

308911  
2éje.



**UNIVERSIDAD PANAMERICANA**

ESCUELA DE ECONOMIA  
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

“EL FINANCIAMIENTO DEL BANCO MUNDIAL  
UNA ALTERNATIVA PARA EL DESARROLLO  
DEL CAMPO EN MEXICO”

**T E S I S**

PARA OPTAR POR EL TITULO DE  
LICENCIADO EN ECONOMIA  
QUE PRESENTA LA ALUMNA:  
SONIA ALVARADO ALBARRAN

DIRECTOR DE TESIS: LIC. ARTURO DAMM ARNAL

MEXICO, D. F.

1994

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



## **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 está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

DEDICO ESTA TESIS

A DIOS A QUIEN CONOCI EN ESTA MARAVILLOSA UNIVERSIDAD.

A MI PAPI, PORQUE GRACIAS A TI Y A TU APOYO PUEDO LOGRAR EL MAYOR SUENO DE MI VIDA, PORQUE ME ENSEASTE A QUE HAY QUE TRABAJAR PARA PODER TRIUNFAR, POR SER SIEMPRE MI MAYOR EJEMPLO DE PERSEVERANCIA Y SUPERACION Y POR HABERME HECHO SIEMPRE TAN FELIZ.

A MI MAMI POR TODO, POR TU APOYO, CONSEJOS, ANIMOS, PORQUE SIEMPRE HAS CONFIADO EN MI, POR SER MI MEJOR AMIGA, POR COMPARTIR MIS SUENOS Y SIMPLEMENTE POR SER EL SOL DE MI VIDA.

A NAN PORQUE SIEMPRE HAS ESTADO A MI LADO, COMPARTIENDO MIS TRAVESURAS, REGAÑOS Y TRIUNFOS, Y PORQUE TU EJEMPLO FUE MI MAYOR IMPULSO PARA DAR ESTE PASO.

A MI SOBRINITO, QUE YA DESDE AHORITA HA SIDO CAPAZ DE BRINDAR UNA NUEVA LUZ A MI VIDA.

AGRADEZCO MUY ESPECIALMENTE:

AL LIC. JAIME DE LA LLATA POR TODO SU APOYO Y AMISTAD A LO LARGO DE MI CARRERA, ASI COMO POR SU VALIOSA COLABORACION PARA LA REALIZACION DE ESTA TESIS.

AL LIC. ARTURO DAMM POR TODOS SUS CONOCIMIENTOS Y POR AYUDARME A DAR ESTE GRAN PASO.

A TODOS LOS PROFESORES QUE ME BRINDARON SUS CONOCIMIENTOS.

## INDICE

### INTRODUCCION

- I.- EL SECTOR AGRICOLA EN MEXICO
  - 1.1 Por qué Necesita Financiamiento Adicional el Sector Agrícola
  - 1.2 Problemas Macroeconómicos vinculados con la Reforma de la Política Agraria
  - 1.3 El Crédito en el Financiamiento del Desarrollo Agrícola
  - 1.4 La Intervención Gubernamental en el Sector Agrícola
- II.- EL SECTOR AGRICOLA COMO ELEMENTO CLAVE DE LAS POLITICAS DE DESARROLLO, DETERMINACION DE SUS NECESIDADES
  - 2.1 El Sector Agropecuario, Elemento clave de las Políticas de Desarrollo
  - 2.2 El Sistema Financiero Mexicano
  - 2.3 Crédito Agrícola

III.-APOYO AL SECTOR AGRICOLA, PROPUESTAS DE MODERNIZACION Y  
DESARROLLO

3.1 Apoyo al Sector Agrícola

IV.- LA NECESIDAD DE LIBERALIZACION COMERCIAL EN MEXICO ANTE  
EL TLC. Y LA PARTICIPACION DEL BANCO MUNDIAL EN EL  
FINANCIAMIENTO AL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA

4.1 Liberalización Comercial ante el TLC

4.2 Liberalización de las Importaciones

4.3 Congruencia Arancelaria

4.4 Liberalización de las Exportaciones

4.5 Participación del Banco Mundial en el Financiamiento al  
Desarrollo de la Agricultura en México

4.6 Importancia del Financiamiento del Banco Mundial en  
Proyectos de Desarrollo Económico

4.7 Situación de las operaciones de México con el Banco  
Mundial

V.- EVALUACION DEL EFECTO DEL CREDITO OTORGADO POR EL BANCO  
MUNDIAL PARA EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO AGRICOLA,  
PROPUESTA DE DESARROLLO.

