de las políticas de liberalización de la economía, y la evolución de estos dos precios en los cultivos de importación de México nos indica que esto ha ocurrido (cebada, maíz, sorgo, soya y trigo). Las cifras también nos señalan que esta tendencia pudo haber estado presente antes de la puesta en marcha del TLCAN. Para ver si los precios nacionales siguen más de cerca de los internacionales, elaboramos un análisis econométrico en el que establecemos si se ha producido un cambio estructural a raíz del TLCAN en la relación de precios de los cultivos de mayor comercialización... Los resultados revelan que durante los últimos 22 años ha existido una tendencia en la que los precios internos de

los cultivos analizados han seguido la de los precios estadounidenses. Además, como el coeficiente de corrección de error es igualmente significativo cuando dividimos el período, podemos afirmar también que la convergencia en los precios estaba presente tanto antes como después del TLCAN”. “Proponemos que, para contestar a la pregunta sobre por qué la producción de básicos en México no ha decaído y por qué no se ha transformado y/o diversificado la oferta agrícola en México tras el inicio del TLCAN, deben considerarse dos hechos: los efectos de las nuevas políticas agrícolas en la producción nacional y, para el caso del maíz y el frijol, el carácter dual de la agricultura en México. La dualidad se refiere a la coexistencia de productores empresariales con campesinos o productores familiares. Estos últimos son hogares rurales que toman decisiones tanto referentes a la producción como al consumo con respecto a productos básicos, constituyendo la agricultura sólo una parte de sus actividades económicas”³³.

“Con base en nuestros resultados, podemos afirmar que la puesta en marcha del TLCAN no transformó de manera sustancial el tipo de relación de los precios nacionales de los cultivos de importación con respecto a los correspondientes internacionales”. Las transferencias directas al ingreso vía PROCAMPO, los nuevos programas y las nuevas políticas dirigidas a los agricultores comerciales o empresariales explican por qué la producción de ciertos cultivos básicos no ha decaído, e inclusive se ha incrementado desde el inicio de la vigencia del TLCAN. Asimismo, también explican porqué los precios de los productos básicos nacionales no han seguido más de cerca los correspondientes de los Estados Unidos durante el mismo período.

Estas políticas son los subsidios a la comercialización que se conceden a través de ASERCA y otros apoyos, incluidos en el programa de Alianza para el Campo”. De este análisis se desprende que el crecimiento sectorial pudo haber sido más acelerado, en ausencia de las políticas que incidieron sobre los precios relativos, ya que impidieron la reasignación inter e intrasectoriales de los recursos de producción con base en el vector de los precios internacionales.

Desde una perspectiva completamente distinta, estrictamente tecnológica, el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pesqueras (INIFAP) cuenta con estudios rigurosos de potencial productivo. En el estudio “Granos del Sur” (INIFAP, 2002) se explica que están ubicadas alrededor de dos millones de hectáreas cercanas a corrientes de agua con flujos permanentes a lo largo del año. Se identificó que por medio de bombas electromecánicas es factible convertir esas áreas en zonas de riego, y cultivar dos ciclos agrícolas en vez de uno. Se planteó una rotación soya/maíz en dichos

³³ Yúnez Naude, Antonio y Fernando Barceinas (2002) “*El TLCAN y la agricultura mexicana*”, ponencia presentada en el Panel 9 del XIX Seminario de Economía Mexicana, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 14-18 de julio.

ciclos. Con parámetros óptimos para las semillas identificadas con mayor potencial en la zona, sería posible alcanzar una producción adicional de granos y oleaginosas de cinco millones de toneladas. El proyecto contempla una vertiente de asistencia técnica a efecto de que los productores de temporal se familiaricen con los sistemas de riego y conozcan las prácticas agrícolas del nuevo cultivo que ahora desconocen, en este caso soya.

La evolución del comercio exterior, 1990-2002

En el período 1994-2003, las exportaciones agropecuarias crecieron 6,1 % promedio anual, mientras que las exportaciones de producto agroindustriales lo hicieron en 10,4 % promedio anual. Las exportaciones totales del sector agroalimentario se elevaron a una tasa media anual de 8,2 % en este período, la cual es superior en 1,8 puntos porcentuales a la registrada por las importaciones. Por productos específicos, sobresale el desempeño de las exportaciones de tomate (aumento acumulado de 54,1 % en el período 1994-2001), la cerveza (446,2 %), chiles y pimientos (165,8 %), otras hortalizas (151,5 %), espárrago (118,3 %), uvas frescas (209,1 %), y artículos de confitería (409,3 %), entre otros. México amplió su participación en las importaciones totales de productos agroalimentarios de los Estados Unidos, de 12 % en 1993 a 14 % en 2001. Es importante el avance en la penetración de los productos mexicanos, pero también resta todavía un espacio enorme para seguir ganando espacio en ese mercado.

Yúnez Naude y Barceinas, destacan la evolución del tipo de cambio como factor explicativo del crecimiento de las importaciones y las exportaciones agroalimentarias. Los autores señalan que “como se esperaba, aquel (el comercio exterior) se ha incrementado a raíz de la puesta en marcha del TLCAN. Sin embargo, esta tendencia pudo haber estado presente desde antes de que iniciara el TLCAN. Por tanto, con objeto de esclarecer este asunto realizamos un estudio empírico para examinar si el TLCAN ocasionó un cambio estructural, en sentido estadístico, en el comercio agrícola. En lo que concierne a las tendencias en las compras al exterior, nuestros resultados econométricos muestran que, a diferencia de lo previsto, las importaciones agrícolas tanto las totales como las de maíz, sorgo, soya y otras oleaginosas y trigo no han sufrido un cambio estructural debido al TLCAN. Por el contrario, y como se esperaba, las exportaciones sí han experimentado un cambio estructural. En particular, el total de las exportaciones agrícolas presenta un cambio estructural en el último mes de 1994, y lo mismo ocurrió con el jitomate, las verduras frescas, el melón, la sandía y otras frutas frescas. Las fechas en las que tuvo lugar el cambio estructural para las exportaciones nos hacen sospechar que éste más bien pudo deberse a la fuerte devaluación que sufrió el peso mexicano en diciembre de 1994 y a principios de 1995.

CUADRO 14
BALANZA COMERCIAL AGROALIMENTARIA DE MÉXICO CON EL MUNDO, 1994-2003
(Millones de dólares)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	TMAC a (1994-2000)
Agroalimentaria y pesquera	-2 786	1 285	-1 264	-607	-1 400	-930	-1 474	-2 946	-3 385	-3 581	
Exportaciones	4 574	6 545	6 523	7 153	7 304	7 717	8 361	8 132	8 11 70	9 285	8,2
Importaciones	7 360	5 260	7 786	7 760	8 704	8 646	9 835	11 077	316	12 866	6,4
Agropecuaria	-729	1 275	-1 269	-490	-1 046	-634	-680	-1 307	-1 607	-1 272	
Exportaciones	2 616	3 902	3 385	3 656	3 690	3 801	4 067	3 774	3 681	4 465	6,1
Importaciones	3 345	2 627	4 654	4 146	4 735	4 434	4 747	5 081	5 288	5 737	6,2
Agroindustrial	-2 093	-88	-185	-262	-424	-376	-892	-1 717	-1 876	-2 383	
Exportaciones	1 896	2 528	2 930	3 325	3 508	3 791	4 144	4 229	4 449	4 621	10,4
Importaciones	3 989	2 616	3 115	3 587	3 931	4 167	5 036	5 945	6 325	7 004	6,5
Pesca	36	97	190	146	70	80	98	78	98	74	
Exportaciones	62	114	207	172	107	125	150	129	185	200	13,9
Importaciones	26	17	17	27	37	45	52	51	87	126	19,1

Fuente: Banxico e INEGI.

a Tasa media anual de crecimiento.

En efecto, Zahniser y Link , establecen que “el comercio agropecuario entre los Estados Unidos, Canadá y México ha mostrado una tendencia creciente desde la instrumentación del TLCAN. Sin embargo, esta tendencia estaba ya bien establecida desde antes de la entrada en vigor del acuerdo. Otros factores, tales como el crecimiento y las dinámicas poblacionales, el comportamiento macroeconómico de los tres países y sus tipos de cambio, así como las condiciones climáticas, generalmente han tenido un efecto mucho más importante en el comercio trilateral que el acuerdo comercial”.

El papel del tipo de cambio en las exportaciones está bien fundamentado en la teoría económica y en la evidencia empírica. Sin embargo, un diagnóstico más cuidadoso de la evidencia disponible sugiere que hay importantes cambios de tipo microeconómico que explican el comercio exterior agroalimentario. Aun cuando se llegase a depreciar el tipo de cambio, las exportaciones no reaccionarían si no existiese un clima propicio para los negocios y, sobre todo, empresarios capaces y emprendedores. El sector agroalimentario y pesquero de México se orienta cada vez más hacia los mercados del exterior. En el período 1990-1993 las exportaciones agroalimentarias y pesqueras de México participaban con el 9,7 % del PIB agroalimentario y pesquero, mientras que en el período 2000-2003 esta relación se incrementó a 16,3 %. Esto refleja la mayor demanda externa por productos del campo mexicano, así como las inversiones y

ajustes que ha realizado la planta productiva nacional para poder satisfacerla. En ausencia de mercados externos, la demanda nacional no tendría la capacidad de absorber los productos que hoy se exportan.

CUADRO 15
MÉXICO: PARTICIPACIÓN PROMEDIO DE LAS EXPORTACIONES
AGROALIMENTARIAS Y PESQUERAS EN EL PIB SECTORIAL, 1990-1993 Y 2000-2003

Período	1990-1993	2000-2003
Producto interno bruto (PIB) del sector agroalimentario (millones de dólares)	37 310,4	52 641,1
Exportaciones del sector agroalimentario y pesquero (millones de dólares)	3 604,1	8 584,6
Participación de las exportaciones en el PIB (porcentajes)	9,7	16,3

Fuente: Realizado sobre las cifras del INEGI y la Secretaría de Economía.

La extensa red de acuerdos comerciales suscritos por México se ha traducido en mayores oportunidades de exportación para el sector agroalimentario y pesquero. Los productos con una larga trayectoria de exportación han logrado consolidarse en los mercados internacionales, mientras que otros bienes han encontrado nuevos nichos de mercado en el exterior por efecto de las preferencias arancelarias, los altos niveles de calidad e inocuidad, así como el ambiente de certidumbre que generan los acuerdos comerciales.

Entre 1990 y 2003, las exportaciones agroalimentarias y pesqueras de México se elevaron 185%, la mayor tasa de crecimiento entre los principales países exportadores de alimentos. La dinámica anterior ha reforzado el peso específico de las exportaciones mexicanas de productos agroalimentarios y pesqueros en los mercados mundiales; mientras que en 1990 México ocupaba el quinceavo lugar como exportador de productos agroalimentarios y pesqueros, en 2003 pasó al noveno lugar, por arriba de Nueva Zelandia, Chile e India. México destaca como uno de los principales exportadores mundiales de productos agroalimentarios y pesqueros, y además se ha convertido en un proveedor importante de los mercados mundiales de un gran número de productos frescos y procesados. La gran dinámica de las exportaciones de cerveza ha llevado al país a ocupar el segundo lugar mundial en este rubro. Le siguen en orden de importancia las ventas de tomates, tequila, bovinos vivos, camarones, pimientos, pepinos y pepinillos, chile “Bell”, artículos de confitería, café, cebollas, uvas y aguacates.

En el período 1990-1991, 90 % de las exportaciones agroalimentarias y pesqueras mexicanas tuvieron como destino los países del TLCAN, mientras que en el período 2001-2003 esta proporción disminuyó ligeramente (86 %). La amplitud de las preferencias arancelarias negociadas con los países del TLCAN, además de la cercanía geográfica, han sido los principales motores que han impulsado la ampliación del mercado regional entre México, los Estados Unidos y Canadá.

La negociación de acuerdos comerciales con Europa, Centro y Sudamérica ha influido en la diversificación de los destinos de exportación, aunque de manera marginal. Se requieren mayores esfuerzos de promoción y consolidación de la oferta exportable, si se pretende aprovechar plenamente las oportunidades de exportación existentes en mercados con acceso preferencial.

No obstante el gran peso de los rubros tradicionales de exportación, México ha logrado diversificar su canasta de exportación de productos agroalimentarios y pesqueros. En el período 1990-1991, 90 % de las exportaciones de productos agroalimentarios y pesqueros se concentraban en tan sólo 68 bienes, mientras que en el período 2001-2003 participaron 105 en la consolidación del mismo porcentaje de exportación. Los acuerdos comerciales, la calidad e inocuidad de los productos, así como una mayor demanda exterior de productos de especialidad y de alto valor agregado, han contribuido sin duda a expandir los beneficios de las exportaciones a un mayor número de productores.

La evolución del empleo, la productividad y los salarios Rurales.

De acuerdo con datos del INEGI, el personal ocupado promedio en el país durante el período 1990-1994 fue de 26,584.000 personas, en el sector agropecuario silvícola y pesquero el personal ocupado ascendió a 6,047.000 personas, lo que representaba 22,7 % de la ocupación. Dicha proporción se reduce a 20,9 % en el período 1995-2001, y en el año 2001 fue de 17,9 %. El (2004) comportamiento del empleo en diversos sectores comerciables de la economía mexicana. “Antes de entrar en aplicación el TLCAN, el sector agroalimentario ocupaba 6,896.400 personas del total de 27 millones 95.000 en promedio ocupados en la economía durante el período 1990 a 1994, lo que representaba el 25,5 % de la ocupación. Al entrar en vigor el acuerdo comercial, dicha proporción se redujo a 23,2 % en promedio durante 1995 a 2001, para al fin del período rondar el 19 %. “La caída en el empleo agropecuario presenta cierta irregularidad, en el sentido de que hay años de recuperación. Por ejemplo, entre 1995 y 1997 hubo aumentos significativos que se perdieron entre 1997 y el año 2000, para luego registrarse una leve mejoría en el año 2000. Las causas de este comportamiento pueden estar relacionadas, probablemente, con la devaluación de 1994-1995. Menos clara es la registrada para los últimos años. De todas maneras, el dinamismo de los productos de exportación agrícolas exitosos no ha absorbido mano de obra en los volúmenes

necesarios para prevenir el éxodo registrado durante el período”. Por el contrario, en el caso de “la evolución del empleo en el sector manufacturero, hubo ganancias netas en el volumen del empleo manufacturero a partir de 1995 y hasta el año 2000, a partir del cual se pierde empleo y se llega a niveles cercanos a los de 1994. Este comportamiento del empleo manufacturero sugiere que no ha absorbido el que se ha desplazado de la agricultura. Sin embargo, si se considera el sector maquilador, el empleo en este sector pasó de un poco más de 583.000 trabajadores en 1994 a más de un millón de empleos en 2003. Pero hay que señalar que ha descendido en el período 2001-2003”.

CUADRO 16
MÉXICO: PERSONAL OCUPADO POR SECTOR DE ACTIVIDAD
ECONÓMICA
(Miles de personas)

Sector de actividad	1993	2002	2004	1984-1993	TMAC a 1993-2002	1993-2004
Agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca	8 842 774	7 206 665	6 937 881	4,5	-2,9	-2,4
Manufacturas	7 226 955	10 006 138	10 501 635	5,1	4,8	3,8
Servicios	16 539 541	22 936 804	24 704 011	4,7	4,8	4,1

Fuente: De 1993 a 2004, Encuesta Nacional de Empleo, STPS-INEGI.

a Tasa media anual de crecimiento.

“La mayor absorción de esa mano de obra la han realizado los sectores de servicios y construcción, en actividades poco productivas y sin protección social, y el resto por la migración internacional. De 1991 a 2003 la tasa media de crecimiento anual del empleo con seguridad social es de 2 % en contraste, la tasa correspondiente para el empleo sin seguridad social es de 7 %”. “La agricultura, la actividad que en mayor medida ha expulsado mano de obra, en términos relativos, es la que arroja las mayores pérdidas en los salarios. Esto se explica, como ya había sido señalado, por la poca movilidad del trabajo entres sectores y a que con la apertura comercial la nueva mezcla de producción se hizo menos intensiva en trabajo. También se podría sugerir que una de las causas del lento crecimiento de las remuneraciones en las demás actividades económicas podría ser la incapacidad de la agricultura de absorber los incrementos en la PEA y es un argumento adicional sobre la necesidad de elevar el papel de la agricultura como fuente del PIB. Los datos señalan que el sector agrícola tiene mayor índice de absorción de mano de obra por unidad de producto en todo el ‘sistema agroalimentario’. De las cifras se desprende que la nueva estructura de la producción no ha vigorizado la creación de nuevas plantas de trabajo en el sector agropecuario”.

ACUERDO MÉXICO – JAPÓN; EN MATERIA AGRÍCOLA

México y Japón firmaron un Acuerdo de Asociación Económica el 17 septiembre del 2004, que incluye la liberalización de productos agrícolas. Sin embargo, el optimismo expresado por el gobierno del presidente Vicente Fox, contrasta con las expresiones menos entusiastas de algunos sectores de la opinión pública y del empresariado nacional, que cuestionan el escaso logro alcanzado hasta ahora con el esquema de tratados comerciales pactados por México.

Después de casi dos años de complejas negociaciones, México y Japón firmaron un Acuerdo de Asociación Económica, que se finca en la expectativa bilateral de aumentar los flujos comerciales y financieros. Aún cuando falta que dicho acuerdo sea ratificado por las respectivas legislaturas para su entrada en vigor en 2005, conviene evaluar sus beneficios y alcances para ambas naciones. Para Japón. Es relevante que ese país haya concluido la negociación del acuerdo comercial, luego que enfrentó dificultades internas de parte de políticos afines al sector agrícola y con gran influencia en su parlamento. Una vez consumadas las negociaciones es evidente que esta resistencia se anuló con la inclusión de disposiciones políticamente aceptables en el área de liberalización del sector agrícola japonés, toda vez que las exportaciones mexicanas cubrirán sólo un porcentaje muy limitado de productos agrícolas. En contraste, es de esperar que la estrategia de inversión de las corporaciones japonesas se intensifique en el marco del tratado comercial ³⁴.

Para México. Durante la negociación del acuerdo las autoridades comerciales mexicanas buscaron capitalizar máximos porcentajes de acceso de mercado para los productos mexicanos. Concluida la negociación, se espera un incremento anual de 10.6 % de las exportaciones hacia esa nación, en especial de productos agrícolas. Pero es evidente que la principal apuesta se ubica en los flujos de inversión: Japón invierte en el mundo 25,000 millones de dólares, y México apuesta a tener una mayor participación en dicho flujo durante los próximos 10 años. Por lo pronto, el acuerdo comercial firmado con Japón reforzará los nexos económicos y de negocios. No obstante, sus efectos serán perceptibles en el mediano y largo plazos.

Los cuestionamientos. El escepticismo sobre los beneficios del acuerdo comercial concretado con Japón está presente en la percepción de la opinión pública y, principalmente, en algunos sectores de empresarios.

Ello se debe a que ha sido una constante en los últimos años la crítica hacia lo limitado y la poca accesibilidad de productos mexicanos a los mercados de los países con los que México ha pactado un tratado de libre comercio. Los límites registrados por el modelo

³⁴ Sitio. Web.[www.nexosmexico.com.mx/noticias.asp.]

derivado por el TLCAN ha generado que los tratados de libre comercio sean vistos más como una muestra de la política comercial instrumentada desde 1994 de concretar una amplia gama de acuerdos de ese tipo, que como una medida real tendiente a diversificar las relaciones comerciales y ampliar e incrementar el potencial comercial de México.

Mientras México no logre consolidar su mercado interno y no logre crear cadenas de producción, de tecnología y crecimiento económico, la firma de acuerdos comerciales tendrá un bajo impacto y beneficios muy limitados.

LA IMPORTANCIA QUE TIENE EL CAMPO EN LA ECONOMÍA MEXICANA.

El campo mexicano ha constituido una importancia en la vida nacional la mayoría de los alimentos que se consume en el país, y además diversos insumos para todo tipo de industria. Los retos permanentes para el país ha sido el de buscar mecanismos que impulsen el potencial productivo del campo y generen en él riqueza, a favor del crecimiento de México y del mejoramiento del nivel de vidas de quienes lo habitan y trabajan.

El sector Agropecuario, siendo uno de los sectores productivos de la economía nacional de importancia primordial, ha disminuido su proceso de crecimiento en los últimos años ha perdido competitividad incluso en el mercado nacional.

El sector agropecuario se caracteriza por la impresionante dependencia externa, principalmente de Estados Unidos, ya que se importan granos básicos, lácteos y productos cárnicos que finalmente son bienes de consumo básico de la población mexicana.

EL PAPEL JUEGA LA APERTURA COMERCIAL.

La apertura del TLCAN significado para los campesinos pobres de México enfrentar directamente una competencia desleal de los negocios agrícolas de Estados Unidos y Canadá.

El TLCAN está destruyendo la inmensa reserva cultural y ética que representa la agricultura rural familiar y dejaría inversiones enormes para no solamente crear en la ciudades los trabajos perdidos en los campos, sino para construir una infraestructura y servicios públicos para millones de gentes desplazada. Por lo tanto, todavía el problema principal persiste, millones de campesinos pobres necesitan producir.

Las operaciones del TLCAN que han dado lugar a altos tipos de interés del crédito, reducción en las finanzas agrícolas, niveles bajos de la inversión pública y privada en la

infraestructura, aumentan de costos de insumos, reducción de subsidios, eliminación de precios subsidiados y de garantía, importaciones.

La abrupta apertura comercial, que vino a dejar en la desprotección a prácticamente todos los sectores productivos, particularmente a los que producen para el mercado interno, como el sector agropecuario y aquellas ramas productivas que producen bienes salarios, tiene también deprimido el mercado interno.

Esta situación se agrava con la carencia de una política industrial y agrícola, a fin a las nuevas tendencias que pretenden que el mercado lo regule todo, por lo que se mantiene postrada a la economía mexicana. La Apertura Comercial agrícola significa la trasnacionalización de la agricultura con la consecuente pérdida de la autosuficiencia alimentaria, debido a que México se convirtió en importador neto de alimentos, lo que provoca el deterioro de los ingresos y el nivel de vida de los productores del campo, por lo que se ven obligados a emigrar. A la economía campesina ya no se le confiere importancia estratégica como productora de alimentos para la población e insumos para la industria, así como generadora de empleo e ingresos que permitan el arraigo de la población.

FUNCIONES DEL CRÉDITO EN EL DESARROLLO AGROPECUARIO

El crédito tiene la capacidad de reactivar a los sectores que conforman una economía, dentro de la actividad agrícola, esta se puede llevar a cabo solamente si se abastece de los recursos suficientes de capital en cantidad, lugar y tiempo en que se requieren, incrementando la productividad de la fuerza de trabajo de los recursos naturales.

En México, el financiamiento es fundamental para desarrollar adecuadamente la actividad agropecuaria, ya sea en el caso de los agricultores empresariales o en los de subsistencia, para éstos últimos, el crédito se concreta en subsidios y no como debería ser un financiamiento directo, eficaz y oportuno.

1.6. CONCEPTUALIZACIÓN DEL CRÉDITO AGROPECUARIO

Crédito etimológicamente se deriva de la palabra latina “Credere” que significa prestar o fiar. El que presta o fía a otro alguna cosa, adquiere contra él un derecho y este se llama crédito, de suerte que la palabra crédito es sinónimo de deuda activa y designa, por consiguiente, el derecho que tiene un acreedor a exigir una cantidad una cantidad de dinero a cuyo pago se ha obligado el deudor ³⁵.

³⁵ Mendieta y Núñez, Lucía , *El Crédito Agrario en México*. Editorial Porrúa, S. A. México. 1977. Pag. 20.

“Este es un fenómeno económico que consiste en la utilización de capitales improductivos o inactivos, por aquellas personas que gozando de confianza en la sociedad, por sus dotes personales o por sus bienes o por ambas cosas, logran obtener de sus legítimos propietarios o poseedores, mediante el compromiso de devolverlos en especie o en equivalente y en un futuro, con un rendimiento (interés) o sin él³⁶.

Derivado de la definición de crédito tenemos que crédito agrícola es un sistema especial de crédito condicionado por la naturaleza de su fin, que es el de proporcionar a los agricultores, propietarios o no de la tierra que explotan los recursos necesarios para el fomento de sus operaciones agrarias, entendiéndose por tales, no sólo las del cultivo del campo, sino también las íntimamente relacionadas con el mismo y desde la preparación de la tierra y las obras de mejoramiento, hasta la recolección y venta de las cosechas y productos³⁷.

Por su parte la Ley General de Crédito Rural (1990) considera como “Crédito Rural el que otorgan las instituciones autorizadas, cuyo destino es financiar actividades agropecuarias y su beneficio, conservación y comercialización; así como el establecimiento de industria rural y, en general para atender las diversas necesidades del sector rural del país que diversifique e incrementen las fuentes de empleo o ingresos de los campesinos”³⁸.

Por tanto el Crédito Agrícola es un instrumento encaminado a proveer a la agricultura (cultivo, ganadería, explotación forestal y actividades afines) de los recursos financieros necesarios, cuando el productor carece de capital propio suficiente.

El crédito se encarga de dicha provisión supletoria, mediante la estipulación de condiciones equitativas, la finalidad de esta provisión de capital, es lograr una mayor o la máxima productividad económica de los otros factores de la producción; el trabajo humano y los recursos naturales³⁹.

El crédito agropecuario está directamente relacionado con las particularidades en que se llevan a cabo las actividades productivas del agro y sus condiciones estructurales estas particularidades son a decir Rochac⁴⁰:

³⁶ *Ibid.* página. 29.

³⁷ *Ibid.* página. 31 y 32.

³⁸ Chávez Padrón.. Comentarios. *Antecedentes y Correlaciones, Ley General de Crédito Rural*, 1990. Editorial Porrúa, S.A México , pág. 29.

³⁹ De Albornoz, Álborno.. *Trayectoria y Ritmo del Crédito Agrícola en México*, 1992, Colegio de Postgraduados. Chapingo. México pág. 48.

⁴⁰ Rochac, Alfonso. *Crédito Agrícola*. Salva Editores. S.A., España, 1994, pág. 35, y 55.

- a) Dispersión geográfica. Por lo regular se da en zonas geográficas muy diversas y apartadas de los asentamientos urbanos. Estas condiciones entorpecen el acceso de los recursos crediticios, y en muchos casos su ausencia.
- b) Rentabilidad. Debido a la naturaleza de la actividad, o incertidumbre en que se dan los procesos productivos, no se puede garantizar la recuperación de la inversión.
- c) Tipología para la otorgación. También la ley de Crédito Agrícola del 4 de marzo de 1926 estableció cuatro condiciones del crédito, hasta hoy son válidas.
 - ❖ El crédito agrícola, por su naturaleza, requiere previamente de la organización de los acreditados.
 - ❖ La garantía del crédito agrícola es especialmente diferente de la de otros tipos de créditos, como los comerciales.
 - ❖ La organización del crédito, implica su desconcentración, porque sólo la acción local puede penetrar en la vida del pequeño agricultor.
 - ❖ El crédito agrícola debe considerarse barato y redituable; sin embargo, la vigilancia y asesoría que precisa, incrementa su costo, por lo que es necesario el subsidio gubernamental.

1.7. CRÉDITO AGRÍCOLA

1.7.1. CARACTERÍSTICAS DEL CRÉDITO AGRICOLA

Diversos autores se han ocupado de las características del crédito agrícola, a continuación se mencionan las más importantes:

1. Plazo largo. Esta característica del crédito agropecuario es impuesto por la propia naturaleza de la agricultura. El agricultor que solicita un préstamo para hacer frente a las exigencias, o que compra a crédito instrumentos o refacciones de labranza, no puede, generalmente, solventar el compromiso inmediatamente, sino hasta que levanta la cosecha y ésta queda sujeta a las leyes de la naturaleza.

El plazo, en el crédito agrícola, debe, por lo tanto, coincidir con el necesario para obtener la utilidad de la obra o cultivo para el cual se concedió.

2. Bajas tasas de interés. Esta característica se encuentra relacionada con el largo plazo, imponiéndose un interés bajo, debido a que los agricultores no podrían, solventar los altos interés acumulados en todo el ciclo productivo.

3. Sistema especial de garantía. Esta características se relaciona con las dos anteriores, parece natural buscar una compensación en la solidez de la garantía; la cual se pensaba podría ser la tierra misma que se va a cultivar o en la que se van a introducir mejoras; pero no siempre se puede dar esa garantía, ya que muchos agricultores no son propietarios o el valor de sus propiedades es tan pequeña que la garantía resulta insuficientes; Algunas instituciones bancarias exigen como garantía el producto de la cosecha obtenida.

4. Localización. El crédito agrícola debe localizarse en lugares donde se requiere, debido a que generalmente el campesino vive alejado de los centros o mercados de capital y le es difícil acudir a ellos. Por tal razón, las instituciones crediticias deben ubicarse donde se necesita.

1.7.2. OBJETIVOS DEL CRÉDITO AGRÍCOLA

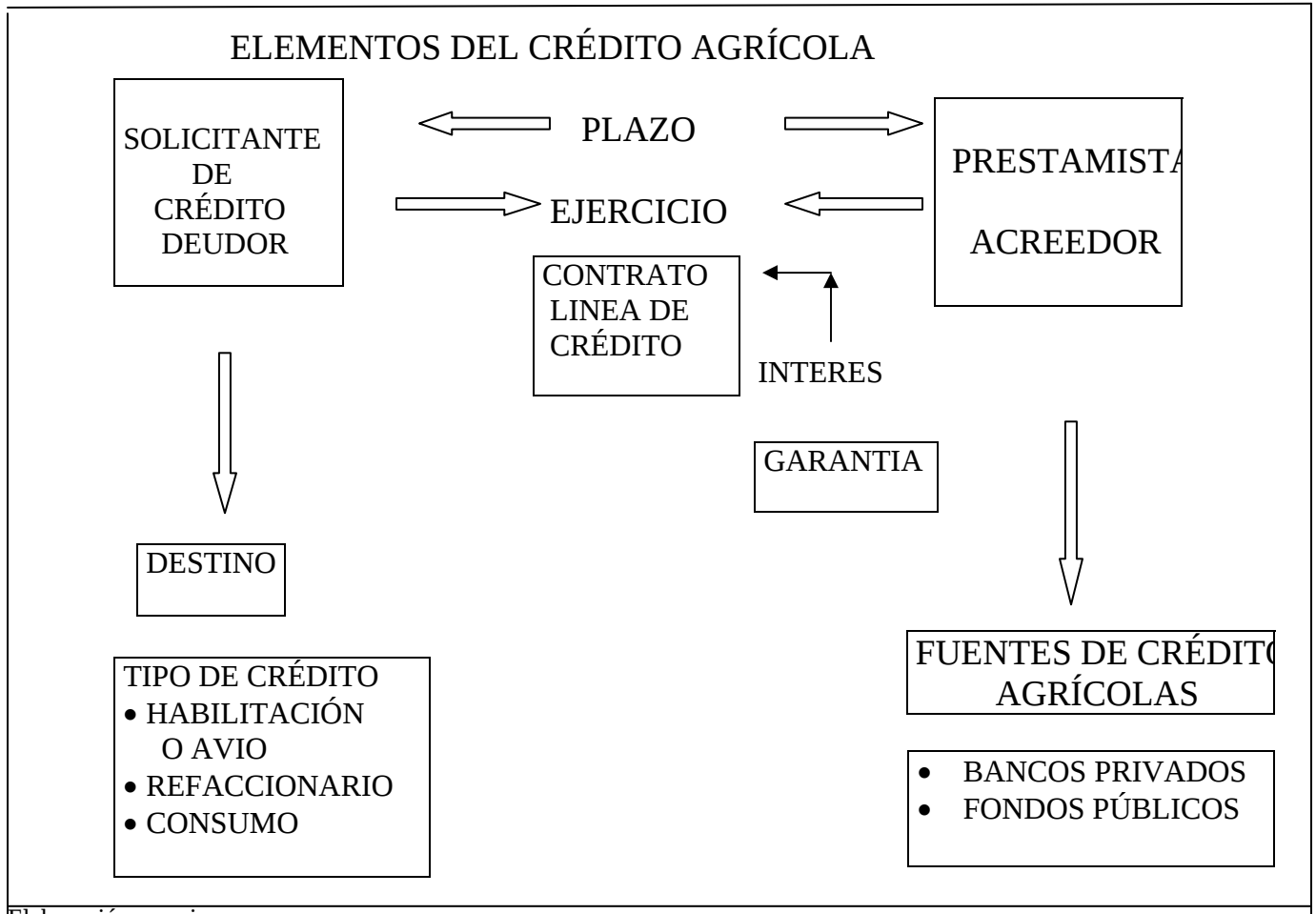
- ❖ Vincular la agricultura con las fuentes de financiamiento, lo cual se logra creando instrumentos jurídicos y económicos capaces de movilizar las inversiones de capitales hacia la agricultura.
- ❖ Estimular el desarrollo de dicho sector y, por ende, el desarrollo económico en general.
- ❖ Promover la conexión de otros servicios para el sector agropecuario, sobre todo con los auxiliares de crédito y colaborar con los demás servicios al sector mencionado.
- ❖ Promover y fomentar la organización de los usuarios del crédito mismo y para otros fines conexos.
- ❖ Crear las bases para un mejor bienestar económico y social de la población rural, en consonancia con los logros obtenidos en el campo del desarrollo económico.
- ❖ Eliminar la usura en el medio rural.
- ❖ Procurar mejorar el conocimiento de los productos respecto del financiamiento que se otorga.

- ❖ Incrementar los niveles de vida de las masas rurales e incorporarlas al desarrollo en general.
- ❖ Fomentar las innovaciones en el sector mediante el crédito.
- ❖ Impulsar al sector mediante su inserción vinculación con el sistema económico en general.

1.7.3. ELEMENTOS DEL CRÉDITO AGRÍCOLA

1. El Monto.
2. Sujeto pasivo, deudor o usuario, mutuario, acreditado quien recibe los fondos, puede ser persona física o moral, ya sea público o privada.
3. El acreedor, mutuante, prestamista o sujeto activo que puede constituirse en una persona física o moral, ya sea público o privada.
4. La garantía, la cual se otorga a favor del acreedor para garantizar la recuperación del crédito, la garantía puede ser prenda o hipotecaria.
5. El plazo, es el tiempo durante el cual el acreditado podrá legalmente disponer del préstamo y reembolsarlo una vez que venza el término.
6. El instrumento legal por medio del cual se formaliza la obligación, se llama contrato.
7. El propósito o destino es el fin al que se destinarán los fondos.
8. El ejercicio, es la forma de cómo se suministrarán los fondos.
9. El tipo o tasa de interés, es el costo que se paga por el uso del dinero.
10. Fuentes de financiamiento, son instituciones de crédito de donde provienen los fondos

CUADRO 17



Elaboración propia

1.7.4. CRÉDITO DE ACUERDO A LOS EFECTOS EN LAS EXPLOTACIONES.

Existen diversos tipos de financiamientos, entre ellos se encuentran aquellos que consideran los efectos del crédito en las explotaciones, estos son:

- a) De sostenimiento.
- b) Perjudiciales.

El crédito de sostenimiento, dota al productor de capital circulante o de inversión, que le hace falta para seguir produciendo lo mismo y en la misma forma que anteriormente. Desempeña en ocasiones una función útil, pues puede liberar de la usura, mediante una sustitución de acreedor refinanciación; puede apoyar al productor a reponer su capital;

ayuda a afrontar problemas eventuales de comercialización y puede cubrir los requerimientos máximos de capital temporal ⁴¹.

El crédito perjudicial es el mal planeado, que lleva a inversiones descabelladas o introduce cambios cuyo efecto sobre la productividad de los factores es negativo.

1.7.5. CRÉDITOS AGRÍCOLAS CONSIDERANDO SU MÉTODO

Ya que hay autores como Fernández ⁴² que sostienen otra clasificación basada por sus métodos, así dividen el crédito agrícola en:

Bancarios simples.

Orientado.

De capacitación, y

Dirigido.

Crédito bancario simple. Atiende sólo a las garantías. Se podría negar que sea crédito agrícola pues no hay especificación de su objetivo.

Crédito agrícola orientado. Atiende al sujeto y al objeto del préstamo. Se evalúa en el sujeto la honradez y la capacidad como empresario, siendo ésta la primera columna que sostiene al crédito agrícola y que se le conoce con el nombre de garantía moral. En cuanto al objeto, los resultados de la inversión, provistos en un plan constituyen la capacidad de pago, por tanto los dos pilares que sostienen al crédito son garantía moral y la capacidad de pago. Este crédito es la modalidad común del crédito agrícola, éste es usado por quienes practican agricultura redituable, con o sin potencialidades de mejoramiento y a la cual además brinda asistencia técnica.

Crédito agrícola de capacidad. Más que crédito es asistencia técnica acompañada con crédito; es un servicio que se proporcionara para la formación de sujetos de crédito.

Debido a que este tipo de crédito combina asistencia técnica, una sola entidad ha de encargarse de los servicios, pero haciendo énfasis en la asistencia técnica.

Las características más importantes de este tipo de crédito son:

⁴¹ Fernández y Fernández, Ramón. *Teoría del Crédito*. Colegio de Postgraduados. Chapingo México, 1986, pág 28.

⁴² *Ibid.* pág. 29.

- ❖ Se dirige exclusivamente a los agricultores económicamente submarginales con potencialidades para lograr una agricultura redituable;
- ❖ Contiene en su mayor parte asistencia técnica;
- ❖ La labor intensiva en asistencia técnica hace que los costos por peso prestado sean muy altos, por lo que este tipo de crédito debe estar a cargo de un instituto público sin estructura bancaria y los financiamientos no tienen nada que ver con los bancos;
- ❖ No se limita al monto ni al plazo;
- ❖ No son sujetos de crédito agricultores dispersos, entre otras características.

Crédito dirigido. Es aquel que se aplica para las campañas de producción para abastecer al país de un artículo que antes se importaba; a las zonas de colonización y agricultores nuevos.

En la práctica, los créditos se tienen que ajustar a la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, además se apegarán estos créditos a las instituciones del sistema oficial del crédito rural y de la banca privada al sector rural, se ajustaran a lo dispuesto en la presente Ley, y a lo establecido en la Ley de Instituciones de Crédito; Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito.

Otros créditos que se pueden utilizar son los del Banco Mundial. Existen varios tipos de crédito para el Banco Mundial; la mayor parte del Crédito que pueden obtener los agricultores de los países en desarrollo asume la forma de préstamos a corto plazo por una temporada o por uno o dos años para la compra de insumos corrientes, como semillas, fertilizantes y plaguicidas o pueden conseguirse algunos préstamos a plazos de dos a cinco años para adquirir ganado y otros a plazos más largos para la adquisición de equipo como tractores o bombas para riego.

CAPITULO II

II. PROGRAMAS Y POLÍTICAS AGRÍCOLA

2.1. Programas de apoyo al campo

ALIANZA PARA EL CAMPO

En 1996 se puso en operación la Alianza Para el Campo como una nueva estrategia para impulsar la recuperación y desarrollo del Sector Agropecuario⁴³. Alianza coordina los instrumentos de fomento disponibles del sector público para elevar la productividad agropecuaria. La estrategia se dirige a los productores con programas y acciones que coadyuven en el alivio de la pobreza rural enfatizando la importancia de un enfoque microregional, la preservación de los recursos naturales y la transferencia de la tecnología apropiada a los productores. La suma de recursos federales y estatales, aunada a la contribución de los productores de la entidad, tiene por objeto apoyar la capitalización, la incorporación de tecnología y elevar la productividad, a través del mejoramiento genético, la repoblación de inventarios, la infraestructura y el equipamiento productivo. Se promueve también la utilización integral y sostenible de los recursos, incrementar la producción de alimentos, mejorar los mecanismos de comercialización por unidad productiva y fomentar la organización y el intercambio tecnológico entre productores. Durante la presente administración estatal, se han autorizado recursos de la Alianza para el Campo por un monto total de 162 millones 485 mil pesos en beneficio de los productores agropecuarios y agroindustriales de todo el Estado. Ya que el año 2002, los programas de la Alianza habían sido reestructurados e integrados de forma que puedan brindar soluciones más eficientes a los problemas del sector en el país.

PRODUCE

El programa de Produce es principal componente de Alianza para el campo. Sus objetivos principales son mejorar la base productiva de las exportaciones agrícolas y promover la transferencia de tecnología a fin de aumentar la productividad agrícola. En el esquema de produce los pagos son hechos una sola vez directamente a los agricultores para el periodo 1996 - 2000 y están destinados a la compra de bienes de capital y al suministro de asistencia técnica por parte de fundaciones privadas. Los agricultores pueden recurrir a diferentes apoyos pero hay un límite máximo de apoyo por componentes de proyectos. PRODUCE incluye cinco subprogramas: ferti-irrigación, praderas, equipamiento rural, mecanización y estudios y proyectos agrícolas.

⁴³ Fuente .Secretariado de la OCDE. 1997

ASERCA

El 16 de abril de 1991, surge la empresa Apoyo y Servicio a la Comercialización Agropecuaria ASERCA. Con la creación de ASERCA y la experiencia adquirida por el Gobierno Mexicano bajo el esquema de precios de concertación, se registró un avance de grandes dimensiones en la resolución de los problemas de comercialización de productos agropecuarios.

PROCAMPO

El programa de PROCAMPO instrumentado en 1994, cuya duración será de 15 años, proporciona apoyos directos con base en el modelo de pagos fijos por hectáreas. El programa concentra sus apoyos en los productores históricamente elegibles de los principales granos y oleaginosas, maíz, frijol, etc.

EL PRESUPUESTO DE LA SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN.

El cuadro 18 expone el presupuesto de la Secretaria de Agricultura (SAGAR, después SAGARPA) en el período 1995-2003. El presupuesto de la SAGARPA experimentó una caída en términos reales a partir de 1995, que empezó a invertirse en 2001. Así, durante los primeros años de la transición del TLCAN el sector contó con transferencias fiscales menores, no mayores. El presupuesto sectorial programado en 2003 fue 41,6 % superior en términos reales al ejercido en el año 2000, con lo cual se acercó al nivel correspondiente a 1994 (49.847 millones de pesos de 2003), cuando entró en vigor el TLCAN.

CUADRO 18
MEXICO: PRESUPUESTO DE SAGARPA EN TÉRMINOS REALES, 1995-2003 (*Millones de pesos, base 2003*)

Programa	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Estructura porcentual (2003)
Alianza para el Campo	0 2	2 524	2 738	2 870	3 213	3 121	4 470	6 893	6 250	15,2
PROCAMPO	16 52	14 261	13 133	12 736	12 057	12 194	12 155	12 979	14 191	34,5
Apoyos a la comercialización	2 082	1 096	3 564	2 895	2 024	3 583	2 920	5 867	6 406	15,6
Empleo temporal	0	0	522	604	834	1037	1 116	1154	1 800	4,4
Programas sanitarios	1 389	229	288	287	300	285	392	361		
Otros programas	16 483	15 998	13 696	12 666	8 667	8817	11 740	9 928	11 59	1 28,2
Total	36 480	34 108	33 941	33 941	27 095	29 036	35 794	37 181	41 109	100,0

Fuente: Cuenta de Hacienda la Pública Federal (1995-2002); Presupuesto de Egresos de la Federación (2003).

Destacan dos programas de tipo compensatorio en el caso de México, entendidos como transferencias directas para fortalecer el ingreso de los productores: Procampo y Apoyos a la Comercialización. Entre ambos representan el 51,1 % del presupuesto total de la SAGARPA en 2003. La Alianza para el Campo, que es un conjunto de programas para elevar la productividad por medio de subsidios a la inversión a nivel predio, la capacitación y el fomento a la investigación y la transferencia de tecnología, cuenta con el 15,2 % del presupuesto.

El debate en torno al Procampo

En la exposición de motivos del decreto que estableció el Procampo (México, 1994) quedaron plasmados los objetivos que buscaba este programa en sus orígenes:

- a) Fomentar una mayor participación en el campo de los sectores social privado para mejorar la competitividad interna y externa; elevar el nivel de vida de las familias rurales, y modernizar el sistema de comercialización.
- b) Facilitar la conversión de aquellas superficies en las que sea posible establecer actividades que tengan una mayor rentabilidad, dando certidumbre económica a los productores rurales y mayores capacidades para su adaptación al cambio.
- c) Impulsar nuevas alianzas entre el mismo sector social y con el sector privado en forma de asociaciones, organizaciones y sociedades capaces de enfrentar los retos de la competitividad, mediante la adopción de tecnologías más avanzadas y la implantación de modos de producción sustentados en principios de eficiencia y productividad.
- d) Mejorar el nivel de ingreso de más de 2,2 millones de productores rurales que destinan su producción al autoconsumo, los cuales se encontraban al margen de los sistemas de apoyos, y en consecuencia en desigualdad de condiciones frente a otros productores que comercializan sus cosechas.
- e) Contribuir a la recuperación y conservación de bosques y selvas y la reducción de la erosión de los suelos y la contaminación de las aguas, favoreciendo así el desarrollo de una cultura de conservación de los recursos naturales. El Procampo otorga pagos por hectárea para los productores elegibles, independientemente del cultivo al que destinen la tierra, y desvinculado tanto de la productividad como de los precios. Es en este sentido un instrumento de apoyo neutro y en principio no distorsionante. Las principales críticas al programa son: a) la regresividad, vista como una distribución no equitativa de los apoyos, ya que los productores con mayores extensiones reciben más apoyos; b) su ineficacia para lograr muchos de los objetivos que se expresaban en el decreto que lo estableció (en especial, la escasa diversificación productiva, la falta de alianzas entre los

sectores social y privado para la capitalización del campo, la incapacidad de alcanzar niveles internacionales de competitividad para la mayoría de la población beneficiaria, y el deterioro acentuado de los recursos naturales que se viene observando).

Los productores con menos de dos hectáreas representan 48,3 % del total de beneficiarios, y cuentan con el 13,2 % de la superficie elegible. Los productores con más de 10 hectáreas representan el 8 % del total y cuentan con 44,6 % de la superficie elegible. Como el pago fue uniforme por hectárea en todos los estratos de productores, estos porcentajes dan una idea bastante precisa de la distribución del presupuesto entre los beneficiarios. No debe olvidarse que este programa apoyó por primera vez a los productores de autoconsumo, quienes no se beneficiaban de los precios de garantía de la Conasupo, mejorando en sus inicios la distribución del presupuesto público en el campo⁴⁴.

El Procampo y la diversificación productiva

El Procampo, 10 años después de su lanzamiento, arroja los siguientes resultados con base en encuestas de opinión realizadas a los beneficiarios: 42,4 % de los productores encuestados declararon que destinan los recursos recibidos a cubrir necesidades básicas como alimentación, transporte, ropa y medicinas; sólo 25,8 % indicó que lo hace para la preparación de la tierra, semillas y fertilizantes. Esta encuesta apunta hacia la conclusión de que el programa es más de tipo social que productivo. Véase Cuadro 19.

CUADRO 19
MÉXICO: USO DE TRANSFERENCIAS
(Porcentajes)

Destino	Porcentajes
Total	100,0
Ahorro	3,0
Alimentos, transporte, ropa y medicinas	42,4
Combustibles	15,2
Pago de deudas	12,7
Preparación de la tierra, semillas y fertilizantes	25,8
Otros	0,9

Fuente: Encuesta de opinión ASERCA.

⁴⁴ (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura), “Análisis de los impactos en México de la ley de seguridad agropecuaria e inversión rural y su impacto en el sector agroalimentario mexicano”, documento elaborado a solicitud de SAGARPA como elemento de discusión para alcanzar el Acuerdo Nacional para el Campo, IICA (2004) México

Yúnez y Barceinas, reportan en relación con el Procampo que “la mayoría de los beneficiarios siguen produciendo lo que tradicionalmente producían. El programa ha contribuido a mantener el ingreso de los agricultores que enfrentan la competencia proveniente de los Estados Unidos y ha promovido un mayor uso de insumos comerciales, dando lugar a un incremento en la productividad.”⁴⁵.

El Procampo como sustituto del crédito

De Janvry y Davis, afirman que “los programas de transferencia directa de recursos, como el Procampo, inducen efectos multiplicadores cuando los beneficiarios utilizan dichos recursos en actividades productivas que permiten generar un ingreso adicional. El efecto sobre el ingreso es un múltiplo de las sumas monetarias transferidas”. Los autores determinan que en el sector ejidal los beneficiarios reciben un efecto multiplicador en un rango de 1,5 a 2,6 veces. Los multiplicadores son mayores para los hogares de medianos y mayores ingresos, y menores en función del número de adultos en el hogar, así como por características culturales indígenas. Los multiplicadores son mayores en las regiones del centro del país y el golfo de México. Un nivel alto del multiplicador refleja que existen oportunidades de generación de ingresos que no se habían materializado en virtud de las restricciones de liquidez de los hogares. Las nuevas oportunidades están asociadas a las dotaciones de factores de los hogares, particularmente tierras de riego, y se potencian aún más con programas de asistencia técnica.

Si el hogar tiene restricciones de acceso al crédito y por lo tanto activos productivos subutilizados, las transferencias al ingreso deberían de tener efectos similares a los programas crediticios, y posiblemente mayores, ya que no existe el factor de riesgo asociado al pago del crédito. La transferencia monetaria puede utilizarse para la compra de insumos, o bien invertirse en capital físico o humano. Los gastos en insumos para actividades agrícolas, comerciales o micro manufactureras pueden tener efectos tangibles en el corto plazo, mientras que el gasto en capital, ya sea maquinaria o capital humano, requiere de períodos de maduración más largos. El estudio se centra en el sector ejidal, en el cual se observa un alto porcentaje de hogares en condiciones de pobreza, y al mismo tiempo una alta dotación del recurso tierra, que no puede ser utilizado para acceder al crédito con base en la naturaleza incompleta de los derechos de propiedad ejidal. En este contexto, las transferencias de ingreso pueden tener grandes efectos multiplicadores. Además, pueden dar lugar a una reasignación de la fuerza de trabajo del beneficiario entre distintas alternativas de empleo, en los casos en los cuales la decisión de asignar tiempo en actividades no agrícolas obedeció a fallas en los

⁴⁵ Yúnez Naude, Antonio y Fernando Barceinas “*El TLCAN y la agricultura mexicana*”, ponencia presentada en el Panel 9 del XIX Seminario de Economía Mexicana, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 14-18 de julio. (2002)

mercados crediticios. En promedio las transferencias de Procampo redujeron 9 % la participación de los beneficiarios en el mercado laboral. Ello sugiere que antes del programa había una participación excesiva en el mercado laboral de aquellos hogares que, una vez relajada la restricción crediticia contaron con liquidez adecuada y pudieron destinar más tiempo a las labores agrícolas, obteniendo un beneficio mayor que en las opciones alternativas de empleo.

El multiplicador del Procampo asciende en promedio a 1,33 pesos, lo cual significa que por cada peso transferido, se genera un ingreso agropecuario adicional por 0,33 pesos. Ello evidencia que las transferencias pueden emplearse productivamente en la agricultura, y se confirma con una encuesta de opinión correspondiente a 1998, en la cual 70 % de los beneficiarios respondió que utiliza los recursos para la compra de insumos, a pesar de que 93 % afirmó que los recursos llegan muchas veces con posterioridad a la fecha programada⁴⁶.

En la encuesta se refleja también que la mayoría de los beneficiarios consideran que las transferencias no son suficientes para alterar sus patrones de siembra por cultivo. No se observa una diversificación de la agricultura hacia actividades con mayores ventajas comparativas. Este hecho no es sorprendente, ya que en el contexto actual de apoyo institucional decreciente hacia la agricultura sólo 18 % de los ejidatarios tiene acceso al crédito formal, 13 % a los recursos de la Alianza para el Campo, y 7 % a programas de asistencia técnica.

Los multiplicadores del Procampo podrían aumentar con esfuerzos institucionales mayores para reconstruir los programas de cambio tecnológico y de apoyo a la modernización y diversificación de la agricultura ejidal. La voluntad de contratar liquidez a cierta tasa de interés depende ciertamente de la magnitud de los multiplicadores, aun cuando habría que descontar una prima de riesgo, ya que no se trata de recursos provenientes de donaciones, sino que sería preciso pagarlos. Lo que es indiscutible es que hay una demanda de liquidez insatisfecha que podría ser invertida productivamente en el sector ejidal, aun a tasas de interés comerciales, y de ahí la necesidad de reconstruir nuevas instituciones financieras que reemplacen a las que fueron desmanteladas.

“Procampo tiene una dimensión especial, por la severa escasez de crédito formal en el sector agropecuario. La canalización de crédito de las fuentes formales cayó dramáticamente entre 1994 y 1997. El porcentaje de ejidatarios que utilizó crédito formal cayó de 25 % a 11 %, además de que los montos unitarios del crédito al sector

⁴⁶ De Janvry, Alain (1996), “NAFTA and agriculture: An early assessment”, niversity of California at Berkeley, ponencia presentada en el Simposio Trinacional de la *Investigación El TLCAN y la agricultura: ¿Funciona el experimento?*, noviembre

ejidal también se contrajeron. Mientras que en 1994 las fuentes formales canalizaron 134 pesos por hectárea, en 1997 el monto cayó a 40 pesos (en pesos constantes). A nivel global, el monto promedio de un préstamo cayó de 534 pesos por hectárea a 377 pesos por hectárea en el período de referencia”.

El Procampo y los apoyos a la comercialización

El Procampo, tal y como se instrumentó a partir de la etapa del TLCAN, no corresponde al programa que anunció el gobierno que lo promulgó. Pretendía ser un programa multianual, con una vigencia limitada de 15 años, y sustituir los apoyos vía precio (los apoyos a la comercialización) por los pagos por hectárea. Contemplaba hacer frente de manera simultánea a los problemas estructurales de la comercialización en México. Ahí se afirma: “Los apoyos otorgados por Procampo toman en cuenta las diferencias regionales originadas por la diversidad de zonas agroecológicas que hay en el país. Por ello, se considera un rango de pagos por hectárea, que fluctuará entre un mínimo y un máximo. El pago mínimo asegura un nivel de ingreso para los productores de autoconsumo y baja productividad, mientras que el pago máximo permitirá que las superficies de altos rendimientos sigan siendo rentables en un entorno más competitivo”. Esta concepción de pagos diferenciados con base en los rendimientos por diversas razones no se instrumentó, sobre todo por sus características de regresividad.