5.1 Evaluación del Efecto del Crédito Otorgado por el Banco  
Mundial para el Financiamiento del Desarrollo Agrícola

5.2 Visión General de la Estrategia Sectorial

5.3 El Papel de Nacional Financiera

5.4 El Ciclo de un Proyecto Financiado con Recursos del  
Banco Mundial

5.5 Análisis de los Documentos Legales

5.6 Principales Problemas que Afectan a los Proyectos de  
Inversión

5.7 Propuesta del Préstamo Sectorial Agropecuario

VI.- CONCLUSIONES (COMPROBACION DE SI EL FINANCIAMIENTO DEL  
BANCO MUNDIAL ES UNA ALTERNATIVA PARA EL DESARROLLO DEL  
CAMPO EN MEXICO)

BIBLIOGRAFIA

## INTRODUCCION

El objetivo de esta tesis es validar el financiamiento del Banco Mundial al desarrollo de la agricultura en México, en estos momentos, en que el desarrollo del campo ante el Tratado de Libre Comercio (TLC), es un elemento clave en el desarrollo del país.

Para este fin, utilicé el método deductivo, a fin de proporcionar un entendimiento del problema partiendo de lo general a lo particular, por lo que partí del análisis de la situación de la agricultura nacional, para poder detectar y entender sus necesidades actuales, y posteriormente aplicar una solución específica a los problemas particulares que enfrenta el sector agrícola mexicano.

Partí de la descripción del problema, de su entendimiento y de la teoría económica, describiendo y analizando un problema real, que cobra vital importancia en estos momentos en que se está redefiniendo el papel que ha de jugar el campo en el desarrollo del país, así mismo, el Financiamiento Externo \* (en este trabajo se examinará en específico el papel del Banco Mundial) juega un papel de vital importancia en el desarrollo del campo en México, ante las perspectivas de un Tratado de Libre Comercio.

Debido a lo anterior, la capitulación que se siguió es la siguiente:



En el Capítulo I se busca ante todo validar el porqué, de los diferentes sectores de la economía se seleccionó al sector agrícola, examinando y analizando la situación del campo en México.

En el Capítulo II se determinan las necesidades apremiantes del sector agrícola, y se estudian las mismas como elemento clave de las políticas de desarrollo del sector.

En el Capítulo III se describen las medidas de apoyo al sector agropecuario, presentándose las propuestas de modernización y desarrollo del mismo, ante la necesidad de liberalización comercial que exige el Tratado de Libre Comercio.

El Capítulo IV describe la instrumentación de la política de modernización, y la participación del Banco Mundial en el financiamiento al desarrollo de la agricultura en México.

Por último, en el Capítulo V se evalúa el efecto del crédito otorgado por dicho Banco Mundial para el financiamiento del desarrollo agrícola, y se propone un préstamo financiado con recursos del Banco Mundial, como una alternativa viable para la imperante necesidad de desarrollo del campo mexicano.

Uno de los principios básicos de la teoría económica sugiere que la dotación y distribución de los recursos de una economía influyen en el desarrollo de un país, no obstante, la eficiente asignación y aprovechamiento de los recursos pueden atenuar las limitaciones que

implica su escasez, por lo que la correcta y acertada aplicación de la política económica para el uso, y distribución de los recursos, influyen en el crecimiento económico.

Si partimos del supuesto que los recursos financieros tanto públicos como privados son escasos, todo aquel involucrado en la planeación del desarrollo económico, tiene que considerar no solo como aprovechar y canalizar éstos eficientemente, sino también debe plantearse la posibilidad de utilizar financiamiento externo como un instrumento para lograr el desarrollo económico.

Existen básicamente dos teorías respecto al desarrollo, la neoclásica y la estructuralista.

La primera se basa en un fundamento básico de economía que es la competencia perfecta, que parte de una economía de libre mercado, sin distorsiones y que utiliza el mecanismo de los precios como instrumento para la asignación de los recursos.

La teoría estructuralista considera la intervención con el fin de guiar la economía y asignar eficientemente los recursos, esta posición se deriva en parte de que no acepta el mecanismo de precios como instrumento idóneo para la asignación adecuada de los recursos.

Actualmente en México existe aún, alto grado de intervención, lo cual da lugar a efectos negativos, por ejemplo los productos se

venden a precios bajos a los consumidores de zonas urbanas que tienen un nivel de ingresos superior a los de las zonas rurales.