En el documento mencionado se prosigue acotando que: “Para promover la participación del sector social y privado en la comercialización del maíz y otros cultivos, se creará un mercado de productos agropecuarios que permitirá el uso de los más modernos sistemas financieros para desarrollar centros de compraventa; facilitar la compraventa de productos en diferentes regiones y momentos en el tiempo y fomentar el desarrollo de infraestructura comercial. El fomento de la comercialización privada permitirá cerrar el diferencial entre el precio de compra y el de venta, que resulta de los costos de almacenaje, financieros y los adicionales imputables a la operación...El pago por hectárea estará acompañado de medidas complementarias para apoyar la creación de organizaciones que faciliten la comercialización, tales como un mercado de productos físicos que reducirá la incertidumbre que enfrentan los productores al momento de la siembra”. En suma, el Procampo quedó como una transferencia monetaria, pero en su concepción original era mucho más que eso. Se trataba de modernizar todos los esquemas de comercialización en México, lo cual sigue siendo la gran asignatura pendiente 10 años después de su entrada en vigor⁴⁷.

Casco y Rosenzweig , presentan la evolución del Procampo, los precios de garantía y los apoyos a la comercialización durante los primeros seis años. Según este análisis, el precio de garantía del maíz sólo se redujo en 1993, sin llegar a alinearse al precio

⁴⁷ Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Véase SARH (1993).

internacional. En 1995 la devaluación del peso y la tendencia al alza de los precios internacionales, que se prolongó hasta 1996, impulsaron al alza los precios nominales de garantía. Ante el desplome subsiguiente de los precios internacionales, resultó políticamente inviable disminuir los precios nominales de garantía.

Al desaparecer Conasupo en 1998, el maíz se incorporó al esquema de apoyos a la comercialización, por cuyo conducto se fijan precios objetivo, los cuales funcionan de manera similar a los pagos contracíclicos de los Estados Unidos.

Como consecuencia de la estrechez de recursos presupuestarios provocada por la crisis macroeconómica iniciada en 1994, las cuotas por hectárea anunciadas a los productores no se respetaron y sufrieron un deterioro real de 33,7 % en el ciclo otoño-invierno y de 31,4 % en el ciclo primavera-verano, entre 1994 y 2000⁴⁸.

De los apoyos a la comercialización a los ingresos objetivo

Los apoyos a la comercialización se dieron hasta 2002, únicamente para ciertos cultivos y en algunas regiones del país. En 2003 se decidió hacer un anuncio de ingresos objetivo multianuales para una gama amplia de cultivos, aplicables en todas las regiones del país, que registraran excedentes comerciales, para corregir la estructura de incentivos y sentar las bases para la diversificación de la producción. Si la distribución de los pagos de Procampo está concentrada en un número relativamente reducido de productores, los pagos correspondientes a este programa lo están aún más. ¿Se está sobre compensando a los productores? Es difícil saberlo, sobre todo si el objetivo de la compensación es que la mayoría de los productores cubra sus costos de producción. Se ha presentado en el sector público cierta resistencia a calcular los costos de producción. ¿Con qué objeto subsidiar ineficiencias? Sin embargo, es un punto de referencia de las organizaciones en sus negociaciones de subsidio con el gobierno. Cabe observar que los precios objetivo para México son superiores a los ingresos objetivo anunciados en la ley agrícola de 2002 de los Estados Unidos. Más aún, los pagos directos del Procampo no están contemplados dentro de la fórmula del ingreso objetivo.

Los impactos de la Alianza para el Campo⁴⁹

Los objetivos de la Alianza Contigo 2003 enfatizan el impulso al establecimiento de agronegocios en el medio rural y al fortalecimiento de la competitividad de las cadenas

⁴⁸ Casco, Andrés y Andrés Rosenzweig (comp.) (2000), *La política sectorial agropecuaria en México: Balance de una década*, México, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

⁴⁹ Resumen del documento de la FAO). *El resumen es responsabilidad del autor y no de la FAO. El programa Alianza para el Campo estuvo vigente entre 1996 y 2000; a partir de 2001 se transformó en el programa Alianza Contigo*, 2003.

agroalimentarias por medio de la capitalización del sector, tanto para incrementar el ingreso de los productores como para diversificar las fuentes de empleo en el campo. La normativa de la Alianza Contigo 2003 simplifica los programas agrupándolos en tres líneas de acción: capitalización, fortalecimiento de las cadenas productivas y generación de tecnologías para apoyo del sistema agroalimentario. En la historia de la Alianza cabe distinguir un primer momento en el que se define su orientación general, una segunda etapa que va de 1996 a 2001, en la que se da un proceso de dispersión, y un tercer momento que comienza en 2002 caracterizado por un serio esfuerzo por concentrar las energías y los recursos en ejes claramente definidos. Los programas de Fomento Agrícola de la Alianza Contigo 2002 resultaron de la reestructuración de programas preexistentes, buscando un enfoque integrador para fortalecer las actividades agrícolas (mediante la incorporación de tecnologías que fomenten la productividad), los procesos que agreguen valor y la diversificación de cultivos. Con este objetivo, la Alianza reorganizó los programas de años anteriores en cinco programas dirigidos a atender las actividades productivas y los factores críticos de suelo y agua. Desde 1999 algunos productores tuvieron un salto de productividad, especialmente en las actividades ligadas a mercados domésticos o externos en expansión. El crecimiento de la productividad respondió a varias oportunidades: se abrieron nuevos mercados por la globalización y el TLCAN, lo que permitió la integración de redes locales de innovación; las transferencias de los migrantes y los programas de apoyo permitieron la capitalización de algunos productores; la mayor flexibilidad del mercado de tierras posibilitó a los productores más eficientes expandir su escala de producción, y la desarticulación de la participación estatal en los mercados mermó la rentabilidad de los granos básicos y aumentó su riesgo, induciendo una sustitución de cultivos. Para todos los productores, aumentar su competitividad depende no tanto de la inversión física sino del desarrollo de mecanismos de producción y comercialización más rentables. Por ende, la competitividad no depende tanto de la maquinaria usada sino de cómo se usa ésta y de cómo se vende lo producido. Se encontraron muchos casos de productores (individuales o en grupos), en los que inversiones físicas (por ejemplo, sistemas de riego presurizado o tractores) no cambiaron su situación económica porque no sabían cómo vender la producción adicional obtenida. Al mismo tiempo, otros productores accedieron a nuevos canales de venta sin invertir en maquinaria nueva, simplemente desarrollando nuevas rutinas para obtener información de mercados. Las reglas de operación definen tres grupos de productores (de bajos ingresos en zonas marginadas, de bajos ingresos en transición y resto de productores), y se establece la necesidad de privilegiar a la población de menores ingresos. Sin embargo, estos objetivos no se alcanzaron por dificultades operativas y el requerimiento de que los productores contribuyan con una parte de las inversiones. La Alianza adolece de problemas de diseño y operación al otorgar apoyos inadecuados para los productores comerciales pequeños, medianos y grandes. Si se pretende mejorar el funcionamiento de los programas de fomento agrícola, se deberán estudiar mecanismos para dinamizar el mercado de créditos agropecuarios. El aumento de la competitividad de los productores individuales

depende no tanto de la inversión física sino del desarrollo de mecanismos de producción y comercialización más rentables, lo que cada productor debería hacer adaptando lo que puede comprar o aprender de otros agentes económicos y sociales. El desarrollo de estos mecanismos depende de los flujos de información a los que accede el productor, de su capacidad de usar esa información con creatividad y de la posibilidad de entrar en acuerdos de cooperación con otros agentes a fin de desarrollar proyectos para el beneficio común. Ningún agente individual tiene todos los recursos necesarios para desarrollar por sí solo sus mecanismos de producción y comercialización.

Otros problemas serios son la incertidumbre sobre la obtención del apoyo; el largo tiempo requerido para que el productor reciba la información sobre éste; la falta de coordinación entre los ciclos agrícolas y los tiempos de la Alianza Contigo; la poca flexibilidad en los rubros que pueden ser apoyados por ella, en especial la carencia de apoyos a capacitación en el uso de la tecnología o en la apertura de nuevos mercados; la debilidad de los profesionales que evalúan las solicitudes; la excesiva preocupación por el cumplimiento de la norma que puede paralizar los trámites por detalles insignificantes; el requerimiento excesivo de documentación, y los privilegios otorgados a grupos de productores (cuando otras formas asociativas pueden ser más efectivas)

Para una gran cantidad de productores comerciales la Alianza Contigo es una fuente de fondos líquidos, pero no un incentivo a la inversión. Por ejemplo, una empresa que siembra 300 hectáreas de hortalizas bajo riego no necesita 50.000 pesos de subsidio para comprar un tractor. A su vez, para los productores del sector social los apoyos de los programas de Fomento Agrícola son demasiado pequeños y aislados como para resolver sus problemas de marginación.

La Alianza Contigo sólo apoya la compra de componentes aislados de paquetes tecnológicos (por ejemplo, un tractor o un invernadero) que están definidos en las reglas de operación. Pero en muchos casos, los productores necesitan otros activos que no están incluidos en éstas. Además, para la mayoría de los productores comerciales los montos ofrecidos son pequeños con relación a sus necesidades financieras. En estos casos se requiere definir mecanismos más flexibles que permitan acceder a montos mayores. Un comentario casi unánime de los productores entrevistados fue que más que subsidios pequeños, ellos necesitaban créditos en condiciones accesibles. Si bien este tema excede los alcances de la Alianza, es necesario investigar mecanismos para dinamizar el mercado de crédito agrícola.

Los programas de Fomento Agrícola tienen el objetivo común de impulsar la producción y la productividad agrícolas para elevar el ingreso de los productores, mediante la incorporación de tecnologías que fomenten la productividad, los procesos de transformación para dar valor agregado, el de agricultura concertada y la

diversificación de cultivos. Otros objetivos son promover las exportaciones, alcanzar la seguridad alimentaria, facilitar la integración de cadenas productivas agroalimentarias, apoyar la investigación y la transferencia de tecnología acordes con las necesidades de las cadenas productivas y promover un desarrollo agropecuario y rural sustentable. El logro de estos objetivos se ha visto limitado porque los apoyos se han concentrado en la etapa de producción, con pocas acciones en apoyo a la comercialización nacional e internacional, mejora en la aplicación de las normas de inocuidad e integración de agentes de diferentes etapas de la cadena productiva. Más aún, los apoyos a la producción se han concentrado en componentes aislados de paquetes tecnológicos. Por la complejidad de insertarse y sostenerse en mercados que cambian rápidamente, ningún agente individual tiene todos los recursos necesarios para desarrollar nuevos mecanismos de producción y comercialización. Si bien un productor mediano de hortalizas puede conocer la mejor forma de aplicar un fertilizante, difícilmente pueda mantenerse al tanto de los trámites aduaneros y los requerimientos fitosanitarios necesarios para exportar a nuevos mercados. De igual manera, para pasar de riego por inundación a riego por goteo, el productor tiene que aprender todos los aspectos de la producción agrícola (manejo del suelo y el agua, fertilización, control de plagas y malezas, entre otros) bajo nuevas condiciones ambientales. Para desarrollar estos nuevos mecanismos de producción e inserción en el mercado, los productores deben asociarse con otros agentes (otros productores proveedores, compradores y agentes públicos) que aporten habilidades que ellos no poseen. Estas asociaciones (formales o informales) se conocen como redes de innovación. Uno de los objetivos principales de las políticas de desarrollo debe ser el apoyo a la creación y consolidación de estas redes. La participación en las redes puede tomar diferentes formas y ninguna de ellas es, en principio, mejor que las otras. Así, algunos productores de hortalizas de Sinaloa y Jalisco han crecido gracias a su asociación contractual con distribuidores estadounidenses, mientras que otros lo hicieron formando integradoras con otros productores o estableciendo relaciones informales estables con compradores que se surten en su finca. Hubo casos exitosos, pero una gran cantidad de arreglos similares fracasaron. Los estudios de caso también parecen indicar que las relaciones entre productores y comercializadores están en parte determinadas por características específicas de los productos y de los mercados. Uno de los factores más importantes que condicionan el éxito de las redes de innovación son las habilidades únicas que sus miembros ponen a disposición de la red. Estas habilidades incluyen, por ejemplo, conocimientos de mercados locales o internacionales, conocimientos científicos y tecnológicos, conocimientos de potenciales compradores en mercados distantes, apoyo legal para exportar, recursos financieros o infraestructura de transporte. Cuanto más amplio sea el rango de habilidades disponibles, mayor es la capacidad de la red de explorar oportunidades tecnológicas y comerciales nuevas. La lección para los programas de la Alianza es que los grupos de productores, especialmente aquellos que no tienen experiencia en vender en mercados distantes y exigentes, tienen menos probabilidades de éxito que alianzas entre proveedores y compradores. Es habitual que

los programas públicos induzcan a los productores a agruparse por medio de estímulos financieros, pero al mismo tiempo no ofrecen apoyo profesional para manejar los conflictos y problemas comunes en la formación de asociaciones nuevas. Librados a sus propios medios, una gran cantidad de grupos fracasan. De hecho, según varios agentes entrevistados, la mayoría de las asociaciones y grupos de productores que se forman para solicitar apoyos a la Alianza Contigo tienen una vida inferior a los dos años. Muchos productores se han asociado sólo para recibir los apoyos. Este fenómeno ha disminuido (pero no desaparecido) con el requerimiento de que los grupos se constituyan legalmente. El concepto de redes de innovación guarda similitudes y diferencias con el de cadenas productivas. Las cadenas comprenden las diferentes etapas por las que pasa cualquier producto primario, desde la finca hasta su consumo. Las redes de innovación, en cambio, son interacciones formales o informales entre agentes individuales, en las cuales todos los participantes colaboran para mejorar la competitividad de todos los miembros de la red. La mayor diferencia entre las cadenas formalmente constituidas y las redes radica en que las primeras se organizan por acuerdos entre grandes agrupaciones de agentes, mientras que las redes comienzan como interacciones entre agentes individuales o grupos reducidos. Si las redes se consolidan y crecen pueden llegar a abarcar a toda la cadena. El sector público debe jugar un papel importante en el fomento y consolidación de las redes de innovación, en lo que este programa sólo ha prestado una contribución marginal. El número de beneficiarios tanto de la Alianza como el de Fomento Agrícola (FA) han tenido un comportamiento similar. En general, el número de beneficiarios de Fomento Agrícola se ha mantenido alrededor del 20 % de los beneficiarios de la Alianza. Durante el período 1996-2002, la inversión total promedio (en pesos constantes del 2002) por productor fue de 4.000 pesos; en 2002, la inversión por beneficiario fue de 4.119 pesos. De acuerdo con la tipología establecida para esta evaluación, los programas de Fomento Agrícola beneficiaron fundamentalmente a los productores medianos (entre 10 y 100 ha) y en menor medida a los productores pequeños (24 %).

La presente administración ha realizado cambios significativos a los programas de la “Alianza Contigo” y le ha canalizado más recursos en términos reales que en el año 2000. El cambio más trascendente consiste en vincular el fomento con la inversión física y el desarrollo de mecanismos de comercialización eficientes, con objeto de que la producción adicional que se genere esté orientada a satisfacer las necesidades de los consumidores en el mercado interno y en los mercados externos.

Entre 1996 y 2000 se había dado un proceso de dispersión de múltiples programas para atender las necesidades de los productores en rubros específicos. Sin embargo, como siempre surgen nuevas tecnologías, la tendencia hacia la creación de nuevos programas hubiese dado lugar a una estructura burocrática prácticamente inmanejable. Entonces, se decidió compactar los programas en categorías amplias que facilitan la administración de la Alianza, a la vez que permiten aumentar la eficiencia en el gasto,

reducir los tiempos de respuesta a los productores y brindar mayor flexibilidad a estos últimos. Véase cuadro 20.

CUADRO 20
MÉXICO: DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS
NACIONALES Y ESTATALES DE LA ALIANZA
CONTIGO POR ESTADO, 2002

Estado	Porcentajes
Sonora	9,7
Sinaloa	7,4
Zacatecas	7,6
Jalisco	7,0
Guanajuato	6,1
Veracruz	5,7
Tamaulipas	4,4
Hidalgo	4,2
Durango	4,2
Chihuahua	4,1
México	3,2
Chiapas	3,2
Puebla	3,0
Michoacán	2,7
Querétaro	2,6
Coahuila	2,1
Baja California	2,1
Tabasco	2,0
Morelos	2,0
Nayarit	2,0
Oaxaca	1,8
Yucatán	1,8
Nuevo León	1,8
Campeche	1,7
Baja California Sur	1,5
Guerrero	1,4
Tlaxcala	1,4
Quintana Roo	1,1
San Luis Potosí	1,0
Aguascalientes	0,9
Colima	0,7
Distrito Federal	0,2

Fuente: Coordinación General de Delegación, SAGARPA.

En los programas de la Alianza Contigo enfocados a la población de mayor vulnerabilidad se establecen las bases necesarias para facilitar a todos los habitantes del medio rural su participación en los procesos de generación de valor, mediante el impulso a sus proyectos productivos y el fortalecimiento de sus capacidades para participar en las mejores condiciones posibles en el mercado laboral. Destacan los programas de capacitación y asistencia técnica, pero sobre todo tienen una importancia crucial las acciones encaminadas a potenciar sus habilidades de autogestión.

Se reorientaron los distintos programas a fin de poder destinar más del 70 % del presupuesto total de los programas de desarrollo rural para la atención de las regiones de alta y muy alta marginación.

OTROS APOYOS

Están orientados al fortalecimiento de las actividades de sanidad, capacitación, transferencias de tecnología e información agropecuaria.

Para el caso de México el Estado es primordial en la promoción del desarrollo del sector agropecuario, por tal motivo se elaboró el Programa Sectorial Agrario, sujeto a las provisiones del Plan Nacional de Desarrollo 1995- 2000 y conforme a los lineamientos para la formulación de los Programas de mediano plazo, emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El Plan Nacional de Desarrollo define a la política agraria como parte sustantiva del desarrollo social que se expresa a través de las entidades del sector.

De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo 1995- 2000 ⁵⁰ el objetivo central de la política agropecuaria consistía en:

1. Incrementar el ingreso neto de los productores. Para ello se deberán definir instrumentos tendientes a aumentar la productividad de las actividades agrícolas y ganaderas y a promover una mayor rentabilidad y competitividad.
2. Con objeto de alentar la expansión de las cadenas productivas, se seguirá ejerciendo la política de apoyos directos, que ya implica un alto porcentaje de 40.24 % del presupuesto y de l PIB agropecuario, también para incrementar el ingreso de los productores. Al mismo tiempo, esta política permitirá que sus precios sean competitivos.
3. Usando integralmente los apoyos directos, esa misma política buscó promover la capitalización y el desarrollo tecnológico. Conjuntamente con una estructura competitiva de precios agropecuarios regionales, y la reconversión productiva, una reasignación más eficiente de actividades pecuarias y agroindustriales y el abasto de maíz de calidad y de frijol para atender el consumo humano nacional.
4. En áreas en que México tienen ventajas comparativas⁵¹, como el trigo y frijol, el nivel comparativo de los precios de estos productores permite un nivel de ingreso

⁵⁰ Zedillo Ponce de León Ernesto. *Plan Nacional de desarrollo*. México. 1995-2000, Presidencia de la República.

⁵¹ Ventaja Comparativa: Una nación tiene ventajas comparativas si puede producir relativamente más eficiente que otro país; las naciones se especializarán en las mercancías en las cuales tienen una ventaja comparativa, y de forma las negociarán con otra nación la dotación del recurso de un país es una fuente importante de su ventaja comparativa.

de los productores que no requieren de subsidios. En estas áreas, los instrumentos que empleará el Gobierno para apoyar a los productores son como los que se mencionan a continuación: la construcción de la infraestructura regional caminos rurales y almacenes, que estimulen la inversión y acerquen al productor a los centros de consumo. Se terminarán las pequeñas obras hidráulicas en proceso con objeto de ampliar la frontera agrícola de riego en 600 mil hectáreas y se reforzarán los programas de uso eficiente de agua y energía, así como de construcción de infraestructura parcelaria.

5. Resulta necesario consolidar las etapas de la reforma agraria con objeto de dar certidumbre jurídica a los productores mediante la normalización de las tres formas de propiedad. Es decir, concluyendo el rezago agrario, culminando el Programa de Certificación de Derecho Agrario (PROCEDE) que consistía en un fondo de apoyo abierto a toda actividad agropecuaria, la adquisición de implementos agrícolas, y regularizando la propiedad privada y estimulando la asociación productiva.
6. El gobierno buscó promover las nuevas tecnologías, acordes con las potencialidades regionales y las necesidades del mercado. Impulsaba que la investigación y la difusión técnica respondan mejor a los requerimientos de la producción regional y promoverá la inversión privada en la creación y en la transferencia de nuevas tecnologías, organizando y fortaleciendo patronatos de investigación en cada entidad federativa.
7. Es de vital importancia la existencia de un sistema de capacitación rural integral que responda a las necesidades regionales de adiestramiento técnico agropecuario, administrativo y financiero, que integre a instituciones privadas y públicas, universidades, centros de educación superior e infraestructura agropecuaria.
8. Las actividades agrícolas y pecuarias requieren, para mejorar su rentabilidad, de redes comerciales sanas y eficientes que vayan desde el mercado regional hasta el internacional. Para ello, se fortalecían los sistemas de información sobre precios y mercados, se ampliaban los medios de financiamiento a exportaciones y se instrumentaban la creación de una competencia que permitan aprovechar las ventajas competitivas⁵², se promoverá la conversiones productiva así como las alianzas estratégicas y las coinversiones.
9. El actual sistema financiero dedicado al campo se transformó, con objeto de propiciar la capitalización de la economía agropecuaria, de llevar al medio rural los modernos instrumentos de ahorro y de ofrecer servicios competitivos. La banca regional que resulta de esta transformación promoverá la convergencia de recursos

⁵² Ventajas Competitivas. Se entiende, las características o atributos que posee un producto o una marca que le da cierta superioridad sobre sus competidores inmediatos

hacia proyectos detonadores de desarrollo agropecuario competitivo, uniones de crédito y fondos de garantía y de ahorro.

10. Se aprovechó de manera cabal el potencial exportador que poseé México en virtud de su variedad de climas y suelos y su relativa abundancia y capacidad de trabajo. Para ello, es preciso realizar las prácticas y acciones mencionadas y en particular, se emprendería las campañas fitozosanitarias que creen zonas libres de enfermedades y plagas de animales y plantas, para poder tener acceso al mercado internacional.
11. Intensificar las actividades ganaderas para incrementar su productividad e industrializar sus productos. Asimismo, se deberán mejorar las condiciones de sanidad en los rastros para hacerlos más rentables.
12. Con objeto de evitar la centralización de las decisiones y servir mejor a los productores agropecuarios se emprendería la federalización de las funciones y responsabilidades de la Secretaría de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural, mediante la educación de sus programas a las características de los estados y de las macroregiones.
13. El gobierno buscó impulsar la participación corresponsable de los productores en la planeación e instrumentación de la política agropecuaria, así como en el proceso de la federación y transferencia de funciones de la SAGAR. En muchos casos, el gobierno habrá de ayudar también a que los productores se organicen en unidades económicas viables, que hagan posibles la ejecución de los programas de fomento.

Las acciones planteadas para el campo mexicano, en el Plan Nacional de Desarrollo, hacen énfasis en el financiamiento de este sector, al menos en el terreno discursivo.

Así mismo, se señala en el Plan Nacional de Desarrollo, que las actividades agropecuarias requieren, por su incidencia en la seguridad alimentaria de nuestro país y el bienestar de amplias capas de la población, de la aplicación de estrategias de desarrollo que garanticen el acceso a los alimentos para los habitantes, el mejoramiento de las condiciones de vida de los pobladores del medio rural, la existencia de productos agropecuarios de calidad y en condiciones de sanidad para el consumo humano y la creación de riqueza que contribuya al desarrollo integral de la nación.

Las reformas facilitan múltiples modalidades de asociación que pueden adoptar los ejidos con el sector privado, porque la posesión de un título de propiedad les asegura el acceso al crédito y la inversión externa. Se busca, además, hacer del campo una actividad rentable, pues el problema derivado de la tenencia de la tierra había inhibido las inversiones en el sector.

El cambio estructural que ha sufrido la economía mexicana y el sector agropecuario en los últimos años no es sólo producto de los procesos de reforma en los marcos legal e institucional. La economía ha variado enormemente en los últimos años, por lo que ha sido necesario flexibilizar los esquemas originalmente planteados, con el fin de adaptarse a las nuevas circunstancias económicas del entorno.

Es evidente que el sector agropecuario mexicano se encuentra en un proceso de transición. Su marco social, legal, económico e institucional se ha visto modificado en forma radical en los últimos años.

Mientras se lleva a cabo el proceso de ajuste en el sector agropecuario, se están instrumentando medidas de compensación temporales para los posibles afectados por este proceso. Sin embargo, debido a la gran heterogeneidad que existe en el sector rural, también se promueve la diferenciación de medidas de compensación y promoción para los distintos productores, de acuerdo con sus necesidades regionales específicas.

México requiere del uso complementario del ahorro externo destinado a la inversión productiva. También establece que para este propósito se deben de tener condiciones de estabilidad y certidumbre, así como brindar seguridad jurídica a la inversión nacional y extranjera: el aumento de la propiedad privada de la tierra y un mayor grado de seguridad en su tenencia. Además, se permite que bajo ciertas condiciones los ejidatarios vendan, renten o hipotequen su ejido.

Las actividades agropecuarias requieren, por su incidencia en la seguridad alimentaria de nuestro país y el bienestar de amplias capas de la población, de la aplicación de estrategias de desarrollo que garanticen el acceso a los alimentos para los habitantes, el mejoramiento de las condiciones de vida de los pobladores del medio rural, la existencia de productos agropecuarios de calidad y en condiciones de sanidad para el consumo humano y la creación de riqueza que contribuya al desarrollo integral de la nación.

Por su parte El Plan Nacional de Desarrollo 2001- 2006, tiene como uno de sus objetivos esenciales el que, una vez superada la crisis financiera de 1995, y habiendo consolidado la recuperación, se alcancen tasas sostenidas de crecimiento económico.

Vicente Fox Quesada, plantea un nuevo esquema de financiamiento y capitalización del agro, que consiste el retorno del crédito privado al sector agropecuario que busca además, el desarrollo del sistema de las cajas de ahorro rural para el impulso de proyectos productivos. Con esta “nueva fórmula” se pretende poner fin a la vieja visión de recurrir a los recursos fiscales para destinarlos al campo.

En lo que va del sexenio el financiamiento al sector cayó 36 % en términos reales⁵³.

Es decir, que aún cuando el gobierno federal califica al sector agropecuario como una prioridad en su Plan Nacional de Desarrollo, éste continúa siendo la asignatura pendiente, ya que hasta el momento son insuficientes los recursos que se destinan ante la falta de apoyo de la banca comercial y la insuficiencia de recursos en la de desarrollo.

Tan sólo en la administración foxista los créditos destinados al sector agropecuario otorgados tanto por las instituciones comerciales como por la banca oficial han caído 36.0 %⁵⁴.

En este mismo tenor, mientras en diciembre del 2000, cuando Vicente Fox Quesada tomó posesión como Presidente de la República, se destinaban al campo 3.56 pesos por cada 100 pesos en créditos, a mayo del 2003, los recursos se han reducido a 2.50 pesos⁵⁵.

Además, de los nueve bancos comerciales que operan actualmente en el país, solamente tres de estos cuentan con áreas y programas específicos para crédito al campo, dichas instituciones son Bital ahora HSBC, Del Bajío y Banorte.

Sin embargo, estos créditos cuentan con el apoyo de los Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura (FIRA), manejado por el Banco de México y que trata de incentivar a la banca comercial con esquemas de subsidios y garantía para llevar ofertas de financiamiento a regiones con una población menor a 50,000 habitantes⁵⁶.