En el sector agrícola, el comercio de bienes agropecuarios entra en conflicto con algunos de los supuestos de la teoría Neoclásica del libre comercio, ya que la libre movilidad de factores no se cumple en un 100%, por ejemplo: la tierra es un recurso con movilidad relativa.

Considero que la mejor alternativa es utilizar en la futura planeación del desarrollo una combinación de ambas teorías, en donde se combine la intervención del gobierno, y las fuerzas del mercado.

Así, la aportación fundamental de esta tesis es plantear el financiamiento otorgado por el Banco Mundial como una alternativa en el futuro desarrollo del Campo en México, considerando el entorno socioeconómico que caracteriza actualmente a nuestro país. Consideraré esta opción, debido a que este organismo otorga paquetes financieros, no únicamente proporciona recursos sino que brinda capacitación a todos los sectores de la economía.

La propuesta de esta tesis, es un programa de desarrollo financiado con recursos del Banco Mundial que:

- Promueva la participación del sector privado, particularmente en aquellas áreas donde el impacto del TLC sea mayor, y necesiten ser fortalecidas.
  
- Acelere la instrumentación de cambios estructurales en la economía agrícola. Lo anterior conforme básicamente a 5 líneas de acción:
  - Recursos Naturales.- Promoviendo el uso eficiente y la conservación de los recursos naturales relevantes para la agricultura (agua, suelos, bosques).
  
  - Transferencia de Tecnología y Extensionismo Agrícola.- Estableciendo y manteniendo un sistema de servicios al agricultor, que opere sobre bases de recuperación de costos, desarrollando y transfiriendo procesos tecnológicos y productivos que sean económica, ambiental y socialmente viables.
  
  - Desarrollo Rural y de Areas de Temporal.- Estableciendo esquemas de alivio a la pobreza sobre bases productivas y desarrollando la infraestructura agrícola básica, en áreas con difícil y/o alto potencial.

- Irrigación e Infraestructura.- Desarrollando y manteniendo la infraestructura de irrigación física requerida para el desarrollo de la agricultura.
- Comercialización y Productividad Laboral.- Estableciendo y manteniendo una política de infraestructura apropiada para el procesamiento de sistemas productivos, comerciales y financieros requeridos para el desarrollo agropecuario.

## **CAPITULO I**

### **EL SECTOR AGRICOLA EN MEXICO**

### 1.1 Por qué Necesita Financiamiento Adicional el Sector Agrícola

La agricultura es una parte fundamental en la economía de la mayoría de los países en desarrollo como México, en donde una parte importante de la población depende para su subsistencia del cultivo de la tierra. Un sector agrícola fuerte y en crecimiento es esencial para el desarrollo económico, tanto por sí mismo, como por el hecho de que estimula y apoya el crecimiento de otros sectores.

Durante los veinte años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, el sector agrícola mexicano se caracterizó por sus elevadas tasas de crecimiento. Fue una fuente de divisas que financió la importación de bienes de capital, por un lado, por otro, satisfizo la demanda interna en alimentos y materias primas agrícolas demandadas por una economía en proceso acelerado de industrialización y urbanización. En la década de los setentas, una recesión afectó a la agricultura nacional desde 1966 hasta 1976, el crecimiento agrícola fue de 0.8 % anual, contra un crecimiento demográfico del 3.3 %.<sup>1</sup>

Varios fenómenos explican esta recesión, entre los que destacan: i) los límites de la frontera agrícola, ii) el estancamiento de los rendimientos promedio por hectárea en algunos cultivos básicos, iii) la reducida inversión pública en el sector agrícola y, iv) la descapitalización, causada entre otras cosas por el deterioro en los precios relativos, como en el caso del maíz.

---

<sup>1</sup> Banco de México, The Mexican Economy, 1992.

La participación del Producto Interno Bruto (PIB) agropecuario respecto al total, disminuyó del 13 % al 10 %, la población ocupada agropecuaria como proporción de la total, bajó del 44.1 % al 34.2 % y el saldo positivo de la balanza comercial agrícola pasó de 506.5 millones a 250.5 millones de dólares, con lo cual se marcó el fin de este sector como generador de divisas para financiar el desarrollo.<sup>2</sup>

Entre 1977 y 1981 la agricultura recuperó en parte su dinamismo, con una tasa promedio de crecimiento de 5.9 % anual. A partir de 1982 se observó una recaída al declinar la tasa media de crecimiento anual a 0.9 % para el período de 1982-1987, en tanto que la tasa de crecimiento demográfico fue del 2.8 % anual en este lapso.