Así, de acuerdo con datos del FIRA para 2003 se estima proporcionar alrededor de 20,000 millones de pesos en créditos al campo mediante estas tres instituciones; es decir 5,000 millones de pesos a través del Banco del Bajío, 10,000 millones por Bital y 5,000 por Banorte, pero no se ha logrado proporcionar el crédito al sector agropecuario.

Parece complicado que la banca comercial vuelva de manera directa al mercado de créditos al campo, ya que actualmente este es el negocio con mayores índices de riesgo.

La banca buscara destinar nuevamente recursos hacia este sector y se espera sea mediante alianzas o vínculos con Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles) Agropecuarias, las cuales están contempladas en el esquema de la nueva Financiera Rural.

⁵³ sitio.web.[www.pa.gob.mx/publicaciones].

⁵⁴ Sitio. Web[[www.vreynad@economista.com.mx](mailto:vreynad@economista.com.mx)].

⁵⁵ *bid.*

⁵⁶ *bid.*

Con la creación de Financiera Rural se prevé un mejor panorama para los productores agropecuarios de ingresos bajos, medios y altos, sin embargo los retos a enfrentar por esta nueva institución serán difíciles.

El primero, será el alinear los subsidios que recibe el sector agropecuario al crédito de la banca comercial, a fin de que estos subsidios apoyados por la Ley de Capitalización del Campo se utilicen como garantía del financiamiento. Sin embargo, para ello también se necesita que los bancos tengan un departamento de evaluación del crédito agropecuario.

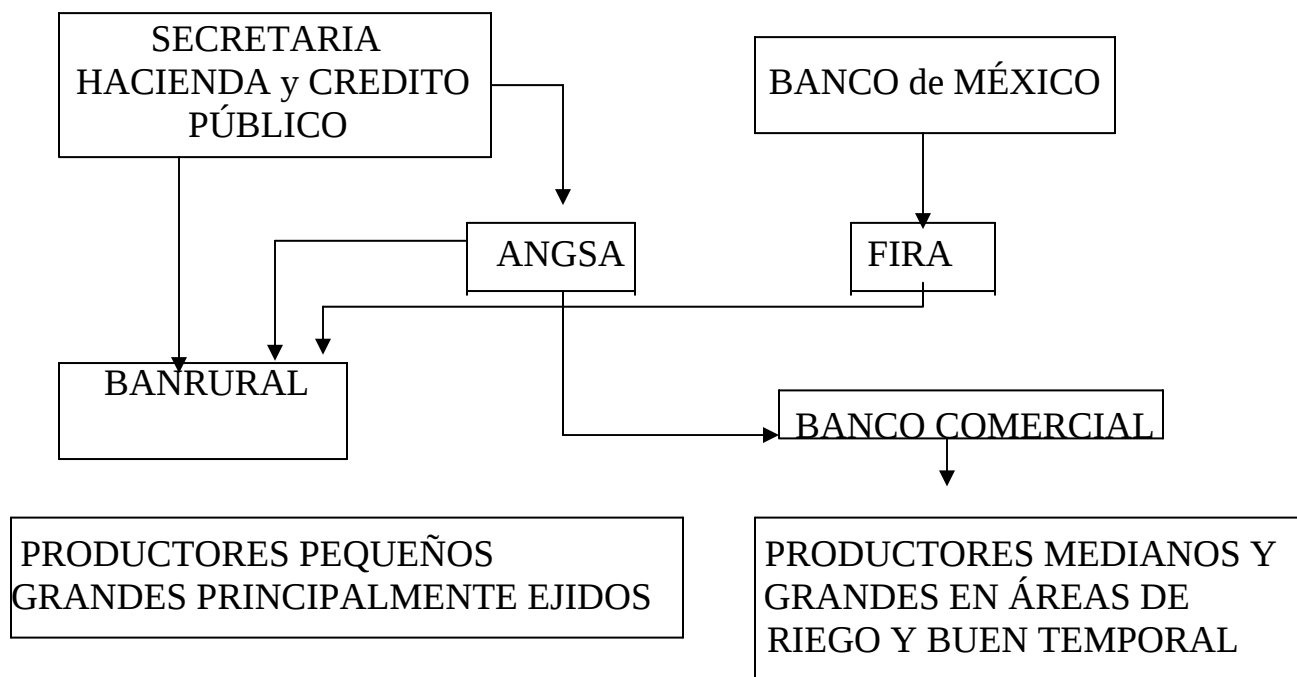
El segundo es lograr que FIRA flexibilice sus programas, ya que actualmente las garantías de este Fideicomiso son muy costosas y por ende accesibles nada más para los productores de ingresos medios y altos.

2.2. FINANCIAMIENTO AGRÍCOLA

El financiamiento en México se inicia con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que tiene entre sus funciones planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país, que comprende al Banco Central, la Banca Comercial, la Banca de Desarrollo e Instituciones del Servicio Público de Banca y Crédito.

El sistema financiero mexicano ha cambiado, en su orientación; propiedad y estructura, como consecuencia el crédito agrícola también. Hasta 1990, el BANRURAL se encargaba de canalizar créditos a los productores pequeños y medianos fundamentalmente ejidatarios; este Banco dependía directamente de la Secretaría de Hacienda y estaba directamente relacionada con ANAGSA, que fue sustituida por Aseguradora Agropecuaria de México (AGROSEMEX); los productores medianos y grandes eran atendidos por los FIRA y la Banca Comercial. Como se muestra en siguiente figura 1:

Figura 1
ESTRUCTURA DEL CREDITO AGROPECUARIO EN MEXICO 1976- 1990



Fuente: Historia de Bolsa Mexicana de Valores

En aquel entonces el crédito agrícola tenía una proporción de subsidio, sus características eran las siguientes:

1. Bajas tasas de interés, en ocasiones eran negativas.
2. BANRURAL y FIRA estaban subsidiadas directamente por el gobierno federal y otras aportaciones.
3. BANRURAL no era autosuficiente, tampoco tenía la capacidad para recuperar los créditos otorgados, se hacía de recursos mediante el seguro agrícola, lo cual no le permitía funcionar adecuadamente, ni mucho menos crecer.

Al iniciar el sexenio de Carlos Salinas se dio un viaje al esquema financiero, que se manifiesta en los aspectos siguientes.

1. En 1988, se eliminó el encaje legal, mediante el cual se obligaba a la banca comercial a otorgar créditos por sectores, independientemente de los criterios de riesgo y rentabilidad.

2. Desaparición del crédito vía seguro, creándose AGROSEMEX y ELIMINANDO a ANAGSA.
3. Las tasas de interés de los créditos de fomento agropecuario siguen siendo las más baratas, pero en términos reales positivas.
4. El BANRURAL, llevó a cabo reformas entre ellas se buscó:
 - ❖ Ser autosuficiente, estableciendo criterios de rentabilidad en los proyectos financieros.
 - ❖ Disminuir sus costos de operación tanto en infraestructura como en personal, pasando de 650 sucursales en 1993 a 230 en 1994 y de 27 000 empleados a sólo 9 000 en 1994.
 - ❖ Se ligaba el FICART fondo de fomento que atendía exclusivamente a BANRURAL dejándole como fondo para descuentos a FIRA, Nacional Financiera (NAFIN) y Banco de Comercio Exterior (BANCOMEXT), es decir, los mismos que la Banca Comercial.
5. Se creó el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), al cual se canalizaron los productores ubicados en zonas de siniestridad recurrente y baja productividad, otorgándoles crédito a la palabra con montos bajos y tasa cero de interés.

De esta manera BANRURAL Y FIRA sólo atienden a productores de bajos ingresos pero con potencial productivo, los medianos y grandes productores son atendidos por la Banca Comercial en coordinación con FIRA, NAFINSA Y BANCOMEXT.

Con estos cambios estructurales era más seguro que el crédito agrícola se reintegrara, dinamizando de esta manera a la banca de desarrollo.

2.3. Situación Actual de BANRURAL ⁵⁸

Si bien resulta clara la importancia de BANRURAL como institución de crédito en el campo, es necesario reconocer también que su situación financiera era crítica, lo que obligaba a reflexionar sobre una solución definitiva a este deterioro que impactaba no solamente en el Banco, sino en las finanzas públicas del país. En los últimos siete años, BANRURAL recibió recursos fiscales por alrededor de \$21,000 millones de pesos; sin

⁵⁸ *bid.*

embargo, el Banco presentaba un capital negativo que se estima al cierre del ejercicio cercano a los \$8,000 millones de pesos. Lo anterior acredita que a pesar de los apoyos fiscales recurrentes, el Banco volviera continuamente a incurrir en pérdidas.

Las causas por las cuales la situación del Banco resultaba crítica, tienen origen diverso. En primer término, respecto de la vocación, el Banco tenía a un poco menos de medio millón de clientes crediticios cuyos préstamos otorgados han sido por un monto reducido. Así, la mitad de los créditos otorgados por BANRURAL es menor a \$42,800 pesos. Ello incide negativamente en el costo operativo del Banco. Así, tan sólo por el segmento atendido, el Banco pierde recursos aunque llegase a cobrar íntegramente su cartera⁵⁹.

En segundo lugar, es necesario señalar que ningún banco de desarrollo que se ha orientado al crédito rural en México ha podido generar volúmenes de captación que hayan coadyuvado a tener una mejor situación financiera. Por el contrario, el manejo de esta operación resulta onerosa, en virtud de que, tan sólo de manera ilustrativa, es conveniente señalar que el 40 % de las cuentas de cheques presenta saldos menores a los 100 pesos. Asimismo, resulta significativo que sólo unos cuantos clientes expliquen casi la mitad de la captación.

Aunado a lo anterior, el Sistema BANRURAL requiere orientar el 34 % de su gasto corriente para cubrir los compromisos laborales con los 8,500 jubilados y pensionados del propio Banco. Ello significa, en valor presente neto, una carga anual equivalente a \$1,200 mdp, creciendo a un ritmo creciente de \$600 mdp cada año⁶⁰.

Por la situación financiera aquí señalada, es ineludible que el Banco acuda al mercado financiero para fondear sus operaciones y sus gastos incluso los de la nómina. Al año, el Banco requería recursos por \$3,000 millones de pesos para poder colocar \$10,000 millones de pesos en créditos. Por su situación financiera, el fondeo en el mercado es para el Banco hasta 200 puntos base más caro de lo que le cuesta al Gobierno Federal a través de los Certificados de la Tesorería.

La situación anterior muestra su gravedad si consideramos que la actividad del Banco cuesta el equivalente al 30 % de los montos de crédito colocados y generar \$1 peso de ingreso requiere de un gasto de \$6 pesos. Asimismo, por la estructura del Banco y su entorno normativo, así como por las obligaciones que debe enfrentar, si el Banco fuese nuevamente saneado destinaría sólo \$1 de cada \$4 pesos recibidos para el otorgamiento de crédito; el resto tendría que ser destinado a mantener la estructura y hacer frente a sus obligaciones⁶¹.

⁵⁹ *bid.*

⁶⁰ *bid.*

⁶¹ *bid.*

En virtud de que el Sistema BANRURAL es un conjunto de sociedades nacionales de crédito que cuentan con la garantía íntegra del Gobierno Federal, el capital negativo del Banco y sus obligaciones generan por ende impactos negativos en el Erario. Por ello, resultaba indispensable terminar con dicho deterioro.

La situación del Sistema BANRURAL, hacía incompatibles dos propósitos. El primero, consistía en mantener desde el Estado la misión de atender con créditos al importante segmento de productores rurales en México que no alcanza a poder ser atendido por ningún otro intermediario financiero privado o comercial, particularmente los bancos, es decir, al productor de ingresos bajos y medios. El segundo propósito tenía que ser el de frenar en forma definitiva el creciente desequilibrio financiero propiciado con la operación de BANRURAL.

Por la crítica situación financiera del Sistema BANRURAL, queda claro que no sería suficiente contar con saneamiento ni con un buen gobierno corporativo para canalizar los recursos crediticios que requiere dicho segmento del campo.

Para superar la inercia recurrente de desequilibrios financieros que han vivido por varias décadas los sistemas de apoyo crediticio al campo a través de bancos de Gobierno, pero considerando que difícilmente algún organismo privado podrá suplir la vocación actual de BANRURAL de apoyar con crédito a los productores de ingresos bajos y medios, la iniciativa presentada por Vicente Fox propone un nuevo modelo de financiamiento crediticio al campo, a través de la creación de un organismo de Estado no bancario que cumpla con dicha función, cuya denominación sería la de Financiera Rural, para entonces proceder al cierre definitivo de las operaciones del Sistema BANRURAL, mediante la disolución y liquidación de las sociedades nacionales de crédito que lo integran.

Para evitar que se repita el fracaso de Banrural, Financiera Rural deberá clasificar su cartera de crédito con base al grado de riesgo que represente y que será de cinco niveles, tarea que estará bajo la supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y Valores (CNBV).

Lo anterior de acuerdo a las Reglas para la Calificación de la Cartera Crediticia, referente al artículo 14 de la Ley Orgánica de Financiera Rural, publicadas el 29 de octubre de 2002 en el Diario Oficial de la Federación.

La liquidación de BANRURAL

El presidente Vicente Fox envió el 11 de diciembre del 2002 a la Cámara de Diputados la iniciativa de ley de la Nueva Financiera Rural, para la cual propone un fondo inicial de operación de cuatro mil millones de pesos y 40 mil millones más para la liquidación de Banrural, recursos que salieron de las recaudaciones fiscales del 2002.

Banrural estaba una "grave situación" ya que contaba un capital negativo de 8 mil millones de pesos y tenía un faltante que sobrepasaba los 30 mil millones de dólares.

El presidente señaló que Banrural llegó a otorgar crédito a más de un millón y medio de productores, pero el 2002 "tiene poco menos de medio millón con la mitad de los préstamos menores a los 42 mil 800 pesos y esto incide negativamente en los costos de operación del banco".

A partir del 2003 quedan sin efecto los reglamentos que rigen al banco y a sus sucursales y se retirarán 42 mil 878 millones de pesos del presupuesto de Egresos de la Federación del 2002, para cumplir con los gastos de liquidación de la institución.

Después de 28 años de operaciones el Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural), concluyó el día 30 junio del 2003 su programa de otorgamiento de crédito al sector rural del País para iniciar su proceso de liquidación ya que fue siete veces capitalizado con recursos públicos a lo largo de su existencia.

A partir del 1º de julio de 2003, las trece Sociedades Nacionales de Crédito que integraban el Sistema BANRURAL entraron en proceso de liquidación, por lo que dejaron de prestar servicios bancarios y de financiamiento al sector rural. Únicamente se cuenta con el servicio de recuperación de cartera y se continúa la prestación del servicio fiduciario en los negocios fiduciarios constituidos hasta el 30 de junio de 2003, en las 13 Sociedades Nacionales de Crédito en liquidación, en tanto se logra la conclusión del mismo mediante la sustitución o extinción de los encargos correspondientes.

Tan sólo la liquidación de Banrural tendrá un costo de 31 mil 363 millones de pesos para financiar las contingencias de la institución, finiquitar a los trabajadores activos y fondar las pensiones de los trabajadores jubilados.

La liquidación de Banrural representó para el Gobierno una pérdida de 37 934 millones de pesos (3 612 millones de dólares). Nacerá la Financiera Rural con 4 mil millones de pesos y comenzará a operar el primero de julio de 2003 la nueva Financiera.

ANTECEDENTES DE FIRA

FIRA fue creado en 1954, mediante asesoría directa de especialistas que conformaban su estructura, actualmente se tienen unidades demostrativas en convenio con productores, en 1998, se establecieron 398 unidades, de las cuales el 57 % fueron agrícolas, el 41 % ganaderas y el 2 % piscícolas. A su vez los productores han conformado clubes mediante los cuales validan y divulgan las tecnologías que son de su interés, contando con 102 clubes, con un total de 1,062 socios, de estos, el 52 % son agrícolas, el 40 % ganaderos y el 8 % acuícolas y pesqueros, estimando que los productores que los integran cuentan con una superficie total de 27,000 ha agrícolas,

42,000 ha ganaderas y 80 Unidades acuícolas y pesqueras, el monto destinado a Transferencia de Tecnología ha aumentado año con año en 1998 se erogaron 15.8 millones y a noviembre de 1999 se habían ejercido 17 millones de pesos.

FIRA es instrumento de política financiera del Gobierno Federal actúa como entidad financiera de segundo piso y su misión se cumple, a través de la canalización de recursos crediticios y el otorgamiento de Servicios Integrales de Apoyo. En este sentido, FIRA como dependencia del Gobierno Federal funciona de acuerdo a la política nacional de desarrollo, para propiciar, mediante un enfoque integral de fomento, una mayor productividad, rentabilidad y competitividad de las actividades del medio rural y del sector pesquero.

Los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) son un conjunto de fondos de fomento constituidos por el Gobierno Federal como fideicomitente, y el Banco de México como fiduciario, con el fin de celebrar operaciones de crédito y descuento y otorgar garantías de crédito, a las actividades agrícolas, ganaderas, avícolas, agroindustriales, forestales, pesqueras y otras conexas o afines, o que se desarrollen en el medio rural; asimismo, fomentar el otorgamiento de servicios de capacitación, asistencia técnica y transferencia de tecnología a dichas actividades⁶².

Los fideicomisos que integran FIRA son: "Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura" (FONDO); "Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios" (FEFA); "Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios" (FEGA); y "Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras" (FOPECA). Estos fideicomisos forman parte del Sistema Bancario Mexicano y operan en segundo piso, por conducto de las instituciones de crédito del país y de las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOL) autorizadas para operar con el FEFA, las cuales pueden otorgar créditos directamente al beneficiario final o bien a otro intermediario para que éste los haga llegar a los productores. Asimismo, FIRA otorga subsidios a productores o Estructuras Técnicas Especializadas para actividades de capacitación, asistencia técnica o transferencia de tecnología.

FIRA tiene establecidos diversos programas de apoyo al sector rural y pesquero. Dentro de algunos de estos programas canaliza subsidios que permiten obtener en condiciones preferenciales créditos de avío en moneda nacional a productores de bajos ingresos (excepto créditos para comercialización) y créditos refaccionarios en moneda nacional para todo tipo de productores, así como subsidios para la formación de sujetos de crédito y actividades de fomento tecnológico que fortalezcan proyectos de inversión de los productores.

⁶² Sitio. Web: [www.her.itesm.mx/home/ppeniaa/buacaagro.htm.]

2.4. LEY ORGANICA DE LA FINANCIERA RURAL.⁶³

Contenido de la Ley Orgánica de la Financiera Rural

La presente iniciativa tiene como eje fundamental el hecho de que se crea una nueva entidad paraestatal de la Administración Pública Federal. Por lo tanto, los artículos que integran esta iniciativa cumplen con los elementos básicos que el artículo 15 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece para proceder a la creación de un organismo descentralizado, es decir, la denominación del organismo; el domicilio legal; el objeto del organismo; el régimen patrimonial; la administración; el director general; la vigilancia y el régimen laboral. Por ello, esta iniciativa que se propone contempla un capítulo primero, sobre "Disposiciones Preliminares"; un capítulo segundo, denominado "De las Operaciones de la Financiera"; un capítulo tercero, "Del patrimonio de la Financiera"; un capítulo cuarto, "De la Administración de la Financiera"; un capítulo quinto, "De la información"; un capítulo sexto, "Del control, vigilancia y evaluación de la Financiera"; un capítulo séptimo, sobre "Disposiciones Finales"; y los artículos transitorios.

Al evaluar entre alternativas, se reconocieron distintas virtudes para el hecho de crear a la Financiera Rural como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal. En primer lugar, esta figura ha sido tradicionalmente la más cercana al Estado dentro del universo de entidades paraestatales que coadyuvan con el Ejecutivo al cumplimiento de sus programas y metas, tal y como es en el caso de la prioridad que este Gobierno le ha dado al desarrollo del campo. En segundo lugar, el carácter de descentralizado es una figura que permite dotar de patrimonio propio a dicha entidad. Asimismo, las características que esta iniciativa propone respecto de la organización y funcionamiento de la Financiera son congruentes con las que la Ley Federal de las Entidades Paraestatales señala para los organismos descentralizados. Finalmente, es preciso recordar que los organismos descentralizados no son figuras ajenas al Sistema Financiero Mexicano. El Banco de México fue en alguna etapa de su historia organismo descentralizado.

La actividad crediticia presenta por naturaleza características financieras que obligan a que sea la Secretaría especializada en dicha materia, tal y como es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que funja como cabeza de sector. Además, en virtud de que -como se analizará más adelante- el patrimonio inicial de la Financiera estará integrado con recursos presupuestales. Por lo tanto, se reitera la importancia de proponer a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como coordinadora sectorial de esta Financiera.

⁶³ *Diario Oficial de la Federación* publicado el 29 de octubre de 2002, México.D.F.

En el primer artículo y el segundó se propone que la Financiera tenga por objeto coadyuvar a realizar la actividad prioritaria del Estado de impulsar el desarrollo de las actividades agropecuarias, forestales y otras actividades económicas vinculadas al medio rural, así como a mejorar el nivel de vida de su población, a través del otorgamiento de crédito, de manera sustentable, y de la prestación de otros servicios financieros a los Productores. En primer término, cabe destacar que esta Ley reconoce al financiamiento del campo a través del crédito como una actividad prioritaria del Estado. Ello revaloriza la responsabilidad y el papel central que el propio Estado habrá de jugar en el desarrollo económico del medio rural.

En esta propuesta se rescata también la importancia que continuará teniendo la actividad primaria agropecuaria y forestal como realidad permanente que requiere de apoyo crediticio y del Estado para su crecimiento. Aunado al apoyo a dicha actividad, esta iniciativa propone impulsar cualquier actividad económica más allá de la estrictamente agropecuaria y forestal que coadyuve a mejorar el entorno y nivel de vida del medio rural. Esta propuesta responde a una necesidad recurrente en el campo mexicano actual.

Las definiciones conceptuales que se proponen en el artículo 4º de esta iniciativa, cabría destacar dos: la de intermediarios financieros rurales y la de productor.

Se entenderá por Intermediarios Financieros Rurales a las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo y sociedades financieras populares que se regulan en la Ley de Ahorro y Crédito Popular; a las uniones de crédito a que se refiere la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, y a los demás intermediarios financieros que determine el Consejo para operar con la Financiera. Con esta propuesta, se reconoce, en primer lugar, la evolución que está viviendo la organización de los productores del campo hacia figuras que las leyes han anticipado que habrán de consolidarse próximamente. En este sentido, se percibe en las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo y en las sociedades financieras populares el potencial que pudiesen tener en el futuro como ejes fundamentales de la actividad crediticia.

En el artículo Quinto de acuerdo con el papel que habrán de jugar, esta iniciativa les reconoce la posibilidad de denominarse cajas rurales. Asimismo, se recoge la experiencia e historia de las uniones de crédito en la organización y administración del financiamiento crediticio rural. En todo caso esta iniciativa que se propone pretende optimizar las condiciones de dinamismo dentro del ámbito financiero y crediticio del campo, señalando la posibilidad de abrir la intermediación a cualquier otra figura, como pudieran ser las sociedades financieras de objeto limitado o los bancos mismos.

En el Capítulo Segundo, relativo a las operaciones de la Financiera, se ha recogido de la Ley de Instituciones de Crédito aquella regulación acorde con el carácter activo, el artículo siete de la iniciativa se establece que, en ningún caso, la Financiera podrá celebrar operaciones que permitan captar de manera directa o indirecta recursos del

público o de cualquier intermediario financiero. Este párrafo refuerza la idea de evitar que la Financiera lleve a cabo este tipo de operación pasiva, confirmando así su distancia institucional respecto de la naturaleza que tiene un banco.

El artículo nueve establece un modelo de otorgamiento de crédito que incluye parámetros respecto de las cantidades e instancias competentes para autorizarlos.

Así, se propone que aquellos préstamos o créditos cuyo monto principal sea hasta una cantidad equivalente en moneda nacional a setecientas mil unidades de inversión deberán ajustarse a los lineamientos aprobados por el Consejo y serán aprobados por las instancias de las coordinaciones regionales que señale el Estatuto Orgánico. El objetivo de esta norma es el de contribuir a generar condiciones expeditas y simplificadas para la aprobación de créditos hasta el monto que la propia Comisión Nacional Bancaria y de Valores ha considerado como parametrizable. El carácter expedito se refuerza desde el momento en el que se precisa que el otorgamiento será autorizado por las coordinaciones regionales de la propia Financiera.

En el artículo 11 lo relacionado con los requerimientos para evaluar la viabilidad de los créditos y para establecer condiciones financieras para la reestructuración de operaciones. En este caso particular, la iniciativa adiciona como criterio para ambas operaciones el de tomar en cuenta el historial crediticio del productor.

Para precisar el contenido del artículo 11, se señala que para el otorgamiento de sus préstamos o créditos, la reestructuración de operaciones, el otorgamiento de recursos adicionales sobre créditos otorgados y, en general, para la celebración de sus operaciones y prestación de sus servicios, la Financiera deberá tomar en cuenta el historial crediticio del productor, así como los demás elementos a que se refiere el artículo 65 de la Ley de Instituciones de Crédito.

En el artículo 14 se reconoce la necesidad de contar con bases para calificar la cartera de créditos otorgados por la Financiera. Para ello se propone a la Secretaría de Hacienda para que las determine, pero considerando en todo momento la naturaleza y objeto de la Financiera.

En el artículo 16 se precisa la regulación para limitar la celebración de contratos de fideicomiso, de tal suerte que no pueda actuar como fiduciaria, mandataria o comisionista en fideicomisos, mandatos o comisiones a través de los cuales se capten, directa o indirectamente, recursos del público, mediante cualquier acto causante de pasivo directo o contingente; desempeñar los fideicomisos, mandatos o comisiones a que se refiere el segundo párrafo del artículo 88 de la Ley de Sociedades de Inversión; actuar en fideicomisos, mandatos o comisiones a través de los cuales se evadan limitaciones o prohibiciones contenidas en las leyes financieras, y utilizar fondos o valores de los fideicomisos, mandatos o comisiones destinados al otorgamiento de

créditos, en que la fiduciaria tenga la facultad discrecional, en el otorgamiento de los mismos, para realizar operaciones en virtud de las cuales resulten o puedan resultar deudores sus delegados fiduciarios; los miembros del Consejo, según corresponda, tanto propietarios como suplentes, estén o no en funciones; los auditores externos de la Financiera; los miembros del comité técnico del fideicomiso respectivo; los ascendientes o descendientes en primer grado o cónyuges de las personas citadas; las sociedades en cuyas asambleas tengan mayoría dichas personas o las mismas instituciones; asimismo, aquellas que determine el Banco de México mediante disposiciones de carácter general.

Los contratos de fideicomiso están contemplados en esta iniciativa de manera sólida, en virtud de que en forma adicional a lo anteriormente descrito se rescata en el artículo 17 de la iniciativa, un conjunto normativo adicional de los fideicomisos que contempla la Ley de Instituciones de Crédito en su Capítulo de Servicios.

En el artículo 20 se reconoce la necesidad de fortalecer los derechos de los clientes de la Financiera, mediante el establecimiento de un derecho para acudir a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros para la protección y defensa de sus derechos e intereses.

En el artículo 21 de la iniciativa señalaría que el importe de las operaciones crediticias que celebre la Financiera, más el de las reservas que deba constituirse para su sano funcionamiento, en ningún caso deberán exceder al monto que resulte de restar, al patrimonio de la propia Financiera, el importe de sus activos fijos, así como el de sus pasivos.

En el Capítulo Tercero de la iniciativa que se propone se regula al patrimonio de la Financiera. Este elemento resulta fundamental en la caracterización y naturaleza del propio organismo, ya que el patrimonio constituirá el único respaldo para determinar el volumen y alcance de su actividad crediticia. Por ello en este capítulo se establecen diversas excepciones a las disposiciones administrativas que regulan elementos tales como la reintegración presupuestal o la determinación de lo que serían los bienes nacionales.

En forma particular cabe destacar que el patrimonio de la Financiera, regulado en el artículo 22, se integraría en primer término por los recursos que, en su caso, le sean asignados de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación. Ello abre la posibilidad de que la Cámara de Diputados evalúe en cada ejercicio la conveniencia o no de aumentar el patrimonio de la Financiera o de canalizar recursos al campo por su conducto. En todo caso, de no haber cambios en las políticas crediticias de la Financiera ni variaciones abruptas de su patrimonio, pudiese haber la posibilidad de que la Financiera no requiera de recursos presupuestales para continuar operando; sin embargo, la misma posibilidad cabe en el caso de que por diversas contingencias la Financiera tenga decrementos en su patrimonio. Cabe aclarar que en este último caso la decisión

final la asumiría la Cámara de Diputados, quedando a criterio de la misma si se le asignan o no mayores recursos a la Financiera Rural.

En el patrimonio de la Financiera se integraría por los intereses, rentas, plusvalías, rendimientos y demás recursos que obtenga de las inversiones que realice y operaciones que celebre; los bienes muebles e inmuebles que se le transfieran para el adecuado cumplimiento de su objeto, así como aquellos que adquiera por otros medios y que puedan ser destinados a los mismos fines, y los demás bienes, derechos y obligaciones que adquiera por cualquier otro título.

En los artículos 23, y 24 de la iniciativa que se propone, se establecen tres excepciones respecto del funcionamiento y regulación de cualquier otra entidad paraestatal. La primera de ellas consiste en que los recursos para el otorgamiento de créditos, así como los excedentes que resulten de su manejo, sólo podrán destinarse al cumplimiento del objeto de la Financiera. La Secretaría de Hacienda definirá las condiciones bajo las cuales dichos excedentes puedan destinarse al gasto de operación y administración de la Financiera.

Lo anterior implica que existirá control para evitar que el patrimonio sea asignado discrecionalmente al mantenimiento de gasto corriente y burocrático, en perjuicio del mercado crediticio en el medio rural.

Como segunda excepción, esta iniciativa propone en su artículo 24 que las transferencias presupuestadas que le sean asignadas a la Financiera para su operación y funcionamiento formarán parte de su patrimonio y no serán objeto de reintegro.

El Capítulo Cuarto de esta iniciativa propone la estructura administrativa que tendría la Financiera. En su artículo 26 se señala que la administración de la Financiera estará encomendada a un Consejo Directivo y a un Director General, quienes se auxiliarán para el ejercicio de sus funciones de los comités previstos en la iniciativa, y en los demás que constituya el propio Consejo, así como de los servidores públicos que se establezcan en el Estatuto Orgánico.

Respecto al artículo 33 de las atribuciones del Consejo Directivo de la Financiera, destacan las relativas a la aprobación del Estatuto Orgánico, así como de la demás normatividad necesaria para el funcionamiento de la Financiera, a propuesta del Director General. Asimismo, destacan las relativas a la aprobación anual de sus estimaciones de ingresos, sus programas operativo y financiero y su presupuesto general de gastos e inversión; determinar las políticas generales sobre tasas de interés, plazos, garantías y demás características de las operaciones de la Financiera, orientadas a preservar y mantener los recursos de su patrimonio destinados al otorgamiento de préstamos o créditos; constituir los comités de Operación, de Crédito, de Administración Integral de Riesgos, el de Recursos Humanos y de Desarrollo Institucional de la Financiera, así

como los demás que considere necesarios; nombrar, a propuesta del Director General, a los servidores públicos de la Financiera que ocupen cargos con las dos jerarquías administrativas inmediatas inferiores a la de aquél y a sus delegados fiduciarios; determinar a los intermediarios, distintos a las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, a las sociedades financieras populares y a las uniones de crédito, para que sean considerados como Intermediarios Financieros Rurales; fijar la cantidad que divida al segundo y tercer bloque de créditos a otorgar por la Financiera; autorizar el otorgamiento de préstamos o créditos complementarios; aprobar los montos globales de préstamos .

Respecto del Director General, se propone en el artículo 37 de la iniciativa que sea nombrado por el Ejecutivo Federal, a través del Secretario de Hacienda y Crédito Público, debiendo recaer ese nombramiento en persona que reúna los requisitos que establecen los artículos 21 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y 24 de la Ley de Instituciones de Crédito.

En el artículo 39 tiene las siguientes facultades y funciones: actuar como delegado fiduciario general; proponer al Consejo el nombramiento de los servidores públicos de la Financiera que ocupen cargos con la jerarquía administrativa inmediata inferior a la de aquél, así como a sus delegados fiduciarios; someter a la autorización del Consejo el establecimiento, reubicación y cierre de coordinaciones regionales y agencias en el territorio nacional; someter a consideración y aprobación del Consejo las reglas de operación del fondo en el que se manejará su patrimonio.

En los artículos 41,43 ,44 y 45, la iniciativa incluye la existencia de los Comités de Operación, de Crédito, de Administración Integral de Riesgos, así como el de Recursos Humanos y Desarrollo Institucional, sin perjuicio de los demás que constituya el Consejo. Esta propuesta recoge, al igual que en otros artículos, las propuestas que en materia de Banca de Desarrollo fueron aprobadas para consolidar un mejor gobierno corporativo al interior de dichas instituciones.

El Capítulo de Información pretende dotar a la Financiera de obligaciones que fortalezcan su operación transparente frente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como frente a dos de sus reguladores como son el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Dentro de este Capítulo, el artículo 47 propone que la Financiera dé a conocer sus programas de crédito, con indicación de las políticas y requisitos conforme a los cuales se realizarán las operaciones de dichos programas.

En el artículo 48 se propone que la Financiera deberá enviar a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, así como al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda, un informe trimestral, aprobado por el Consejo, sobre el estado que guarda

su patrimonio, los indicadores de gestión, de resultados y demás representativos de sus operaciones y sobre su situación financiera y administrativa. En dicho informe deberá especificarse el porcentaje de crédito colocado a través de Intermediarios Financieros Rurales. Los aspectos relevantes de dicha información deberán publicarse en dos periódicos de amplia circulación en el país.

Asimismo, dentro de los primeros cuatro meses del año, la Financiera deberá enviar a la Cámara de Diputados y a la Secretaría de Hacienda los estados financieros correspondientes al ejercicio fiscal inmediato anterior, dictaminados por un auditor externo, así como una relación de los beneficiarios de sus actividades.

Esta propuesta converge con las nuevas disposiciones aprobadas por el H. Congreso en materia de Banca de Desarrollo.

En el artículo 49 propone que la Financiera estará obligada a suministrar al Banco de México y a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores la información que éste le requiera sobre sus operaciones, incluso respecto de alguna o algunas de ellas en lo individual, los datos que permitan estimar su situación financiera y, en general, aquella que sea útil al referido Banco para proveer el adecuado cumplimiento de sus funciones.

En materia de control, vigilancia y evaluación de la Financiera, esta iniciativa contempla la existencia de comisarios y de un órgano interno de control que son designados por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Además, establece un régimen de materias a ser reguladas y supervisadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

El artículo 52 de la iniciativa propone que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores emita las reglas prudenciales, de registro de operaciones, de información financiera y para la estimación de activos y sus responsabilidades, y será la encargada de supervisar y vigilar, en términos de su ley, que las operaciones de la Financiera se ajusten a lo establecido en la iniciativa.

Además, dicha Comisión podrá establecer programas preventivos o correctivos de cumplimiento forzoso, tendientes a eliminar irregularidades o desequilibrios financieros que puedan afectar la liquidez, solvencia o estabilidad de la Financiera. En todo caso, los programas se instrumentarán mediante acuerdo con dicha entidad paraestatal. En el ejercicio de sus responsabilidades, la Comisión deberá considerar la naturaleza y el objeto propios de la Financiera. En caso de que la Comisión detecte alguna irregularidad, deberá informar de ello a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

La presente iniciativa contiene un Capítulo de disposiciones finales

En el artículo 54; Régimen Fiscal, que será el que las leyes conceden a las Instituciones de Crédito.

En el artículo 57 es la obligación de la Financiera de constituir contra su patrimonio, las reservas necesarias para cumplir con sus obligaciones laborales.

En el artículo 60 se establece que, en la elaboración por parte de la Secretaría de Hacienda de las disposiciones que establecerían las medidas y procedimientos en este asunto, se tomará en cuenta la naturaleza y las características especiales de las operaciones que realice la Financiera.

El cambio histórico que esta iniciativa propone requiere construir un régimen de transición que permita mantener la continuidad del otorgamiento y pago de los créditos. Por otra parte, este régimen de transición debe garantizar con recursos tanto el cumplimiento en esta etapa de las obligaciones de las sociedades nacionales de crédito que integran el Sistema BANRURAL, así como aquellos recursos que permitan a la Financiera contar con un patrimonio inicial para cumplir con la misión para la que fue creada. Como es evidente, es factible aprovechar algunos de los insumos del Sistema BANRURAL para coadyuvar a que la Financiera cuente con lo necesario para consolidar su funcionamiento; por esta razón, se requieren reglas claras que hagan compatible esta necesidad con las obligaciones a las que necesariamente tendrá que hacer frente el Sistema BANRURAL. Finalmente, deben precisarse en este régimen de transición algunas situaciones específicas respecto de los primeros pasos que tendría que dar la Financiera para consolidar su administración.

Los artículos transitorios que se someten a la consideración de este Congreso podrían ser clasificados en tres bloques. En un primer conjunto, se presentan los vinculados con elementos formales básicos, tales como los que precisan fechas y plazos de diversas operaciones. En un segundo bloque se presentan aquellos artículos que precisan el monto global, origen y destino de los recursos que cubrirán las operaciones de la transición. Finalmente, en un tercer bloque se presentan las primeras medidas administrativas de la Financiera.

Respecto del primer bloque de normas, englobado en los artículos Primero al Séptimo Transitorios, destaca el propósito de no interrumpir las operaciones de otorgamiento de crédito y de otros servicios financieros durante la transición. Para tal efecto se propone que la Financiera Rural inicie funciones a la entrada en vigor del ordenamiento que se someta a su consideración y, en su caso, apruebe el H. Congreso de la Unión. Sin embargo, en tanto que la Financiera consolida su administración para cumplir en forma óptima con su objeto, se propone que las sociedades nacionales de crédito que integran el Sistema BANRURAL se mantengan en operación hasta el 31 de marzo de 2003. Cabe destacar que en esta transición los créditos otorgados y las reestructuraciones que se realicen estarán sujetos a criterios de viabilidad económica e historial crediticio que

ofrezcan certidumbre y garanticen el cumplimiento de las obligaciones tanto de quienes otorgan el crédito como de los propios clientes. Incluso, las operaciones celebradas serán transferidas directamente a la Financiera, una vez que inicie la disolución y liquidación de las sociedades nacionales de crédito acreedoras. Esta es una razón adicional para cuidar que en este periodo de transición el otorgamiento de créditos sea en condiciones que minimicen riesgos de incumplimiento, en detrimento de una institución que se pretende que desde su nacimiento sea sólida y solvente.

2.5. CAMBIOS EN LAS POLÍTICAS DE FINANCIAMIENTO

En nuestro país, el Estado ha jugado un papel central en el financiamiento con crédito al campo, a través de la constitución de bancos de desarrollo para tal efecto. La evolución de dichas instituciones de crédito a lo largo de la historia han dado cambios en torno a dos ejes. En primer lugar, en torno a instancias especializadas para estratos específicos de los productores de acuerdo con su ingreso. En segundo lugar, instancias que han enfrentado el dilema sobre si el mejor aprovechamiento del crédito es con el productor individual o con los productores organizados y, a su vez, si la operación crediticia debe darse en el primer o en el segundo piso.

Sobre el primer eje aquí señalado, es notoria la división que la política de financiamiento al campo ha tenido entre el estrato de los grandes productores privados, el de los productores medianos y el del productor de bajos ingresos.

Por otra parte, al otorgamiento de crédito al productor individual u organizado ha vivido diversas etapas y debates. Ciertamente, se ha defendido la idea de que el productor individual requiere en forma directa de recursos crediticios que ningún intermediario financiero estaría dispuesto a otorgarle; sin embargo, desde la perspectiva financiera, se percibe que el productor individual carece en ocasiones de la escala necesaria para hacer rentable su actividad y, por lo tanto, para poder hacer frente a las obligaciones de garantía y de pago que requiere el crédito. En 1926 se inicia la historia propiamente dicha de los bancos del gobierno para impulsar el crédito rural, con la creación del Banco Nacional de Crédito Agrícola, SA, además de nueve bancos regionales. En su creación, destacó el propósito de canalizar el crédito en forma exclusiva a sociedades cooperativas agrícolas y no a productores individuales; sin embargo, obligado por la realidad del campo, dicho propósito fue modificado para extender el crédito al productor individual. En todo caso, el Banco Agrícola benefició fundamentalmente a los grandes productores y a propietarios privados.

En 1935, para cubrir la necesidad de apoyar con crédito al pequeño productor de bajos ingresos, fue creado el Banco Nacional de Crédito Ejidal, SA, como una entidad que debía otorgar crédito fundamentalmente a través de Sociedades Locales de Crédito Ejidal por encima del ejidatario en lo individual. Sin embargo, la operación se llevó a cabo en forma directa con los miembros de las sociedades en lo individual.

Si bien hubo a través de dichos bancos colocación permanente de crédito, esta operación se caracterizó por requerir en ambos bancos de importantes recursos fiscales, sin que con ello se hubiere podido evitar el alto costo de

colocación de cada peso, requiriendo para ello de un gasto de entre 34 y 36 centavos. Asimismo la recuperación de la cartera fue irregular⁶⁴.

Frente a dicho panorama y con el objeto de agilizar las operaciones de colocación de crédito el Estado instauró en 1960 un sistema de Bancos Agrarios Regionales. Sin embargo, los esfuerzos fueron insuficientes para abatir la situación deficitaria de los dos bancos anteriormente señalados.

Con el propósito de reforzar la coordinación de los bancos hasta entonces existentes, fue creado en 1965 el Banco Nacional Agropecuario, SA de CV, como institución de segundo piso⁶⁵. Con el objeto de simplificar la política crediticia hacia el campo y mediante la centralización de sus operaciones, fue creado en 1975 el Banco Nacional de Crédito Rural, con la fusión de los Bancos Agrícola, Ejidal y Agropecuario. Para su mejor funcionamiento, BANRURAL fue diseñado como un sistema integrado por un banco nacional y trece bancos regionales, ya que tienen la figura de sociedades nacionales de crédito. Desde su nacimiento, BANRURAL ha operado en primer piso, aunque colocando una parte relevante de su crédito a través de organizaciones de productores; en su misión, se estableció la tarea fundamental de financiar la producción primaria agropecuaria y forestal, así como sus actividades complementarias⁶⁶.

Durante varios años, BANRURAL se convirtió en una institución canalizadora no solamente de recursos crediticios, sino también de algunos programas adicionales de política agrícola, tales como los provenientes del Sistema Alimentario Mexicano. Por esta razón, el Sistema BANRURAL llegó a tener una cobertura de más de un millón y medio de clientes al año y a asignar recursos para apoyar la producción de casi siete millones de hectáreas por año. La dimensión del Sistema BANRURAL generó una presencia burocrática importante reflejada en 27,000 empleados y más de 650 sucursales.

Los cambios instrumentados en la política económica en el país a principios de los años noventa y la evolución de los productores se reflejaron también en el esquema de financiamiento al campo, tomando como base los diferentes estratos de productores. Así, al productor privado de ingresos altos se le generaron las condiciones para obtener créditos de la banca comercial, con el respaldo, en su mayoría, de los Fideicomisos

⁶⁴ Sitio.Web: [www.siobmex/gaceta/2002.]

⁶⁵ Un banco de segundo piso es aquella institución que canaliza recursos financieros al mercado a través de otras instituciones financieras intermediarias (IFI), complementando de esta forma la oferta de recursos que se pone a disposición del sector empresarial.

⁶⁶ Sitio: Web:[www.siobmex/gaceta/2002.]

Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA)⁶⁷, operando éstos en segundo piso. A su vez, al productor de muy bajos ingresos se le canalizó hacia políticas asistenciales promovidas por diversas instituciones públicas. Conforme a este nuevo entorno, se reestructuró el Sistema BANRURAL para que atendiera básicamente la demanda crediticia de los productores bajos y medios. La nueva circunstancia permitió un importante redimensionamiento de la estructura administrativa del Sistema BANRURAL, que contaba antes de ser liquidado en 2003 con 3,450 empleados y 203 sucursales.

La reforma anteriormente descrita es causa de que el Sistema BANRURAL dirigiese el 80 por ciento de sus créditos a productores de ingresos bajos y medios. Esta vocación es indudablemente fundamental para llevar crédito al productor que por su situación financiera y nivel de ingreso no tiene acceso a crédito a través de ningún otro intermediario privado o comercial. Por lo tanto, BANRURAL es hoy en día para muchos productores la única vía posible de financiamiento. Esta situación social justifica plenamente que el Estado continúe contando con alguna institución que otorgue crédito orientado hacia este segmento de productores, como lo es BANRURAL.

El sector agropecuario presentó un gran dinamismo entre 1940 y 1965, después de este período las políticas agrícolas se modificaron, inclinándose al aprovechamiento de las ventajas comparativas que pudiera tener esta actividad económica en relación con sus competidores. De esta manera, las políticas para el campo mexicano se planteaban un incremento de las relaciones de mercado, disminución de la participación estatal en la economía agrícola, pretendiendo la mayor participación de capital extranjero, además de asegurar la posesión de la tierra⁶⁸.

Al iniciar el sexenio de Zedillo se dieron profundas reformas estructurales en el sector agropecuario, las más importantes fueron: 1) La creación de un nuevo sistema financiero, 2) La eliminación de precios de garantía; y 3) La reestructuración del sistema de seguro agrícola.

- ❖ El fortalecer el sistema financiero del país. Sin embargo es importante continuar con el proceso de actualización regulatoria encaminada a la eficiencia y la intermediación óptima del sistema financiero.
- ❖ La eliminación de los precios de garantía por los de concertación, basados en las cotizaciones internacionales de los bienes agrícolas, lleva a la drástica reducción de los precios reales de los productos del campo.

⁶⁷ Fira: Es una entidad financiera del Gobierno Federal, cuya misión consiste en: Crear valor en las redes productivas, de los sectores rural y pesquero, con criterios de eficiencia y rentabilidad, a través del desarrollo de los mercados financieros, de tecnología y servicios.

⁶⁸ Sitio.Web: [www.siobmex/gaceta/2002.]

- ❖ El seguro agrícola es un elemento indispensable en la actividad del sector, sobre todo para los pequeños y medianos productores que comercializan la mayor parte de su producción (que representan el suministro nacional de granos y oleaginosas). Sin embargo, actualmente el seguro agropecuario es un servicio para las fuentes financieras, no para los productores.

En efecto, el seguro agropecuario cubre sólo la inversión realizada con dinero de la fuente financiera, quedando fuera la realizada con recursos propios. Pero el seguro ni siquiera garantiza el pago total de la deuda, debido a su forma particular de calcular las indemnizaciones. Muchas carteras vencidas de pequeños productores tienen su origen en el seguro agropecuario.

La situación descrita se aplica únicamente a los seguros que tienen como reaseguro a Agroasemex, ya que la situación con las compañías privadas es diferente. Desafortunadamente éstas no trabajan con los Fondos de Auto aseguramiento del Sector Social. Es por ello que se propone una radical modificación en su funcionamiento y se reorientaron las funciones de la Banca; en este sentido la Banca de Desarrollo apoyaría a los productores potenciales con tasas de interés preferenciales y el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) se encargaría de los productores de alta siniestralidad o bajo potencial productivo sin cobrar intereses; apoyando a las regiones de mayor marginación.

Lo anterior ocasionó que se modificara la clientela de BANRURAL eliminando aproximadamente a 350,000 agricultores, pasándolos al PRONASOL. Ya que BANRURAL, otorgaba hasta 7 años para pagar, y congelando los intereses⁶⁹.

Por su parte, los precios de los productos agrícolas se liberaron a las leyes de la oferta y la demanda del mercado, los precios de garantía se eliminaron a excepción del maíz y frijol. Para estos últimos productos actualmente sus precios se definen en base a los precios de indiferencia aunque teóricamente aún deberán tener precios de garantía

2.7. EL MARCO JURIDICO DEL CRÉDITO AGROPECUARIO

El marco legal del campo ha registrado un conjunto muy vasto de modificaciones de orden estructurales que requiere consolidar la certeza jurídica en la tenencia de la tierra, en lo que va se ha avanzado, Asimismo requiere políticas económicas de apoyo integral al campo como sería el estímulo a exportaciones, junto con la defensa del mercado interno.

⁶⁹ Sitio.Web: [www.banrural.com.mx.]

Otro factor que afecta el flujo de recursos es que el marco legal actual hace difícil y caro el uso de activos tangibles (bienes raíces y bienes inmuebles) como garantía. En estas circunstancias, los solicitantes y los prestadores de crédito tienen motivos para establecer contratos financieros solamente con aquellas contrapartes a las que tienen confianza y que probablemente impliquen costos "razonables". Como resultado, los solicitantes y los prestadores de crédito tienden a articularse en grupos que casi se excluyen mutuamente con poca interacción entre ellos y con grandes tasas de interés diferenciales que no son ponderadas por otras fuentes. Aunque los mercados rurales financieros son altamente locales, lo que es un síntoma de segmentación, no están sólo meticulosamente segmentados por región geográfica; también están separados por el hecho de que algunos empresarios rurales están excluidos de segmentos específicos mientras que otros empresarios rurales sí tienen acceso.

En particular los mercados financieros rurales son muy insuficientes y el acceso de los empresarios rurales a los servicios financieros es limitado. Los mercados también están altamente segmentados debido a que los tipos de solicitantes de crédito y de fuentes de financiamiento están tan claramente articulados que los fondos no fluyen de una región a otra ni entre los grupos de individuos, aun cuando hay ventajas en dicho flujo. Estos mercados o bien no son competitivos o son altamente ineficientes: las tasas de interés implican retornos anormales o las primas de riesgo cobradas por algunas fuentes son socialmente ineficientes por su incapacidad para diversificarse geográficamente.

Los empresarios rurales tienen poca oportunidad de participar como sujetos de crédito en estos mercados debido a la escasa oferta y demanda de crédito. La oferta ha sido limitada por una combinación de factores: una infraestructura institucional subdesarrollada que permite a los sujetos de crédito y a los prestadores tomar ventajas indebidas no cumpliendo los contratos de crédito; los pequeños mercados locales, que no pueden soportar los altos costos fijos relacionados con las tecnologías bancarias tradicionales; y las intervenciones masivas del gobierno que desplazan a los prestadores privados permitiendo que las instituciones gubernamentales mal administradas presten a bajas tasas de interés. También, el programa gubernamental de condonación de deudas ha creado serios problemas de credibilidad en los mercados financieros rurales promoviendo incumplimientos estratégicos. Adicionalmente, la intervención gubernamental ha evitado el desarrollo de fuentes informales de financiamiento (tales como los financiamientos proporcionados tanto por los compradores como por los proveedores) forzando el eslabonamiento entre el mercado de crédito y los mercados de insumos y productos.

Por el lado de la demanda la mayoría de los empresarios rurales ni siquiera solicitan créditos debido a los procedimientos que esto implica o porque el pedir prestado es demasiado riesgoso. La escasa demanda de crédito se debe en parte a las altas garantías que requieren los préstamos y a las técnicas no institucionales utilizadas para establecer

contratos de crédito. Además, algunos solicitantes de crédito enfrentan tasas de interés tan altas que sólo solicitarían crédito si es absolutamente necesario.

La competencia en los mercados financieros rurales es limitada porque sólo aquellos prestadores que tienen un conocimiento previo de los solicitantes pueden proporcionar servicios de crédito efectivamente dada la falta generalizada de garantías efectivas. Esta situación limita la entrada de prestadores potenciales y reduce la competencia entre los prestadores involucrados. También implica que algunos prestadores tienen ventajas sobre otros porque es más caro para los solicitantes de crédito cumplir los requisitos para demostrar su capacidad de endeudamiento ante otros prestadores .

También es más costoso para otros prestadores seleccionar a los sujetos de crédito potenciales. Estas circunstancias permiten a los prestadores obtener ganancias de dichos costos diferenciales mediante el cobro de tasas de interés no competitivas.

Las tasas de interés diferenciales, cargadas por los diversos prestadores, no se justifican por los riesgos o pérdidas ni por los costos de las transacciones. Los problemas de cartera vencida han sido más severos para los prestadores del sector formal que para sus contrapartes informales, quienes cargan tasas de interés mucho más altas. Al mismo tiempo, los grupos de prestadores con costos de operación muy similares cargan tasas de interés significativamente muy diferentes. La situación actual podría mejorarse aún cuando las excesivas tasas de interés corresponden a premios legítimos a la luz de los riesgos derivados de la incapacidad de los prestadores para diversificar sus carteras. Existen otros prestadores que si pueden diversificar y consecuentemente cobran tasa de interés más bajas.

El funcionamiento de los créditos también es pobre en términos de equidad, porque los sectores de la población con más desventajas tienen un acceso reducido a estos servicios. Cuando tienen acceso, reciben crédito en condiciones muy negativas en términos, por ejemplo, de la estructura de tasas de interés y períodos de tiempos. Las condiciones de participación más favorables para los productores individualmente más acomodados persiste al analizar las variables más relevantes; principalmente las características sociodemográficas del sujeto de crédito, las características de los contratos de crédito, la riqueza relativa y los indicadores empresariales, así como los atributos de la localidad donde reside el sujeto de crédito.

En México, la ausencia de un marco jurídico global para el sector rural evidencia el desinterés de muchas administraciones del gobierno federal y/o su falta de visión de largo plazo para este sector. Ya que Estas ley del marco legal deberán ajustarse a la realidad, tanto del sector rural.

Por otro lado, las experiencias internacionales muestran las ventajas de contar con un marco legal que otorgue certidumbre y visión de largo plazo a las políticas relacionadas

CAPITULO I I I

OPERACIONES DEL CRÉDITO AGROPECUARIO

Los aspectos principales son los sujetos de crédito y los tipos de crédito.

3.1. SUJETOS DE CRÉDITO

El sistema oficial de crédito rural y de la banca privada consideran sujetos de crédito las personas morales y físicas que a continuación se mencionan⁷⁰.

- a) Ejidos y comunidades.
- b) Sociedades de producción rural.
- c) Uniones de ejidos y de comunidades.
- d) Uniones de sociedad de producción rural.
- e) Asociaciones rurales de interés colectivo.
- f) La empresa social, constituida por avecindados e hijos de ejidatarios con derechos a salvo.
- g) La mujer campesina, en los términos de Ley.
- h) Colonos y pequeños propietarios.
- i) Cooperativas Agropecuarias.

Se consideran como sujetas de crédito, a todas las personas morales dedicadas a las actividades agropecuarias.

- a) Ejidos comunidades se constituye, no solamente el principal mecanismo de acceso a los recursos productivos, sino también la forma más común de organización de la comunidad local en la que los ejidatarios.
- b) Las sociedades de producción rural se constituyen por colonos y por pequeños propietarios o por ambos que explotan predios equivalentes o menores a la unidad mínima de dotación individual de los ejidos o comunidades circundantes, o que no excedan de 20 hectáreas de riego a sus equivalentes en otras clases de tierras.