La crisis agrícola se notó particularmente entre 1986 y 1987 cuando el PIB agrícola mostró un decremento en 4.9 % en 1986 y en 1987 únicamente creció en 0.7 %. Otro reflejo de la crisis agrícola se pudo observar en el comercio exterior, así en 1980 se presenta por primera vez un déficit en el saldo de la balanza agropecuaria de 466.3 millones de dólares.

Explicado en parte por la reducción de la participación de las exportaciones agropecuarias (de 50% en los sesentas a 7 % en los

---

<sup>2</sup> Ibid. ppl



implica su escasez, por lo que la correcta y acertada aplicación de la política económica para el uso, y distribución de los recursos, influyen en el crecimiento económico.

Si partimos del supuesto que los recursos financieros tanto públicos como privados son escasos, todo aquel involucrado en la planeación del desarrollo económico, tiene que considerar no solo como aprovechar y canalizar éstos eficientemente, sino también debe plantearse la posibilidad de utilizar financiamiento externo como un instrumento para lograr el desarrollo económico.

Existen básicamente dos teorías respecto al desarrollo, la neoclásica y la estructuralista.

La primera se basa en un fundamento básico de economía que es la competencia perfecta, que parte de una economía de libre mercado, sin distorsiones y que utiliza el mecanismo de los precios como instrumento para la asignación de los recursos.

La teoría estructuralista considera la intervención con el fin de guiar la economía y asignar eficientemente los recursos, esta posición se deriva en parte de que no acepta el mecanismo de precios como instrumento idóneo para la asignación adecuada de los recursos.

Actualmente en México existe aún, alto grado de intervención, lo cual da lugar a efectos negativos, por ejemplo los productos se

respectivamente, niveles inferiores al crecimiento demográfico del país (2.7 %) en esa época).

Durante 1991, la importación de productos agrícolas representó el 9 % del total de la importación de productos básicos; los cereales, las oleaginosas y la leche representaron cerca del 90 % de las importaciones agrarias.

En lo referente a la exportación, el 65 % se constituyó por vegetales frescos, café y ganado. La exportación de productos agropecuarios tuvo una respuesta positiva a las medidas previstas en el programa económico del país, que elevaron el precio relativo de los bienes comerciados; sin embargo, la producción agrícola se redujo a causa de las condiciones climatológicas desfavorables.

Durante más de tres décadas, la agricultura en México ha sido objeto de amplias medidas de intervención estatal, entre las que podemos citar el subsidio al crédito, al agua de riego, a los fertilizantes, semillas y otros insumos para tratar de contrarrestar la disminución de los precios de los productos agrícolas; estos subsidios, aunados al gasto encaminado a mantener en funcionamiento el aparato burocrático existente, representaron la mayor parte del gasto público destinado al sector agrícola.

La sobrevaloración del tipo de cambio, respaldada por diversos controles comerciales cada vez más estrictos, estableció un régimen discriminatorio contra todos los productos comerciados, incluidos los agrícolas en tanto que se brindaba una protección desmesurada al sector industrial, misma que fué deteriorando la relación de intercambio de productos agrícolas y no agrícolas, los ingresos de los campesinos se redujeron a gran escala como consecuencia de las medidas de intervención, como los subsidios a la importación y los controles selectivos de precios.

Las decisiones gubernamentales en cuanto al control de precios han jugado un papel clave en la determinación del ingreso del productor rural, ya que para poder llevar a cabo estas medidas, se ampliaron las funciones de las empresas paraestatales en materia de comercialización almacenaje y procesamiento.

Estas acciones, aplicadas para proteger a la población rural, promover la autosuficiencia y contrarrestar la falta de una infraestructura de comercialización adecuada, en la práctica empeoraron la distribución del ingreso en el sector agrícola, lo cual trajo como consecuencia la eliminación de los posibles incentivos existentes, acabando con el aprovechamiento de la comercialización, del almacenaje privado y de las agroindustrias.

---

\* Ibid. pp. 3

Debido a la creciente intervención estatal, el sector agrícola depende completamente del Estado, ya que éste es su fuente de crédito, tecnología, insumos, instalaciones de almacenaje y procesamiento. Sin embargo, actualmente no es posible seguir financiando un sector ineficiente, por lo que surge la necesidad de eficientizar el sector agrícola mexicano, a fin de que deje de ser una carga para el gobierno, y pase a ser una fuente de ingresos, para la nación.