⁷⁰ Ley general de crédito, México. 1999

- c) Es la que se constituye con la unión de dos o más ejidos o comunidades, teniendo por objeto coordinar actividades productivas, de asistencia mutua, de comercialización o realizar cualquier otro fin no prohibido por la Ley (artículo 108 de la Ley Agraria, párrafo primero).
- d) Las uniones de sociedad de producción rural se constituyen por la asociación de dos o más sociedades de producción rural.
- e) Las asociaciones rurales de interés colectivo se constituyen por ejidos, comunidades, sociedades de producción rural, conjunta o separadamente, sin fines de explotación de la tierra, para desempeñar actividades económicas secundarias y servicios de beneficio común para sus miembros.
- h) Colonos y pequeños propietarios. Constituyen los límites para los efectos de esta Ley se consideran colonos y pequeños propietarios minifundistas aquellos que exploten predios equivalentes o menores a la unidad mínima de dotación individual de los ejidos o comunidades circundantes, o que no excedan de 20 hectáreas de riego o sus equivalentes en otras clases de tierra señaladas en las disposiciones legales aplicable, cuando un mismo individuo sea propietario de tierras agrícolas de distinta clase o las destine a diferentes cultivos, se sumarán todas ellas de acuerdo a sus equivalencias y al cultivo respectivo.
- i) Las cooperativas agropecuarias se constituyen de los sujetos de crédito mencionados reciben las siguientes preferencias:

Primero, a los ejidatarios y a las comunidades, a las sociedades de producción rural formadas por colonos o por pequeños propietarios minifundistas, a las uniones de ejidos y de comunidades, a las uniones de sociedades de producción rural formadas por interés colectivo, a la mujer campesina y la empresa social, cuando opera bajo el régimen de explotación colectiva.

Segundo, a los sujetos de crédito señalados anteriormente que no hayan adoptado el régimen de explotación colectiva.

3.2. TIPOS DE CRÉDITO.

La Ley General de Crédito Rural, hace la siguiente clasificación:

- a. Crédito de avío
- b. Crédito refaccionario
- c. Crédito prendario
- d. Crédito al consumo

1) Crédito de Avio: Son aquellos en que el acreditado se obliga a invertir su importe en cubrir los costos del cultivo y demás trabajos agrícolas, desde la preparación de la tierra hasta la cosecha de los productos, incluyendo la compra de semillas, materias primas y materiales, o insumos inmediatamente asimilables, cuya amortización pueda hacerse en la misma operación de cultivo o de explotación anual a que el préstamo se destine, en los gastos de cosecha de productos vegetales silvestres o espontáneos y en los costo de las labores de beneficio necesario para su conservación, en la adquisición de aves y ganado de engorda y reposición de aves de postura, en la compra de alimentos y medicinas, así como el manejo de parvadas, en la compra de alimentos y medicinas para aves y ganado, en los gastos de operación, administración y la adquisición de materias primas para industria rurales y demás actividades productivas.

Características de este tipo de crédito.

- a) Su plazo corresponderá al ciclo de producción objeto del financiamiento y no excederá de 24 meses.
- b) Su importe podrá cubrir hasta el 100 % del costo de producción.
- c) Queda garantizado con las materias primas y materiales adquiridos y con los frutos, productos o artefactos que se obtengan con el crédito aunque éstos sean futuros pendientes.

2.) Crédito refaccionario. Es aquel en que el acreditado se obliga a invertir el importe del crédito precisamente en la adquisición de aperos, instrumentos, útiles de labranza, ganado o animales de cría, en la realización de plantaciones o cultivos cíclicos o perennes, en la apertura de tierra para el cultivo, en la compra o instalación de maquinaria y en la construcción, realización de obras materiales necesarias para el fomento de la empresa del acreditado.

En general, este tipo de crédito tiene el objeto de capitalizar al sujeto de crédito mediante la compra e instalación de bienes de activos fijos que tengan una función productiva sus empresas, por ejemplo, maquinaria y equipo agrícola o ganadero, implementos y útiles de labranza, plantaciones, praderas y siembras perennes, obras de irrigación y otras mejoras territoriales, adquisición de pies de cría de ganado bovino, caprino, construcción de establos, porquerizas, bodegas y demás bienes que cumplen una actividad productiva en el desarrollo de la empresa ganadera, reforestación. construcción de saca, caminos, entre los más importantes.

Las características de este tipo de crédito son:

- a) El plazo de amortización no excederá de 15 años establecido por la institución acreditada con base en la generación de recursos de quién reciba el crédito, tomando en cuenta la productividad y la vida útil de los bienes materiales o materia de la inversión del crédito. Para FIRA, el plazo de amortización es de 3 - 15 años.
- b) Su amortización se hará por pagos anuales o por períodos menores y su importe podrá alcanzar el 100 % del costo de las inversiones.
- c) El crédito queda garantizado simultánea o separadamente con las fincas, construcciones, edificios y en general con los bienes adquiridos con el propio crédito.
- d) En el caso de ejidatarios y comuneros, cualquiera que sea el tipo de asociación, la garantía podrá quedar constituida únicamente por las inversiones realizadas con el propio crédito, y por los frutos y productos que se obtengan.

3.) Prendarios: Son aquellos cuyo objeto es proporcionar los recursos financieros para que los sujetos de crédito puedan realizar sus productos primarios o terminados en mejores condiciones de precios, ante situaciones temporales de desequilibrio de mercado. Las características de este tipo de crédito son las siguientes:

- a) Su plazo no será mayor a 180 días y su importe no excederá del 80 % del valor comercial de los bienes objeto de la prenda. Para el caso de FIRA, el plazo no será mayor a un año pero menor de 180 días.
- b) El crédito queda garantizado con las cosechas u otros productos derivados de las mismas, almacenados a disposición del acreditante en el lugar que éste señale o en almacenes generales de depósito, bodegas rurales oficiales, o instalaciones habilitadas para esta función,

4.) Crédito al consumo: Son créditos al consumo familiar, son aquellos que se destinan a cubrir principalmente necesidades de alimentación de los acreditados, a fin de evitar que los créditos de año o refaccionarios se destinen a cubrir dichas necesidades durante el proceso productivo.

Las características de este tipo de crédito son las siguientes:

- a) Los préstamos se destinarán preferentemente al sector de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios organizados.

- b) Se otorgarán a cargo de los sujetos de crédito
- c) El plazo es el mismo que se establece para el crédito de avío.
- d) Se determinará mediante pares, ampliándose las garantías del crédito al consumo.

Existen otras clasificaciones del crédito, las cuales no se mencionan ya que tiene poca utilidad para el sector agropecuario y forestal.

3.3. CRÉDITO AGROPECUARIO DE LA BANCA COMERCIAL

En este apartado se analiza el comportamiento del crédito destinado al sector agropecuario de 1990 a 2000. Se comenta brevemente la participación de la banca comercial, la banca de desarrollo y la SEDESOL en el otorgamiento de crédito al sector agropecuario.

De 1990 a 1999, la banca comercial participó con un 74.08 % con respecto al total del crédito agropecuario, en 1990 es cuando se dio la menor participación, aportando 62.03 %, el máximo porcentaje ocurrió en 1994 con un 78.12 %. En el año 2000, el crédito agrícola prestado por la banca comercial representó el 3.71 % del crédito total.

En el periodo comprendido entre 1990 y 1994 el crédito comercial se incrementó 16.09 %, debido a que el Estado redujo los montos de financiamiento mediante la banca de desarrollo, dada la nueva política que se ha implantado durante los últimos años, en consecuencia la banca comercial entró a sustituir en el financiamiento agrícola al estado, por parte, en el lapso de 1995- 1998, el curso de ésta tendencia fue negativa. Al darse un descenso, debido principalmente, a la crisis económica de finales de 1994.

Cuadro 21
CRÉDITO AGRÍCOLA OTORGADO POR LA BANCA COMERCIAL (MILLONES
DE PESOS A PRECIOS DE 1993)

AÑOS	CRÉDITO AGROPECUARIO TOTAL	CRÉDITO AGROPECUARIO CREDITO TOTAL %	BANCA DE COMERCIAL	PORCENTAJE
1990	21 388.0	8.6	13 267.0	62.03
1991	24 850.0	7.4	18 393.0	74.01
1992	33 392.0	7.1	25 273.0	75.69
1993	40 972.0	6.8	30 510.0	74.47
1994	52 981.0	6.1	41 389.0	78.12
1995	55 506.0	4.9	40 169.0	72.37
1996	65 662.0	5.3	47 535.0	72.39
1997	70 500.0	5.4	50 535.0	71.68
1998p/	61 240.0	4.1	49 890.0	81.47
1999e/	60 132.0	4.0	47 279.0	78.62

E/ Cifras estimadas

P/ Cifras preliminares.

Fuente : Elaboración propia con datos del Quinto informe de Gobierno 1999. México

El crédito agropecuario otorgado por la banca comercial ascendió de 21 38 millones de pesos en 1990 a 60 132.0 millones de pesos en 1999. el cuadro también, permite observar que el crédito total agropecuario ha disminuido de 8.6 % en 1990 a 4.0 % en 1999.

El crédito otorgado al sector agropecuario pasó 6.4 a 3.6 % entre 1994 y mayo de 2002, como proporción del total del crédito otorgado.

Como consecuencia de ello, la tasa de crecimiento media anual del crédito otorgado a dicho sector cayo 17 %, en términos reales, mientras que el crédito total disminuyó en promedio 10.8 %.

3.4. CRÉDITO AGROPECUARIO DE LA BANCA DE DESARROLLO

La banca de desarrollo otorga créditos al sector agropecuario, además otros servicios integrados, tales como asistencia técnica, asesoría y capacitación, la banca de desarrollo está integrada principalmente por BANRURAL ,hoy (financiera rural) y Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) que atienden al sector agropecuario y forestal.

De 1990 a 1999 el crédito otorgado por la banca de desarrollo fue de 25.91 % en promedio, con respecto al total del crédito agropecuario, para 1994 se dio la menor

participación con 21.87 %. En este período se dio una disminución en la intervención del Estado, reflejándose así en la tendencia a la baja de la participación de la banca desarrollo, de 8 121.0 millones de pesos en 1990 a 12 853.1 millones de pesos para 1999, representando 37.97 % y 21.37 %, respectivamente.

Cuadro 22

CRÉDITO OTORGADO POR LA BANCA DE DESARROLLO (MILLONES DE PESOS A PRECIOS DE 1993)				
AÑOS	CRÉDITO AGROPECUARIO O TOTAL	CRÉDITO AGROPECUARIO CREDITO TOTAL %	BANCA DE DESARROLLO	PORCENTAJE
1990	21 388.0	8.6 %	8 121.0	37.97
1991	24 850.0	7.4 %	6 457.0	25.99
1992	33 392.0	7.1 %	8 119.0	24.31
1993	40 972.0	6.8 %	10 462.0	25.53
1994	52 981.0	6.1 %	11 592.0	21.87
1995	55 506.0	4.9 %	15 337.0	27.63
1996	65 662.0	5.3 %	18 127.0	27.60
1997	70 500.0	5.4 %	19 965.0	28.31
1998p/	61 240.0	4.1 %	11 350.0	18.53
1999e/	60 132.0	4.0 %	12 853.0	21.37

E/ Cifras estimadas

P/ Cifras preliminares.

Fuente : Elaboración propia con datos del Quinto informe de Gobierno de 1999. México

El campo presenta los problemas más severos en cuanto a la canalización de recursos, ya que su proporción del total del crédito otorgado pasó a 4.5 a 4.1 % del total de recursos canalizados por la banca desarrollo en 1994 y mayo de 2002.

En el mismo tenor, y la tasa media de crecimiento del crédito al sector agropecuario ha disminuido en mayor medida respecto al crédito total otorgado por la banca desarrollo - 10.1 contra -8.9 % respectivamente.

Los sectores que concentran la mayor cantidad de los créditos otorgados por la banca de desarrollo son el gubernamental, el financiero y el industrial que en 1994 concentraron el 85.7 % de los recursos y para mayo de 2002, este porcentaje se incrementó a 88.6 %.

Al cierre del tercer trimestre de 2003, los activos de la banca de desarrollo ascendieron a 620 mil 779 millones de pesos (mdp), incluyendo la liquidación de BANRURAL, lo que implicó un crecimiento de 0.08 % respecto a igual lapso de 2002,

En el segundo trimestre de 2003, los activos bajaron 36 mil 128 mdp, es decir, 6.48 % menos en términos reales, debido a la liquidación del Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL), que en junio pasado tenía activos por 25 mil 122 mdp.

3.5. CRÉDITO AGROPECUARIO OTORGADO POR EL BANCO NACIONAL DE CRÉDITO RURAL (BANRURAL)

Como ya mencionamos anteriormente, el BANRURAL tenía como objetivo apoyar con créditos, asistencia técnica, comercialización de productos, adquisición de insumos y bienes de capital a los productores de bajos ingresos, con potencial productivo. El BANRURAL se impuso como institución de desarrollo apoyar a productores con grado alto de organización y a los ubicados en zonas geográficas con poca presencia de la banca comercial.

De acuerdo a lo publicado en el Quinto Informe de Gobierno de Zedillo Ponce de León Ernesto: se observa que el BANRURAL otorgó en 1998 un 15.61 %, esta fuente nos muestra que la institución crediticia ha incrementado sus préstamos a excepción del año de 1994 y 1995 con 9.72 % y 9.11 % respectivamente, esto se debe principalmente a la crisis económica que sufrió el país en ese periodo

Cuadro 23

CRÉDITO AGROPECUARIO OTORGADO POR EL BANRURAL (MILLONES DE PESOS)						
AÑOS	CRÉDITO AGROP TOTAL	CRÉDITO BANRURAL TOTAL AGRO %	TOTAL BANRURAL	AVÍO	REFACCIONARIO	OTROS
1990	21 388.0	1.06 %	3 222.7	2 366.9	815.5	40.3
1991	24 850.0	11.81 %	2 936.6	2 031.4	806.8	98.4
1992	33 392.0	11.96 %	3 993.3	2 438.4	1 157.3	398.2
1993	40 972.0	13.25 %	5 429.8	2 786.8	1 002.5	1 640.5
1994	52 981.0	9.72 %	5 153.3	2 785.7	891.7	1 475.9
1995	55 506.0	9.11 %	5 056.9	3 512.4	414.0	1 130.5
1996	65 662.0	13.41 %	8 806.3	5 503.3	862.6	2 440.4
1997	70 500.0	14.43 %	10 175.3	6 647.4	1 110.9	2 417.0
1998p/	61 240.0	15.61 %	9 564.6	6 707.8	918.1	1 928.7
1999e/	60 132.0	6.51 %	3 917.3	2 568.5	349.7	999.1

E/Cifras estimadas al mes de mayo

1/ Se refiere a los créditos quirografarios y prendario.

Fuente: Elaboración propia con datos del Quinto Informe Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce León 1999. México.

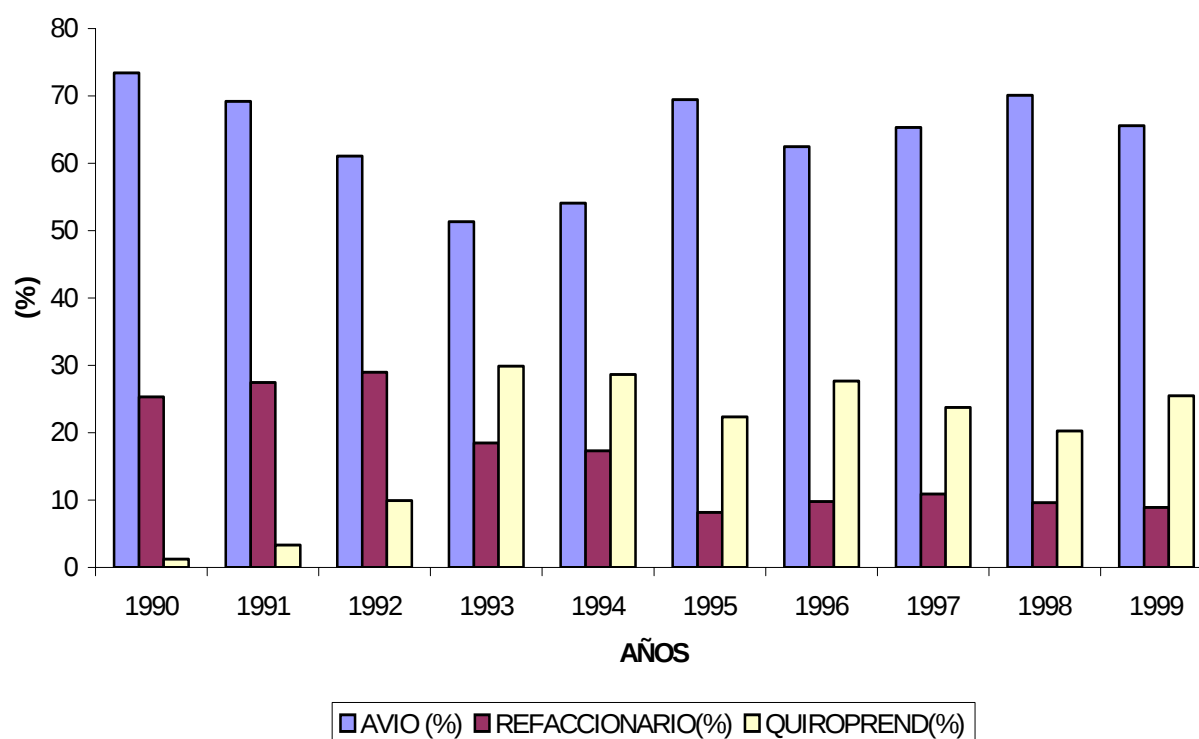
De los créditos que otorga el BANRURAL, el de avío es el que más se practica, dado que en 1990 este tipo de crédito representaba 73.45 %, mientras que el refaccionario participaba con 25.30 % y el quirografario y prendario con un 1.25 %.

Para 1999 esta relación ha cambiado con 65.57 %, 8.93 y 25.25 % para el crédito de avío, refaccionario y otros, respectivamente. Los créditos de avío agrícola otorgados por BANRURAL también están altamente concentrados en estos cuatro productos básicos. En materia de créditos, en el año 2000, este banco otorgó 4 mil 281 millones de pesos, de los cuales, el maíz, trigo, frijol y sorgo concentraron el 70.41 % del total de este tipo de créditos.

El crédito refaccionario otorgado por BANRURAL sufrió un fuerte robustecimiento, en términos nominales creció casi al 100 por ciento durante el periodo de 1994-2000, al pasar de 891.7 a 1 mil 769.2 mdp.

GRAFICA 2

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL CRÉDITO OTORGADO POR BANRURAL



Fuente: Elaboración propia con datos del Quinto Informe de Gobierno de Zedillo Ponce de León Ernesto de 1999. México .

De la gráfica dos podemos ver que los créditos quirografarios y prendarios han aumentado considerablemente, en 1990 el porcentaje era tan sólo de 1.25 %, llegando a un máximo de 30.21 % en 1993, ubicando en 25.25 % para 1999. En términos generales el crédito de avío han disminuido aproximadamente en 7.88 % en un período

1990 - 1999, el refaccionario en 16.37 % y el prendario quirografario se han incrementado en 24 %.

Cuadro 24

**CRÉDITO DE BANRURAL EN SU MODALIDADES
(MILLONES DE PESOS)**

AÑO	TOTAL BANRURAL	AVIO	POR CIENTO	REFACCIONARIO	POR CIENTO	QUIROPREN DARIOS	POR CIENTO
1990	3222.7	2 366.9	73.45	815.5	25.30	40.3	1.25
1991	2 936.6	2 031.4	69.18	806.8	27.47	98.3	3.35
1992	3 993.9	2 438.4	61.05	1 157.3	28.98	398.2	9.97
1993	5 492.8	2 786.8	51.32	1 002.5	18.47	1 640.5	30.21
1994	5 153.3	2 785.7	54.06	891.7	17.30	1 475.9	28.64
1995	5 056.9	3 512.4	69.45	414.0	8.19	1 130.5	22.36
1996	8 806.3	5 503.4	62.49	862.6	9.80	2 440.4	27.71
1997	10 175.3	6 647.4	65.30	1 110.9	10.92	2 417.0	23.75
1998	9 564.6	6 707.8	70.13	918.1	9.60	1 938.7	20.27
1999e/	3 917.3	2 568.5	65.57	349.7	8.93	999.1	25.25

E/ Cifras estimadas al mes de mayo.

Fuente: Elaboración propia con datos del Quinto Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce León, 1999. México.

Del total del crédito ejercido por BANRURAL en 1998 el 56 % sé dedicó a la agricultura, habilitando a 2 115 hectáreas (742 de riesgo y 1373 de temporal), apoyando la producción de granos básicos; a la ganadería se destinaron 497 millones de pesos para habilitar 1523 819 cabezas de ganado y a la comercialización de productos agropecuarios se destinaron 1 142 millones de pesos. La agroindustria contó con 1 027 millones de pesos para apoyar a empresas que se dedican a la selección, empaque y transformación de productos agropecuarios.

3.6. CRÉDITOS OTORGADOS POR LOS FIDEICOMISOS INSTITUIDOS EN RELACIÓN CON LA AGRICULTURA (FIRA)

De los créditos que otorga el FIRA, el de avío tuvo una participación de 1990 a 1992 de 53.63 %, respectivamente, a partir de 1993 la tendencia fue a la baja, la cual se rompe a partir de 1997 con 61.41 %. Estas proporciones nos indican que FIRA se inclina por préstamos de avío. Caso contrario son los créditos refaccionarios, con respecto a éste podemos observar un decremento drástico a partir de 1997, mientras que en 1994 fue cuando aportó 66.80 %.

Cuadro 25.

POR CENTAJE DE LOS CRÉDITOS TOTALES DESCONTADOS POR FIDEICOMISOS INSTITUIDOS EN RELACIÓN CON LA AGRICULTURA (FIRA).			
AÑO	TOTAL (MDP 1994=100)	AVÍO	REFACCIONARIO
1990	9 319.21	51.64	48.36
1991	11 468.27	53.63	46.37
1992	12 067.05	54.37	45.63
1993	13 519.19	50.28	49.72
1994	19 774.90	33.20	66.80
1995	10 858.98	43.83	56.17
1996	8 524.75	48.59	51.41
1997	7 322.53	61.41	38.59
1998	6 603.52	71.97	29.03

Fuente: Información tomada de Palma Ramos, Juan José. Comportamiento del sector agropecuario en México, durante el período 1998 - 1999

De todo el crédito otorgado por el FIRA para el sector agropecuario encontramos que para 1990 el balance era 45.33 % para la agricultura, 44.05 % para la ganadería y 10.62 % a la agroindustria, esta última está creciendo considerablemente, ubicándose en 24.40 % para el año de 1997, en este mismo año la agricultura obtuvo cambios positivos con 53.07 %, caso contrario es el crédito para la ganadería, el cual ha disminuido notablemente. En el año 2000, los créditos de avío agrícola ejercido por FIRA ascendieron a 6 mil 162 mdp, estos recursos estuvieron fuertemente concentrados en la producción de maíz, trigo, frijol y sorgo que de manera conjunta absorbieron el 94.21 % de los créditos totales de avío otorgados por FIRA. El crédito refaccionario por FIRA en el 2000 se redujo a 5 mil 343.9 mdp, representando únicamente el 21.4 % del crédito total de FIRA. En términos nominales, este tipo de crédito canalizado a través de FIRA decreció 13.90 % entre 1994 y el 2000.

La restricción del crédito refaccionario otorgado a través del FIRA impactó negativamente algunos sectores: así, la compra de tractores disminuyó drásticamente, en 1994 se adquirieron 3 848 tractores, en el 2000 únicamente 1727; en 1994 se beneficiaron 28 mil 102 hectáreas con obras hidráulicas, en el 2000 solamente a 22 mil 812 hectáreas; en cuanto al mejoramiento y acondicionamiento del suelo agrícola, en 1994 se habilitaron 55 mil 983 hectáreas, en el 2000 disminuyó a 13 mil 579 hectáreas.

Cuadro 26.

FINANCIAMIENTO OTORGADO POR FIDEICOMISOS INSTITUIDOS EN RELACIÓN CON LA AGRICULTURA (FIRASEGÚN SU DESTINO.

AÑO	TOTAL (MILLONES DE PESOS)	AGRICULTURA	GANADERÍA	AGROINDUSTRIA
1990	9 319.21	45.33	44.05	10.62
1991	11 468.27	41.74	48.96	9.30
1992	12 067.05	42.28	48.28	9.44
1993	13 519.19	43.46	44.01	12.53
1994	19 774.90	46.18	43.30	10.52
1995	10 858.98	46.87	38.28	14.85
1996	8 524.75	54.22	27.67	18.11
1997	6 603.52	53.08	25.39	21.53
1998	7 322.53	51.362	24.28	24.40

Fuente: Información tomada de Palma Ramos, Juan José. Comportamiento del sector agropecuario en México, durante el período 1998 – 1999.

3.7. CRÉDITO A LA PALABRA

En 1999 la SEDESOL ejerció 3 621.1 millones de pesos de los cuales 1 686 millones de pesos se destinaron al ramo 26 en el cual se instrumentan diversos programas dirigidos a la generación de ingreso para familias que cuenta con escasa capacidad productiva para ello se cuenta con cuatro fondos complementarios entre sí.

Entre los cuales resalta el Fondo para el Desarrollo Productivo. La generación de empleo sustentable constituye la principal tarea de este Fondo. Sus aportaciones buscan aprovechar las capacidades productivas de los grupos sociales marginados.

Este fondo se integra por los programas de Empleo Temporal, Empresas Sociales, Crédito a la Palabra, Desarrollo Productivo de la Mujer, Zonas Áridas y Fondos Regionales Indígenas.

El crédito a la palabra se orienta a apoyar a campesinos que siembren en tierras de bajo potencial productivo y de alto riesgo de siniestro particularmente se dirige a las zonas donde se ubican los productores de bajos ingresos y en su estrategia busca concentrar los apoyos en las regiones de atención prioritaria e inmediata. También se apoya a mujeres campesinas en el desarrollo de actividades agrícolas, en la producción de frutales o siembra de hortalizas, además de los cultivos básicos.

Con un presupuesto de 540 millones de pesos se apoyó durante 1999 a casi 550 mil productores que no son sujetos de crédito ni por parte de la banca de desarrollo ni por la banca comercial y que laboran en 1.3 millones de hectáreas de temporal, las cuales presentan un elevado índice de siniestros.

Destaca la cobertura alcanzada en Chihuahua, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán y Oaxaca. Los recursos en 1999 representan un incremento de 6.9 por ciento en términos reales respecto a 1998.

3.8. EL IMPACTO QUE A TENIDO EL CRÉDITO AGRÍCOLA

Las diversas experiencias señalan que el mercado por si solo no genera las mejores, las más equitativas, ni las más eficientes soluciones. El funcionamiento de los mercados financieros ha excluido a la micro y pequeña empresa del campo y la ciudad.

El crédito agrícola era utilizado como una herramienta para impulsar cambios tecnológicos con el fin de incrementar la productividad en este sector. Generalmente, el crédito era subsidiado a tasas de interés inferiores a las del mercado e iba acompañado por paquetes tecnológicos e insumos baratos.

Aunque ha sido muy cuestionado el hecho de que el crédito lograra un impacto en la productividad debido a su fungibilidad, lo cierto es que llegó a convertirse para los campesinos en una fuente de financiamiento importante para solventar gastos del hogar, sobre todo en los meses previos a la cosecha⁷¹.

De ahí que la contracción de éste provocara fuertes protestas, pero a pesar de ellas, en 1989 se emprendió la reforma financiera, pues el nuevo modelo económico neoliberal implantado en México a partir de 1982, requería que se redujese la dependencia del sistema financiero de los recursos del Estado.

Entre las principales acciones emprendidas para implementar dicha reforma se pueden mencionar⁷² las siguientes.

- ❖ Eliminación en 1988 del “encaje legal” por medio del cual la Banca comercial estaba obligada a otorgar crédito por sectores, independientemente del riesgo y la rentabilidad.
- ❖ Redefinición de la población que atendería el Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL).

⁷¹ Myrhe, David. “Créditos agrícolas adecuados: pieza faltante de la reforma agraria mexicana”. En: *Financiamiento rural. Cuadernos Agrarios. No. 15, Enero-Junio 1997*

⁷² Muñoz, Manrribio. Mercados e instituciones financieras rurales. Hacia una nueva arquitectura financiera rural para México. México: *Tesis de Doctorado en Problemas económico agroindustriales*, Universidad Autónoma Chapingo, 2001

- ❖ Desvinculación entre el seguro y el crédito agrícolas. Antes, todas las personas que accedían al crédito tenían derecho al seguro. Ahora, cada institución hace su selección de forma independiente de acuerdo al potencial comercial de cada productor. Esto trajo como consecuencia la desaparición de ANAGSA en 1990 (liquidada en 1992) y el surgimiento de la compañía AGROASEMEX.
- ❖ Eliminación de los créditos en especie.
- ❖ Establecimiento de tasas de interés variables, fijadas de tal manera que en términos reales fueran positivas.
- ❖ Eliminación de la figura del inspector de campo y establecimiento de una atención directa a los prestatarios y de mecanismos de controles sobre las operaciones realizadas con éstos.
- ❖ Diversificación de las operaciones crediticias con el fin de aprovechar el potencial productivo de otros recursos del campo, y disminuir el riesgo que implica concentrar todas las operaciones de crédito en una sola actividad.

Como producto de la reforma se eliminaron los subsidios a las tasas de interés y se redujeron los montos de financiamiento. Además, se requirió de una selección más cuidadosa de las y los sujetos de crédito y para 1990 los agricultores habían sido clasificados en una pirámide de cuatro niveles.

- ❖ En la punta se encontraban los agricultores comerciales (entre 75,000 y 150,000) considerados buenos clientes para la banca comercial recién privatizada.
- ❖ En el segundo nivel se encontraban un conjunto de agricultores comerciales y ejidatarios pequeños y medianos considerados productivos (de 500,000 a 600,000) que serían atendidos por la banca comercial y respaldados por los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA).
- ❖ En el tercer nivel se encontraban los campesinos (entre 400,000 y 600,000), mayoritariamente ejidatarios, considerados menos productivos que recibirían préstamos del BANRURAL a tasas ligeramente subsidiadas.
- ❖ En el último nivel de la pirámide estaban por lo menos 1.1 millones de productores de subsistencia que no se consideraban sujetos de crédito y que recibirían apoyo de los llamados “créditos a la palabra” del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

Es importante analizar que ha pasado después de la reforma financiera con las fuentes principales de financiamiento oficial para los productores: el BANRURAL, los FIRA , el programa de crédito a la palabra y la banca comercial.

El BANRURAL tal como se había mencionado anteriormente, el número de prestatarios atendidos y el área financiada por el BANRURAL se redujo significativamente, debido a que se emprendió una selección más cuidadosa de los sujetos de crédito. En 1985, el número de productores financiados era aproximadamente 1.56 millones, reduciéndose a 232,000 prestatarios en el 2000, mientras que el área financiada pasó de 7.1 millones a 1.5 millones de hectáreas de 1985 a 2001 (Fox Quezada, 2002) (Cuadro 27). Sin embargo, de 1994 a 2000, el número de ahorradores crecieron aproximadamente de 212,000 a 482,000 y la captación de recursos aumentó de 16 por ciento a 114 por ciento en relación con la cartera total lo cual es coherente con una política orientada hacia la auto ostensibilidad financiera y de no dependencia de fondos estatales, en la que el BANRURAL busca convertirse en un intermediario financiero entre ahorradores y prestatarios, es decir busca financiar los créditos con los ahorros.

Si se analiza a los prestatarios por sexo, es importante notar que las mujeres rurales han tenido poco acceso al crédito del BANRURAL, probablemente porque sus condiciones socioeconómicas no les han permitido cumplir con los requisitos y tramites establecidos por el banco y los tipos de crédito no se han adaptado a sus necesidades. Éstas sólo accedieron a un 4 por ciento del total de fondos prestados por esta institución para el 2000.

Cuadro 27.
Superficie agrícola atendida por el BANRURAL
en el período 1985-2001

Año	Superficie acreditada (millones de Ha)	Año	Superficie acreditada (millones de Ha)
1985	7,1	1996	1,9
1990	2,0	1997	2,2
1991	1,2	1998	2,1
1992	1,2	1999	2,1
1993	1,0	2000	2,2
1994	1,1	2001	1,5
1995	1,3		

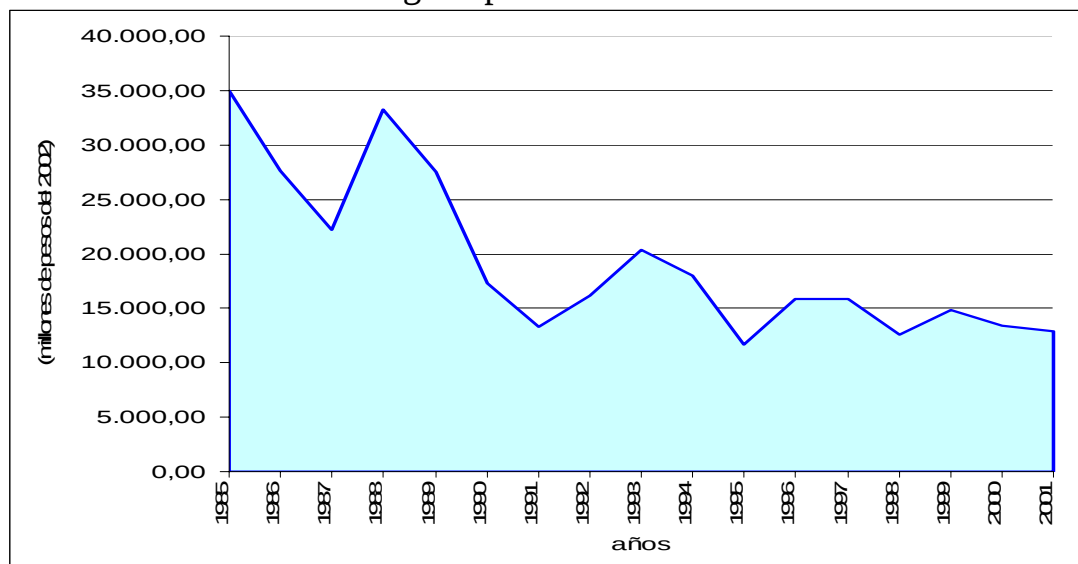
Fuente: Elaboración propia con base en Fox Quezada (2002:328)

En cuanto a los montos prestados por el BANRURAL, de 1985 a 2001, el total de créditos otorgados por dicha institución disminuyó en un 63.05 % en términos reales (Gráfica 3), aunque la mayor disminución se dio entre 1989 y 1991.

Al revisar los tipos de crédito, se observa que ha habido una tendencia a disminuir el crédito refaccionario y a aumentar el crédito quirografario (crédito de corto plazo utilizados para compra de objetos de consumo, financiar proyectos agropecuarios o para pagar cartera vencida). La disminución del crédito refaccionario es preocupante, pues es un indicador de la descapitalización que está sufriendo el campo (Gráfica 4).

Finalmente, hay que mencionar que otro de los cambios importantes en el crédito proporcionado por el BANRURAL fue la disminución de los subsidios a las tasas de interés. Durante los ochenta, el BANRURAL había otorgado sus préstamos por debajo de la tasa de referencia, es decir por debajo de los Certificados de la Tesorería a 28 días (CETES) o los costos promedios de los depósitos a plazo (CPP) para los bancos. Desde finales de los ochenta, las tasas de BANRURAL han sido progresivamente alineadas con las tasas de referencia o incluso establecidas por arriba de ellas para cubrir los costos administrativos y disminuir la dependencia de subsidios del Estado. En 1995, las tasas de interés del crédito impartido por el BANRURAL fueron fijadas a nivel de CETES para los productores de bajos ingresos y por arriba de CETES para otros productores.

Gráfica 3
Crédito otorgado por el BANRURAL 1985-2001

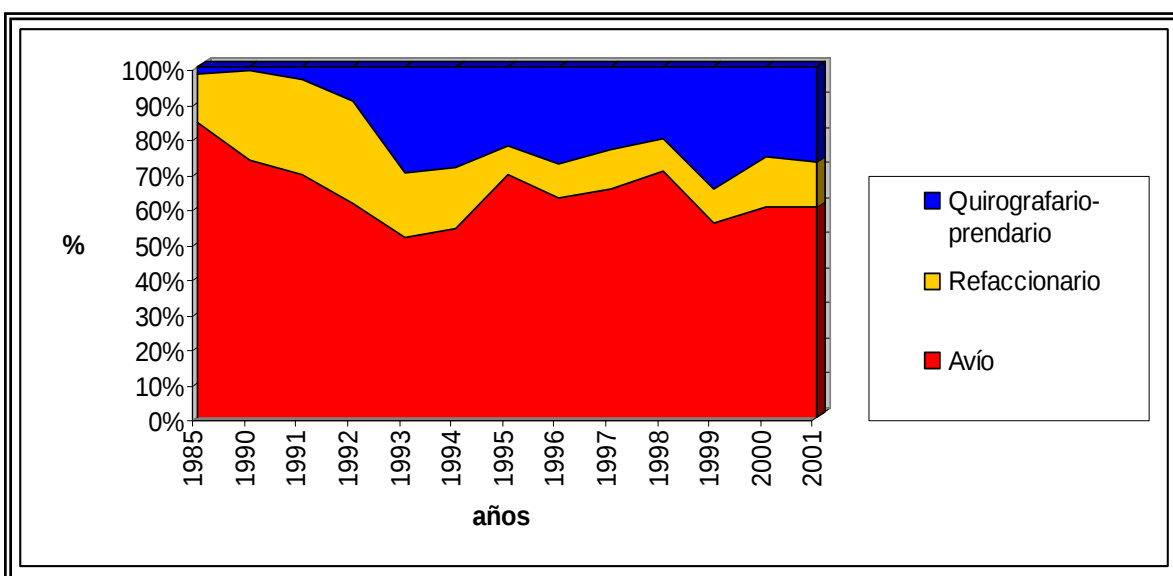


Fuente: elaboración propia con base en Salinas de Gortari (1994:172) y Fox Quezada (2002: 328)

Actualmente, el BANRURAL se encuentra en una fase de reestructuración para hacer rentable su operación y adaptarse a las condiciones del sector rural. La propuesta de la

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) es que el BANRURAL se convierta en el Banco Central de un sistema de cajas rurales que se promoverán para que los productores puedan acceder al crédito a través de ellas. De esta manera, el BANRURAL realizará sus operaciones a través de estas cajas rurales, así como de otras instituciones financieras no bancarias, por ejemplo, las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles) para tratar de ampliar la cobertura de los servicios financieros.

Gráfica 4
Distribución porcentual del crédito del BANRURAL
en sus modalidades 1985-2001



Nota: el crédito de avío es agropecuario

Fuente: elaboración propia con base en Fox Quezada (2002:328)

Los FIRA han funcionado como un banco de segundo piso que ha otorgado créditos a través de los bancos comerciales y del BANRURAL. Estos fideicomisos están compuesto por cuatro fondos (OCDE, 1997: 84):

- ❖ El Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FONDO) establecido en 1954 para financiar con préstamos de corto plazo, actividades agropecuarias y agro - alimentarias.
- ❖ El Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA) impulsado a partir de 1965 para canalizar fondos externos mediante préstamos de mediano y largo plazo a los cultivos, la actividad pecuaria y la industria agro-alimentaria.
- ❖ El Fondo de Asistencia Técnica y Garantía para los Créditos Agropecuarios (FEGA) creado en 1972 para reembolsar a la banca comercial los costos de

evaluación del crédito y la asistencia técnica a los productores de bajos ingresos, y aportar garantías parciales contra la falta de pago de los prestatarios.

- ❖ El Fideicomiso para el desarrollo de la pesca (FOPESCA) establecido en 1988. Hasta 1994, los FIRA obtenían sus fondos directamente del Banco de México, pero a partir de 1995 se convirtió en un organismo autónomo. Para el 2000, funcionaba con recursos propios y en menor medida con fondos del BANCOMEXT.

Como se ha mencionado anteriormente, los FIRA tenían como objetivo promover la participación de la banca comercial en la dotación de crédito agropecuario, pues se creía que de esta manera la banca comercial actuaría como contrapeso en las decisiones de la Banca de Desarrollo, evitando el predominio de criterios de carácter político sobre los técnicos. Además, se lograría movilizar parte de los fondos privados de la banca comercial hacia el agro, habría una mayor cobertura ya que se utilizaría su red de sucursales y habría un mayor compromiso en la recuperación de los créditos por tratarse de capital privado. Para ello se idearon un conjunto de mecanismos e incentivos como por ejemplo, el fondeo de cofinanciamiento en el que la Banca comercial aporta entre el 4 y 40 % del crédito a otorgar, siendo responsabilidad de los FIRA el resto. Además, los FIRA le reembolsan a la banca parte o todos los costos de capacitación para fortalecimiento de estructuras técnicas y de operación, así como los costos de asistencia técnica y de atención a los productores. No obstante, la tendencia de los últimos años ha sido a la disminución de la participación de la banca comercial en el crédito para el campo. En 1985, el cofinanciamiento de la banca representó 26 % del crédito total que otorgó a los productores, ya para 1999 sólo representó 0.08 % y los FIRA otorgaron el 99.92 % restante. Esto significa que los FIRA no están cumpliendo con su objetivo, pues la banca comercial se ha convertido en un distribuidor del crédito de los FIRA. La banca comercial ha sido reticente a orientar sus recursos al sector rural por el alto riesgo que implica las actividades relativas a la agricultura y por lo costosa que puede ser la cartera de este sector.

Después de la reforma financiera, los FIRA que eran reconocidos por su eficiencia, eficacia y por su adecuada selección de clientes, no sufrieron prácticamente ningún cambio. De hecho, los préstamos otorgados por los FIRA de 1988 a 1993, los cuales eran orientados a los agricultores “potencialmente redituables”, se duplicaron en términos reales, aunque se redujo la superficie acreditada lo que evidencia la concentración del crédito en unos cuantos sujetos y la exclusión del crédito de los productores de bajos ingresos. Después de 1994, el crédito proporcionado por los FIRA sufrió una caída (Gráfica 5), posiblemente por la crisis del peso de 1994 que causó un incremento drástico en las tasas de interés y una agudización de las carteras vencidas. Las carteras vencidas han sido un problema para el desarrollo del sistema de crédito orientado al sector agropecuario. Estas han crecido exponencialmente a partir de 1989

debido a la pérdida de rentabilidad de dicho sector y la reducción de capacidad de pago por parte de los productores, como consecuencia de la política económica aplicada (apertura comercial, retiro de subsidios, apreciación del peso y altas tasas de interés reales). Los saldos de cartera vencida pasaron de 1,628 a 15,211 millones de pesos entre 1988 y 1995, lo que reflejó un crecimiento real de 834 %. De los 15,211 millones pesos de cartera vencida en 1995, el 32.27 % correspondía a la Banca de Desarrollo y el 67.73 % a la banca comercial.

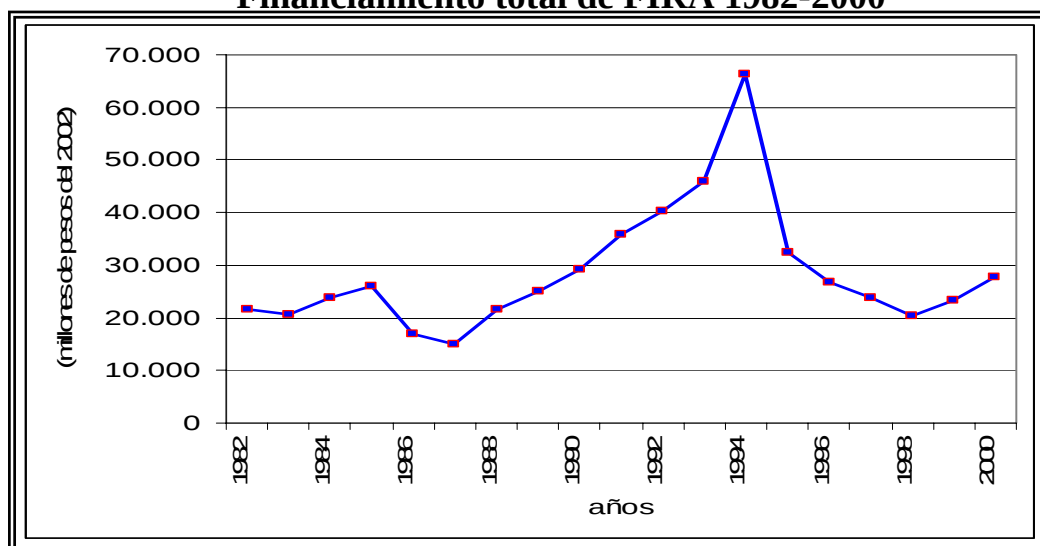
Al analizar los tipos de crédito otorgados por los FIRA, se advierte que, al igual que en el caso del BANRURAL, han disminuido los créditos refaccionarios y aumentado los crédito de avío, reflejando que la descapitalización también se está dando en el nivel de productores redituables. El crédito de este organismo se ha orientado hacia la agricultura y la agroindustria, disminuyendo drásticamente la atención a la ganadería en beneficio del incremento de la participación de la agroindustria. En 1990, 45.33 % del crédito era destinado a la agricultura, 44.05 % a la ganadería y 10.62 % a la agroindustria, y para 1998 estos porcentajes eran 51.32 %, 24.28 % y 24.40 % respectivamente.

En cuanto a las tasas de interés, hasta 1995 los FIRA operaron con tasas establecidas de forma diferenciada de acuerdo al perfil del sujeto de crédito, el tipo de crédito y la actividad a financiar. Luego, se decidió liberalizar la tasa de interés para que la banca comercial fijara la tasa de acuerdo a sus criterios, aunque las únicas exigencias que prevalecen son que el crédito se utilice en una actividad generadora de ingresos, la cual deberá desarrollarse en una población con más de 50 mil habitantes⁷³.

Actualmente, se evidencia la necesidad de revisar los objetivos y misión del FIRA ante el desinterés de la banca comercial por atender el sector agropecuario. El hecho de que el FIRA se ha dedicado a realizar acciones de un banco de primer piso financiando a productores de bajos ingresos, y de que ocupa a la banca comercial únicamente como administradora del crédito, es una prueba de la necesidad de un proceso de redefinición de su papel en el financiamiento rural. Sin embargo, hay que reconocer que el desempeño de FIRA es el mejor dentro de las instituciones que conforman la banca de Desarrollo del sector agropecuario.

⁷³ Muñoz, Manrubbio. Mercados e instituciones financieras rurales. *Hacia una nueva arquitectura financiera rural para México*. México: Tesis de Doctorado en Problemas económico agroindustriales, Universidad Autónoma Chapingo, 2001

Gráfica 5
Financiamiento total de FIRA 1982-2000



Fuente: Elaboración propia con base en Muñoz (2001:106) y FIRA(2001)

El Crédito a la Palabra nació en 1989 y se denominó posteriormente Fondo de Solidaridad para la Producción en 1990. Éste fue establecido como un programa del PRONASOL para brindar crédito a los productores excluidos de los listados del BANRURAL. En 1996 recobró su nombre inicial. Este programa dotaba de crédito sin interés a los agricultores para cultivos alimenticios en tierras de temporal de baja productividad. Además, los agricultores no necesitaban garantías y recibían el crédito sobre una base individual, limitando el apoyo a un promedio de 3 hectáreas por productor.

Lo que se recuperaba se destinaba a proyectos comunitarios. Sin embargo, a principios de 1993, las comunidades tenían la opción de utilizar el capital recuperado para crear una caja de ahorro. De esta manera, se pretendía movilizar los ahorros del sector rural, extender el crédito a los productores y disminuir la morosidad. Esto impulsaría el desarrollo de las Cajas Solidarias. Para el 2000, existían 210 cajas solidarias agrupando a 190 mil personas en zonas de alta y muy alta marginación⁷⁴.

La cobertura del programa del PRONASOL sólo absorbió el 35.4 % del total de hectáreas abandonadas por el BANRURAL entre 1988 y 1993. Sin embargo, hay que mencionar que el programa no ha tenido una reducción sustancial del número de beneficiarios atendidos (sólo un 6 %) anualmente entre 1990 y 1999, aunque el área financiada ha disminuido en 24 %, como se muestra en el Cuadro 28.

⁷⁴ Gavito Mohar, Javier. "Ahorro y Crédito Popular". En: *Nacional Financiera. Mujeres Empresarias II*. México: El mercado de valores, Febrero 2002.

Cuadro 28.
Número de productores beneficiados y superficie cubierta por el programa Crédito a la palabra

Año	Número de productores beneficiados	Superficie cubierta (Ha)
1990	648.403	1.986.636
1991	673.278	1.656.440
1992	691.635	1.693.786
1993	893.408	2.188.989
1994	820.740	1.648.012
1995	759.939	1.424.191
1996	667.915	1.393.030
1997	497.142	1.181.150
1998	515.480	1.166.375
1999	609.922	1.259.033

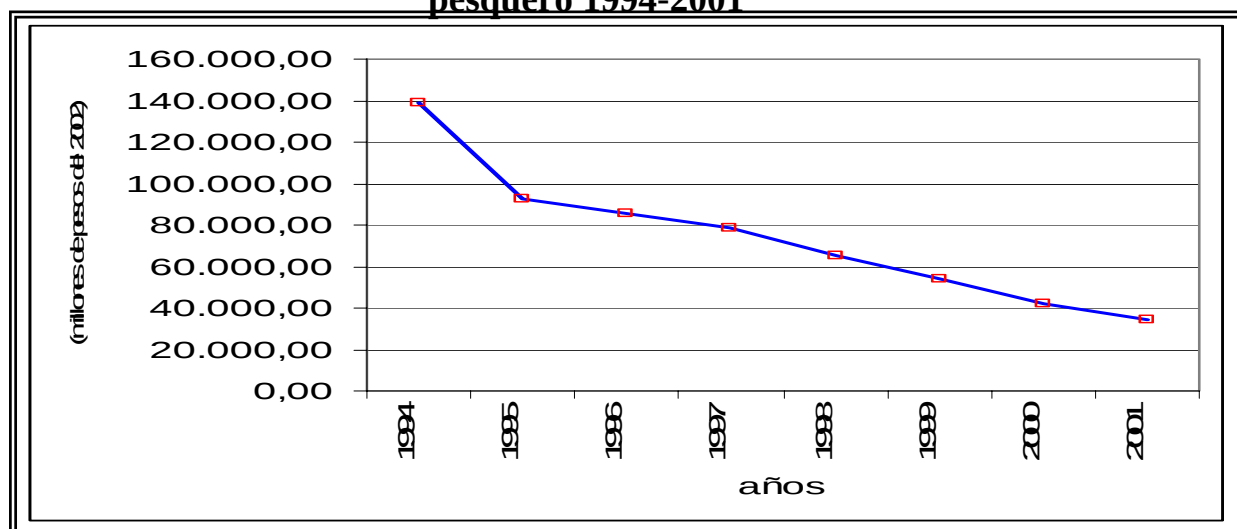
Fuente: Muñoz (2001: 160)

La banca comercial

Por su parte, la banca comercial ha reducido el crédito dirigido al sector rural. Aunque no se cuenta con los montos exactos de crédito rural otorgados por la banca comercial, la disminución en términos reales en 75.03 % de los montos del crédito total que ésta ha orientado hacia el sector agropecuario, silvícola y pesquero de 1994 a 2001 es un indicador de lo anterior (Gráfica 6).

El panorama presentado por el BANRURAL, los FIRA, y el programa de Crédito a la Palabra después de la reforma financiera, aunado a la falta de interés por parte de la banca comercial de dirigir su financiamiento al sector agropecuario, evidencia una contracción del financiamiento rural y la incapacidad que han tenido las políticas financieras de impulsar un sistema que pueda hacerle frente a dicha contracción. Con la reforma financiera, se esperaba que el Mercado se encargara del crédito para el campo, pero dado que este sector presenta un alto riesgo para la banca comercial, esto no ha sucedido y el Estado ha tenido que seguir responsabilizándose por este apoyo.

Gráfica 6
Crédito total de la banca comercial consolidada al sector agropecuario, silvícola y pesquero 1994-2001



Fuente: elaboración propia con base en Fox Quezada (2002:254)

Nuevas tecnologías se han desarrollado en el ámbito de las finanzas rurales para vencer los obstáculos y retos que enfrenta el financiamiento rural y facilitar el acceso al crédito por parte de los sectores más pobres, y especialmente sectores excluidos del financiamiento tradicional como son las mujeres. Una de las que más auge ha tenido en los últimos años son las micro finanzas, y en particular el micro crédito.

3.9. IMPACTO DEL CRÉDITO DE AVÍO Y REFACCIONARIO CANALIZADO A TRAVÉS DE FIRA Y BANRURAL.

Durante el periodo de 1994-2000, los créditos otorgados por FIRA y Banrural han beneficiado a un mayor número de productores. La canalización crediticia vía FIRA pasó de 744 mil 528 a 1 millón 511.9 beneficiarios. La cobertura de Banrural pasó de 284 mil 336 a 457 mil 652 productores. **(Véase cuadro No. 29).**

CUADRO No 29. Productores beneficiados por los créditos otorgados por FIRA y BANRURAL, 1994-2000. (Productores)							
Concepto	1994	1995	1 996	1997	1998	1999	2000
FIRA 1/	744,528	710,735	860,836	1,455,541	1,543,685	1,511,956	1,534,971
BANRURAL2/	284,336	330,346	368,131	420,185	466,021	459,341	232,339

Fuente: Elaborado por la División de Economía y Comercio del Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados con información de FIRA y BANRURAL.

1/ Tomado de FIRA. Informe de actividades 1999.

2/ Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C. Dirección Adjunta de Planeación y Finanzas.

Los créditos de avío agrícola que FIRA y Banrural han proporcionado están orientados para apoyar el cultivo de granos básicos, tales como: maíz, trigo, arroz, frijol, sorgo, soya, cártamo, algodón y ajonjolí.

En el año 2000, **los créditos de avío agrícola ejercido por FIRA** ascendieron a 6 mil 162 mdp, estos recursos estuvieron fuertemente concentrados en la producción de maíz, trigo, frijol y sorgo que de manera conjunta absorbieron el 94.21 % de los créditos totales de avío otorgados por FIRA. **Cuadro No. 30.**

Cuadro No. 30. Participación del crédito de avío agrícola por producto ejercido por FIRA entre el total del crédito de avío agrícola ejercido por FIRA. (Porcentaje) 1/							
Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Maíz	50.7	48.1	51.6	50.9	50.9	50.9	53.1
Trigo	24.7	21.3	18.5	18.4	15.5	17.2	16.8
Arroz	16.8	1.5	1.7	1.9	1.6	1.6	2.1
Frijol	8.4	9.0	8.2	10.7	14.4	10.9	8.8
Sorgo	6.5	8.5	10.9	10.5	12.2	13.8	15.5
Soya	5.7	2.0	0.9	1.7	0.9	0.6	0.4
Cártamo	0.4	0.9	0.7	0.4	0.7	0.6	0.3
Algodón	2.0	8.7	7.5	5.5	6.8	4.6	2.6
Ajonjolí	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1	0.4

Fuente: Elaborado por la División de Economía y Comercio del Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados con información del Consejo Nacional Agropecuario (CNA) (2000). "Estadísticas Básicas Sector Agropecuario 1990-2000". Página 93.