El sector ha mostrado un ritmo de crecimiento lento, el alivio de la pobreza en las zonas rurales ha sido mínimo y la inversión privada en el sector es casi nula.

Actualmente los principales problemas que enfrenta el sector agrícola mexicano son los siguientes:

- ° Ineficiente uso de los recursos,
- ° Paulatino estancamiento de la productividad,
- ° Baja tasa de crecimiento,

Es en este contexto que se considera la necesidad de fomentar el desarrollo del Sector Agrícola en México, mediante un crédito para respaldar la aplicación de reformas de políticas económicas e

institucionales, que hagan frente a los problemas que acosan al sector agrícola mexicano.

### 1.2 Problemas Macroeconómicos vinculados con la Reforma de la Política Agraria

Los principales problemas macroeconómicos vinculados con la reforma de la política agraria guardan una estrecha relación con la política enmarcada en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE), con la política cambiaria, y con el Acuerdo de Libre Comercio.<sup>1</sup>

1.- El marco actual de la política de precios al productor y al consumidor correspondientes a los productos alimenticios agropecuarios dentro del programa agrario está dado por el PECE.

2.- Las expectativas de México respecto a las futuras negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio definen el marco de la reforma de la política comercial en el sector.

El TLC con Estados Unidos y Canadá ofrece la posibilidad de estimular el comercio, por lo que México deberá mantener una estrategia para el comercio exterior de apertura, buscando infundir confianza al sector privado y promover la afluencia de inversión extranjera directa, no cabe duda de que el Acuerdo de Libre

---

<sup>1</sup>The World Bank. Agricultural Sector Review. Discussion Papers, 1991.

Comercio influirá en la asignación de los recursos y en la liberalización de los sectores que como el agrícola, han mantenido un alto nivel de protección y rigidez institucional, una vez que se elimine la protección, algunos productos agrícolas mexicanos, como frutas y verduras, contarán con amplias posibilidades de exportación, en tanto que otros no serán competitivos, como es el caso de los granos para alimentación animal y las oleaginosas.

3.- Los factores como el precio del petróleo y la repatriación de capitales son sumamente inestables, por lo que deben buscarse fuentes estables de financiamiento externo.

Recomiendo un financiamiento que respalde las reformas y el programa de estabilización que operan actualmente.

La experiencia pasada de los países industrializados, ha mostrado que el crecimiento económico ha sido acompañado por el progreso agrícola, así se ha observado que el sector agrícola mexicano se encuentra en la fase de crecimiento y presenta las siguientes características:

- ° Es un generador de empleos en el medio rural,
- ° Fomenta en el campo el crecimiento de industrias secundarias,

- ° Proporciona un mercado para los bienes producidos por el sector industrial.

El sector agrícola ha jugado un papel medular en la determinación de las políticas de financiamiento al desarrollo. Esta importancia se ha visto manifestada en el monto de los recursos canalizados a financiar el desarrollo rural y la producción agropecuaria.<sup>6</sup>

El apoyo crediticio al campo, se ha sustentado en diversas ocasiones en el hecho de que <sup>éste</sup>, garantiza la seguridad alimentaria social y política de las comunidades rurales.

---

<sup>6</sup> BANRURAL, Sistema Financiero Mexicano, Informe de Auto Evaluación Sexenal, 1982-1988.

### 1.3 El Crédito en el Financiamiento del Desarrollo Agrícola

Período	Principales características
1920-1930	Estancamiento y duda respecto al proceso de la reforma agraria. Las condiciones políticas y sociales inhiben las posibilidades de acumulación y determinan el estancamiento de la producción sectorial.
1930-1940	Cardenismo. Consolidación de la reforma agraria, amplio apoyo crediticio al sector.
1940-1970	Crecimiento acelerado acompañado de inversiones y fuerte canalización de créditos al sector.
1970-1980	Disminución en el dinamismo del sector caracterizado por una caída en la producción agrícola que ocasionó que se tuvieran que hacer fuertes inversiones.
1980-1990	Cambio el dinamismo del PIB sectorial, canalización de recursos vía Banca de Desarrollo.

Fuente: Banco Mundial Agricultural Credit, Rural Development Series, 1991.