1/ Se obtiene de dividir el monto del crédito de avío agrícola ejercido por producto entre el monto total del crédito de avío ejercido por FIRA.

Los créditos de avío agrícola otorgados por Banrural también están altamente concentrados en estos cuatro productos básicos. En materia de créditos, en el año 2000, este banco otorgó 4 mil 281 millones de pesos, de los cuales, el maíz, trigo, frijol y sorgo concentraron el 70.41 por ciento del total de este tipo de créditos. **Cuadro No. 31.**

Cuadro No. 31. Participación del Crédito de avío agrícola por producto otorgado por Banrural. (% del crédito de avío agrícola total)

Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Arroz	1.6	1.3	1.4	2.0	1.1	1.4	1.0
Frijol	6.3	5.0	6.0	5.8	9.8	11.1	7.0
Maiz	40.8	22.8	21.4	32.6	32.7	29.2	31.9
Trigo	18.7	14.6	12.7	15.9	14.5	15.2	24.7
Cártamo	0.8	0.8	0.9	0.7	1.0	1.6	0.5
Ajonjolí	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Soya	5.0	1.7	0.4	1.3	0.9	0.5	0.2
Algodón	2.8	11.3	18.0	12.4	13.6	9.1	2.9
sorgo	4.5	4.9	8.2	8.0	6.5	7.2	6.9
Otros cultivos 2/	19.4	37.7	31.0	21.2	19.9	24.7	25.0

Fuente: Elaborado por la División de Economía y Comercio del Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados con información del Consejo Nacional Agropecuario (CNA) (2000). "Estadísticas Básicas Sector Agropecuario 1990-2000". Página 92.

1/ Se obtiene de dividir el monto del crédito de avío agrícola asignado por producto entre el monto total del crédito de avío otorgado por Banrural.

2/ Se refiere a cebada, productos hortícolas, frutícolas y forrajeros, principalmente.

Esta misma dinámica se presentó con las superficies habilitadas, las cuales ascendieron a 1 millón 846 mil hectáreas, de las cuales, el 90 % se destinó para la siembra de estos cuatro productos. **Cuadro No. 32.**

Cuadro No.32 . Participación de la Superficie habilitada por producto. (% superficie habilitada total), 1994-2000.

Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Arroz	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1
Frijol	0.8	2.0	1.5	1.6	2.1	1.5	1.8
Maiz	3.8	2.6	1.5	4.0	4.4	5.1	4.9
Trigo	1.7	1.5	0.9	0.9	0.8	0.7	1.1
Cártamo	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0
Ajonjolí	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0
Soya	0.6	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0
Algodón	0.2	6.0	0.6	0.3	0.4	0.2	0.1
sorgo	1.3	1.9	1.4	1.6	1.1	1.1	1.2
Otros cultivos 2/	1.1	0.9	2.8	1.2	0.9	1.0	0.8

Fuente: Elaborado por la División de Economía y Comercio del Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados con información del Consejo Nacional Agropecuario (CNA) (2000). "Estadísticas Básicas Sector Agropecuario 1990-2000". Página 92.

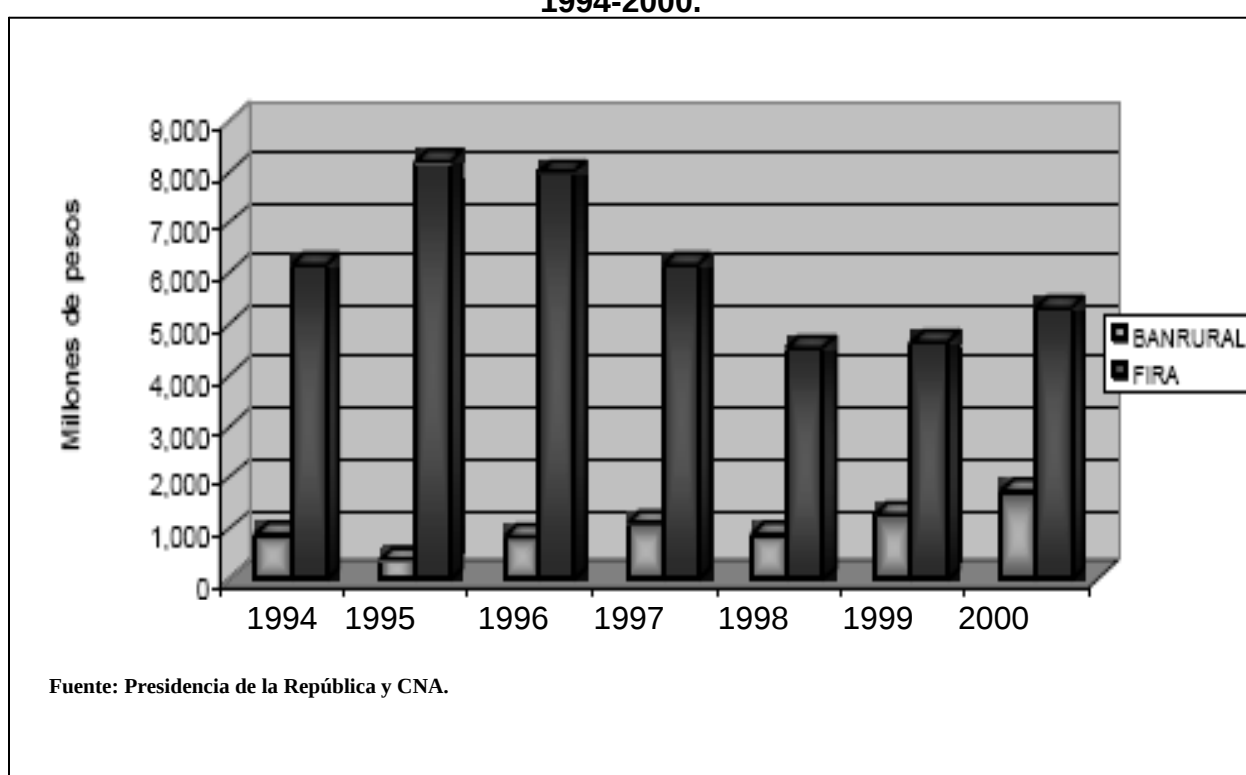
1/ Se obtiene de dividir la superficie habilitada por producto entre el total de la superficie habilitada por Banrural.

2/ Se refiere a cebada, productos hortícolas, frutícolas y forrajeros, principalmente.

Así, la asignación de los créditos agrícolas de avío otorgados por FIRA y Banrural y la superficie habilitada por el uso de este tipo de créditos están altamente concentrados en cuatro productos: maíz, trigo, frijol y sorgo.

El crédito refaccionario descontado por FIRA en 1994 fue de 6 mil 185 mdp, equivalente al 48.51% del crédito total de FIRA, en el 2000 se redujo a 5 mil 343.9 mdp, representando únicamente el 21.4 % del crédito total de FIRA. En términos nominales, este tipo de crédito canalizado a través de FIRA decreció 13.90 % entre 1994 y el 2000. **(Véase figura No. 2)**

Figura No. 2. Crédito refaccionario otorgado por FIRA y BANRURAL, 1994-2000.



La restricción del crédito refaccionario otorgado a través del FIRA impactó negativamente algunos sectores: así, la compra de tractores disminuyó drásticamente, en 1994 se adquirieron 3 848 tractores, en el 2000 únicamente 1727; en 1994 se beneficiaron 28 mil 102 hectáreas con obras hidráulicas, en el 2000 solamente a 22 mil 812 hectáreas; en cuanto al mejoramiento y acondicionamiento del suelo agrícola, en 1994 se habilitaron 55 mil 983 hectáreas, en el 2000 disminuyó a 13 mil 579 hectáreas. **(Véase cuadro No.33).**

Por el contrario, **el crédito refaccionario otorgado por Banrural** sufrió un fuerte robustecimiento, en términos nominales creció casi al 100 por ciento durante el periodo de 1994-2000, al pasar de 891.7 a 1 mil 769.2 mdp. **(Véase figura No. 2).** Llama la atención que a pesar de la expansión de los créditos refaccionarios otorgados por Banrural, la adquisición de tractores, el equipamiento de pozos y la habilitación de

hectáreas de cultivos perennes disminuyeron durante el periodo de 1994-2000. (Véase cuadro No. 33)

Nótese entonces que, mientras el crédito refaccionario otorgado por el FIRA se contrajo, el canalizado por Banrural aumento, sin embargo, el impacto ha sido negativo durante el periodo de 1994-2000 porque la adquisición de tractores, el equipamiento de pozos, las obras hidráulicas, la habilitación de hectáreas para cultivos perennes se ha reducido.

Cuadro No. 33. Ejercicio físico de créditos refaccionarios otorgados por BARURAL y FIRA, 1994-2000.

	1994	1994	1994	1994	1994	1994	2000
BANRURAL 1/							
Tractores (unidades)	2,170	452	1,659	2,782	2,374	1,785	1,370
Equipamiento de Pozos (unidades)	831	81	131	474	208	285	446
Cultivos Perennes (hectáreas)	5,336	2,462	4,670	3,991	4,422	3,093	4,136

FIRA 2

Tractores (unidades)	3,848	587	1,563	2,507	2,199	1,917	1,727
Obras hidráulicas (unidades)	28,102	4,119	3,604	10,088	11,256	18,861	22,812
Mejoramiento de suelo (hectáreas)	55,983	7,533	2,327	11,807	13,713	10,478	13,579

Fuente: Elaborado por la División de Economía y Comercio del Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados con información de BANRURAL y FIRA.

1/ Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C. Dirección Adjunta de Planeación y Finanzas.

2/ Banco de México. FIRA. Dirección General Adjunta de Finanzas e Información.

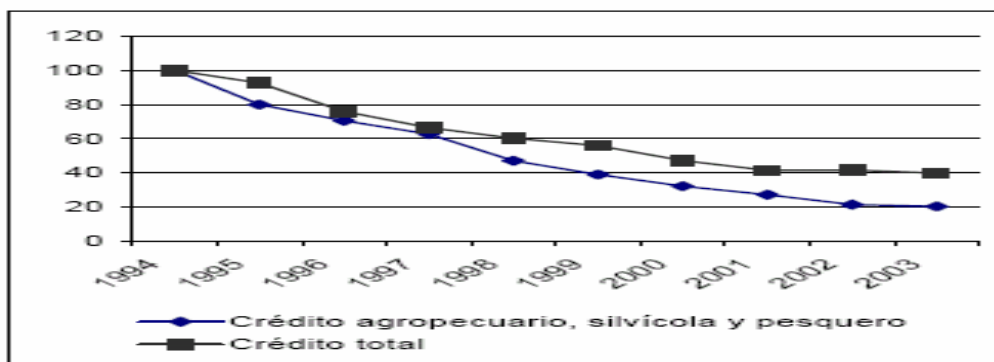
3.10. EL PROBLEMA CREDITICIO EN EL SECTOR RURAL.

Durante el período de instrumentación del TLCAN, el crédito a los sectores agropecuario, forestal y pesquero ha pasado de 187 millones de pesos a 37,7 de millones de pesos entre 1994 y 2003. Por ende, cuando el crédito era más necesario para cumplir con los objetivos del TLCAN respecto de la conversión productiva, el aprovechamiento de ventajas comparativas y la modernización de las unidades productivas, el sistema crediticio de atención al campo sencillamente se colapsó.

En cierta medida influyó en este desempeño la elevación sin precedente en las tasas de interés como resultado de la crisis de 1995; en parte también debe considerarse la arraigada cultura del “no pago” en espera de refinanciamientos o quitas de capital e

intereses por parte del gobierno, y en parte cabe atribuir responsabilidades a las deficiencias estructurales del modelo financiero de atención al campo. Además, la mayoría de los créditos otorgados por la banca de desarrollo (Banrural) era por montos muy reducidos y pulverizados, lo cual encarecía enormemente su operación. Por el contrario, el grueso de los recursos se destinaron a pocos créditos de montos elevados, lo cual hizo más vulnerable a la institución ante la eventualidad de quebrantos. Las decisiones de crédito no se basaban en un adecuado conocimiento de los acreditados, ni en la viabilidad técnica y financiera de los proyectos. La banca comercial suplió sólo parcialmente los espacios abiertos ante la retracción del crédito del sistema financiero público, tanto por desconocimiento del sector como por los riesgos inherentes al sector agropecuario y las deficiencias institucionales en los esquemas de administración del riesgo.

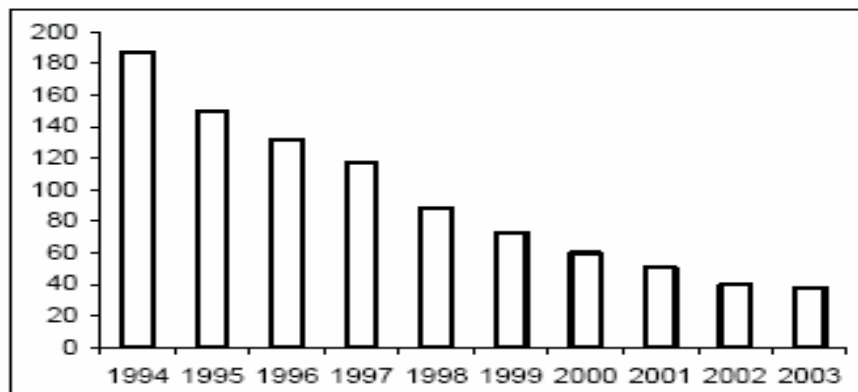
GRAFICA 8
MÉXICO: CRÉDITO TOTAL Y CRÉDITO PARA EL SECTOR
AGROPECUARIO, SILVÍCOLA Y PESQUERO, 1994-2003



(Índices 1994 = 100)

Fuente: Información sobre la base del III Informe de Gobierno.
 Nota: Crédito de la Banca Comercial y de Desarrollo.

Gráfico 9
MÉXICO: CRÉDITO A LOS SECTORES AGROPECUARIO,
SILVÍCOLA Y PESQUERO, 1994-2003
(Millones de pesos a precios de 2002)



Fuente: Información sobre la base del III Informe de Gobierno.
 Nota: El crédito incluye tanto el colocado por la banca comercial como por la de desarrollo.

Si bien la baja de crédito afectó a toda la economía, al sector agropecuario lo afectó en mayor medida, ya que este sector recibió participaciones cada vez menores de un crédito total en descenso. Para los productores agropecuarios uno de los mayores problemas es el financiamiento. Por encima de los costos nominales y reales del capital, es decir, las tasas de interés y la disponibilidad de crédito, los costos más importantes son los de transacción (disponibilidad de sucursales bancarias, tiempos del productor para realizar los trámites, identificación, conservación y disposición de colaterales, entre otras), los cuales han persistido a lo largo del tiempo”. “Los agricultores, especialmente los pequeños y medianos, acuden al crédito informal, extra bancario y pagan mayores tasas de interés a cambio de reducir los costos de transacción. Los pequeños productores en primera instancia lo que requieren es acceso al crédito. De acuerdo con un estudio sobre los mercados financieros rurales, elaborado por el Banco Mundial (Valdez y Wiens)

a) El 13 % de las transacciones de crédito en el sector rural se llevan a cabo a través del sector formal (banca privada, de desarrollo, e instituciones financieras reguladas y no reguladas), y representan alrededor del 59 % de la cantidad total de crédito otorgado.

b) El sector informal atiende 87 % de las operaciones de crédito, siendo el crédito comercial de proveedores (55 %) la principal fuente de operaciones de este tipo, seguida de los préstamos de amigos y familiares (13 %) y prestamistas (10 %).” La SAGARPA propuso la reestructuración a fondo del Banrural a fin de eliminar el alto gasto burocrático, para que ya no siguiese siendo un fondo de capitalización discrecional y convertirlo en una banca de inversión a largo plazo que atendiera las prioridades nacionales en el sector agroalimentario.

En 2002, el Banrural fue sustituido por la Financiera Rural, organizada bajo un modelo similar a los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), aun cuando tiene facultades de otorgar crédito directamente a los productores. El objetivo es otorgar crecientemente el crédito mediante más intermediarios financieros del sector rural, como uniones de crédito o cajas de ahorro. El mayor reto es promover efectivamente la creación de un número mayor de intermediarios financieros rurales, los cuales no existen en muchas áreas del país, principalmente en las menos desarrolladas.

A fin de contar con un mejor sistema financiero de atención al medio rural, la administración 2000-2006 también ha impulsado que los recursos del FIRA no se canalicen sólo a través de la banca comercial, como venía sucediendo en el pasado. La posibilidad de crear y consolidarse nuevos intermediarios financieros en el medio rural se fortalece mediante el acceso a los recursos del FIRA. La diversidad de intermediarios financieros permite diseñar esquemas de atención especializados que satisfagan las necesidades de crédito de los diferentes actores del medio rural. En esta concepción hay

nuevos intermediarios especializados en las actividades primarias y otros cuya población objetivo es más amplia.

En el caso de los hogares rurales con menor nivel de ingresos, cuya actividad económica preponderante no está vinculada con el sector agropecuario, fue relevante la promulgación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular de 2001, que sienta bases sólidas para la formación de “cajas de ahorro” en el medio rural, bajo normas prudenciales y contables que dan certidumbre al ahorrador. Estos intermediarios pueden otorgar liquidez para propósitos diversos como la vivienda, bienes de consumo duraderos y semiduraderos, entre otros. Los productores que requieren de crédito para las actividades productivas primarias ahora son atendidos por intermediarios financieros especializados, como las casas de factoraje, arrendadoras y almacenes generales de depósito, entre otros, los cuales cuentan con acceso a las líneas de crédito de FIRA. De particular relevancia es la figura de las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles) rurales, que no pueden captar recursos directamente de los ahorradores, pero tienen la posibilidad de buscar fondeo mediante la colocación de deuda en el mercado de dinero. La ventaja de estos nuevos agentes financieros estriba en el que al estar limitados en sus posibilidades de canalizar crédito a ramas específicas, pueden lograr un conocimiento a profundidad de sus acreditados y en esa medida bajar sus niveles de riesgo y el costo del crédito en general. En el corto plazo, la mayor parte de los agentes financieros que están operando en el sector perciben riesgos elevados, por lo que la práctica tradicional ha sido solicitar garantías hipotecarias, prendarias y avales, y ello supone la exclusión de muchos productores. En esta administración se ha dado impulso a la utilización de garantías líquidas como esquema de transición. La SAGARPA cuenta con el Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural (PAASFIR), por cuyo conducto se adiciona una garantía líquida a las que otorga FIRA, facilitando así el acceso al crédito por parte de los productores. El programa se basa en un principio de corresponsabilidad entre el sector público y los productores, ya que es necesario establecer fideicomisos (Fincas) con una mezcla de recursos públicos y privados.

El acceso al crédito también se promueve por medio de una visión federalista, con la creación de Fondos Estatales de Garantías Líquidas, que se capitalizan con aportaciones del gobierno federal, los gobiernos estatales y los propios productores. Bajo este esquema, la recuperación de garantías permite una capitalización creciente para multiplicar el acceso al crédito. Los primeros fondos de este tipo corresponden a los estados de Sonora, Oaxaca, Tamaulipas, Chiapas y Baja California.

VI CONCLUSIONES

1. El nuevo modelo económico que se viene implementando en México ha modificado radicalmente las políticas al sector agropecuario, manifestándose entre otros en la reducción de los apoyos financieros en el campo. Esto reduce la capacidad competitiva de los productores mexicanos. A partir de las reformas del sistema de crédito agropecuario, se incrementó el número de agricultores incorporados al sistema crédito a la palabra.
2. Derivado de la reestructuración del sistema financiero mexicano, se realizaron fuertes modificaciones al sistema financiero Agrícola y con ello una profunda modificación en el sistema BANRURAL y FIRA que no eran autosuficientes debido a que contaban con subsidios del Gobierno Federal. BANRURAL no siempre recuperaba los créditos otorgados incluso las tasas de interés que cobraban eran bajas y en ocasiones resultaban negativas, ahora estas instituciones aplican criterios de rentabilidad, dejando al margen a los productores de bajos ingresos.
3. El BANRURAL y FIRA al reestructurar su clientela dejaron al margen a los productores con bajo o malo potencial productivo, los cuales al no tener otra opción de financiamiento se incorporaron al sistema de crédito a la palabra.
4. En los últimos diez años el crédito total agropecuario ha disminuido la participación de la banca comercial se ha incrementado en relación a los créditos otorgados por la banca de desarrollo. Lo que permite inferir que los beneficiarios de los créditos son los productores con potencial productivo y eficientes
5. México es uno de los países que más recursos per capital han gastado en la creación de instituciones financieras para atender al campo y, paradójicamente, han registrado los peores resultado del mundo.
6. El último quebrante financiero le costo al gobierno 48 millones pesos, debido a la liquidación de BANRURAL, y previo a ello hubo que llenar otro hueco a mediados de los noventas y otros más en los ochenta y también cuando se liquidó el Banco Ejidal, la cuenta en suma es enorme y sólo habla de fracaso.

BIBLIOGRAFÍA

1. - Acuerdo de la Ronda Uruguay el GATT de 1995 incluyendo por primera vez la Agricultura. Examen de las políticas agrícolas de México, políticas nacionales y comercio agrícola. Editado. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económica, OCDE. París, 1997, págs.13 – 105.
- 2.- Bruce F, Johnston. *Lecturas sobre Desarrollo Agrícola Selección Edmundo Flores*. Fondo de Cultura Económico. México, 1980, pág. 29.
- 3.- Casco, Andrés y Andrés Rosenzweig (comp). La política sectorial agropecuaria en México: Balance de una década, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), México, 2000
- 4.- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), Panorama social de América Latina 2002-2003 (LC/G.2209-P), Santiago de Chile, 2004
5. - Chávez padrón Martha. *Ley General de Crédito Rural Comentarios, Antecedentes y correlaciones*. Porrúa, S. A. México. México. 1990, pág. 29.
- 4.- Comisiones de Agricultura, Comercio, Ganadería y Fomento Industrial. *Los efectos a seis años de operación del Tratado tripartita de libre comercio de América del Norte (TLCAN)*. Palacio Legislativo TOMO III, Capítulo 2 y 3.
- 6.- Gavito Mohar, Javier. *Ahorro y Crédito Popular*. En Nacional Financiera. Mujeres Empresarias II. México: El mercado de valores, Febrero 2002.
- 7.- De Álboroz, Álboroz. *Trayectoria y Ritmo del Crédito Agrícola en México*. Colegio de Posgraduados, Chapingo
- 8.- De Janvry, Alain (1996), “NAFTA and agriculture: An early assessment”, University of California at Berkeley, ponencia presentada en el Simposio Trinacional de Investigación El TLCAN y la agricultura: ¿Funciona el experimento?, noviembre.
- 9.- Díaz Zorrillo, Gustavo. *Crecimiento Sectorial y Crédito Agrícola en México*, Un enfoque econométrico, resumen de tesis. Colegio de Posgraduados Chapingo. México, 1994, pág, 25 – 48.
- 10.- Fernández y Fernández Ramón. *Teoría del Crédito Agrícola*. Posgraduados, Chapingo. México, 1986, págs. 12 – 14.
- 11.- (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura), *Análisis de los impactos en México de la ley de seguridad agropecuaria e inversión rural y su impacto en el sector*

agroalimentario mexicano, documento elaborado a solicitud de SAGARPA como elemento de discusión para alcanzar el Acuerdo Nacional para el Campo, IICA (2004) México.

12.- Mendieta y Núñez Lucia. *El Crédito Agrícola en México. Origen y Evolución, estado actual, crítica al sistema Cooperativo*. Porrúa, S. A. México. México. 1977, pág. 20.

13.- Muñoz, Manrubbio. *Mercados e instituciones financieras rurales*. Hacia una nueva arquitectura financiera rural para México. México: Tesis de Doctorado en Problemas económico agroindustriales, Universidad Autónoma Chapingo, 2001

14.- Myrhe, David. *Créditos agrícolas adecuados: pieza faltante de la reforma agraria mexicana*. Financiamiento rural. Cuadernos Agrarios. No. 15, Enero-Junio 1997

15.- Palma Ramos, Juan José. *Comportamiento Sector Agropecuario en México, durante el período 1988, 1998*. Chapingo. México, 1999.

16.- Resumen del documento de la FAO (2003). El resumen es responsabilidad del autor y no de la FAO. *El programa Alianza para el Campo estuvo vigente entre 1996 y 2000*; a partir de 2001 se transformó en el programa Alianza Contigo.

17.- Rocha, Alfonso. *Crédito Agrícola*. Salva Editoriales Barcelona, Madrid, España. España , 1994, págs. 35 – 55.

18.- Rome Rro, José y Alicia Puyana, *Evaluación integral de los impactos e instrumentación del capítulo agropecuario del TLCAN*, elaborado a solicitud de la Secretaría de Economía de México para dar cumplimiento al punto respectivo del Acuerdo Nacional para el Campo 2004.

19.- Téllez Kuenzler, Luis. *La Modernización del Sector Agropecuario y Forestal*. Fondo de Cultura Económico. México, 1994. págs. 182 – 184.

20.- Torres Juan Manuel. *El Impacto económico del fenómeno “El Niño” en la agricultura*. Reporte Económica, CIDE. México, Septiembre de 2002, pág. 8.

21.- SARH (Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos) (1993), *Procampo. Vamos al grano para progresar*, México, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

22.- Schwentesius R. Rita; Gómez Cruz Manuel Ángel y de Ita Rubia Ana. Impacto del TLCAN en el sector Agroalimentario. Palacio Legislativo. México, Julio de 2002, págs. 33 – 34.

- 23.- Yúnez Naude, Antonio y Fernando Barceinas. *El TLCAN y la agricultura mexicana*, ponencia presentada en el Panel 9 del XIX Seminario de Economía Mexicana, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 14-18 de julio, 2002.
- 24.- Zahiser Steven. . Et. Al, op, cit,6..
- 27.- www.econ.ag.gov.
- 28.- www.her.itesm.mx/home/ppeniaa/buacaagro.htm.
- 29.- www.nexosmexico.com.mx/noticias.Asp.
- 30.- www.pa.gob.mx/publicaciones.
- 31.- www.procampo.gob.mx
- 32.- www.shcp.gob.mx.
- 33.- www.siobmex/gaceta/2002.
- 34.- [www.vreyq@economista.com.mx](mailto:vreyq@economista.com.mx).
- 35.- Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003. El Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 2002.
- 36.- Diario Oficial Publicado el 29 de Octubre de 2002 México. D. F.
- 37.- Estadísticas Básicas del sector Agropecuario, 1994, 2000. CEFPE, 2001, Palacio Legislativo. México, Junio de 2001 , págs. 29 – 69.
- 38.- INEGI, VII y VIII Censo Agrícola y Ganadero, 1981 y 1991.
- 39.- Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000. México. Ed. Presidencia de la República Mexicana. México.
- 40.- Presidencia de la República Segundo Informe de Gobierno. México, 2002, Anexos, pág. 303.
- 41.- Zedillo Ponce de León, Ernesto. Quinto Informe de Gobierno, México, 1999.