Como podemos observar, el crédito ha jugado un papel preponderante en el sector agrícola mexicano, siendo el segundo instrumento fundamental, para sustentar el desarrollo.

Las decisiones para la canalización de los recursos crediticios se han caracterizado por tratar de responder a la demanda que se genere por los mismos. Sólo dos aspectos de la canalización del



crédito obedecen a decisiones políticas: su distribución entre el sector público y el resto de la economía y la designación del crédito de fomento.

Desde sus inicios, el sistema financiero de fomento se ha caracterizado por ser el principal medio para la canalización del crédito preferencial, otorgado a bajos costos y con condiciones más favorables, motivo por el cual es un instrumento esencial para dirigir el desarrollo.

El sistema financiero de fomento (Banca de desarrollo y fondos de fomento) ha desempeñado un papel muy importante en el desarrollo agrícola y por ende en el del país, lo anterior lo ha logrado básicamente a través de financiar proyectos de inversión estratégicos, canalizar recursos hacia actividades y regiones prioritarias, apoyando obras <sup>x</sup>públicas y proporcionando asesoría técnica y extensionismo financiero, también ha ayudado a la formación de capital mediante el financiamiento a la ampliación de la infraestructura básica como caminos, presas y parques industriales.<sup>7</sup>

Durante los ochentas, el crédito que canalizó la banca de fomento representó el 55-60% del total otorgado por el sistema bancario. Estos recursos se destinaron al gasto del sector público, principalmente, más que a financiar proyectos de desarrollo. Así

---

<sup>7</sup> BANRURAL, Normas para la Integración, Transformación y Funcionamiento Interno de los Sujetos de Crédito, México, 1978.

por ejemplo, en 1980, únicamente el 19% del crédito de la banca de desarrollo era destinado al sector agropecuario, para 1982, esta proporción disminuyó a 7%, cabe mencionar que durante este mismo periodo el porcentaje de créditos al gobierno federal paso del 21% al 47%.\*

Crédito de la Banca de Desarrollo por Actividad Económica

% del PIB

	1980	1981	1982
TOTAL	13.3	15.8	26.7
Agrop. Silv. y Pesca	2.5	2.0	2.0
Minería	0.1	0.1	0.5
Energéticos	2.3	2.5	5.1
Ind. de Transform.	2.1	2.0	3.2
Construcción	0.4	0.2	0.1
Vivienda Int. Soc.	0.3	0.2	0.1
Com. y Transporte	0.8	1.1	1.4
Otros Serv. y Act.	1.9	1.9	1.6
Comercio	0.1	0.2	0.2
Gob. Fed, Edos. y Mun.	2.8	5.6	12.5

Fuente: Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo, 1984-1988.

\* Cuadernos de Renovación Nacional, Desarrollo Rural Integral Vol. XV.

La disponibilidad de recursos fiscales y de préstamos externos ha jugado un papel determinante en la definición de las políticas de desarrollo y de su financiamiento, ésto puede verse claramente si se analiza la evolución de la banca de desarrollo y de los fondos de fomento, particularmente los relacionados con el sector agrícola.

De acuerdo con el Programa de Modernización del Campo, el objetivo era lograr una vinculación eficiente con los procesos productivos a fin de que se logre tener un desarrollo agrícola que permita que este sector esté dentro de los procesos productivos internacionales, ésto con el propósito de que cuando se tenga liberalizado este sector, sea la especialización en los sectores más competitivos la que permita maximizar el valor de la producción y el ingreso nacional. (Fuente: Programa Nacional de Modernización del Campo, 1990)

En 1990 se trató de disminuir la protección al sector agrícola, a través de reducciones significativas en el nivel de los subsidios canalizados a la producción y de eliminación de barreras a las importaciones, de forma que:

- Se eliminaron la mayoría de las restricciones cuantitativas, ya que desaparecieron casi todos los permisos previos a la importación en el sector agrícola.
- Se estableció un arancel máximo de 20 por ciento.

No es difícil imaginarse la dificultad en la implementación de estas medidas de liberalización comercial, debido al problema económico y político que representa la enorme discrepancia en la política agrícola en México respecto a la de Estados Unidos y Canadá.

#### 1.4 La Intervención Gubernamental en el Sector Agropecuario

Comúnmente, se ha aceptado que la intervención del gobierno en el sector agropecuario debe encaminar sus políticas para lograr:

- Autosuficiencia alimenticia e incremento en la producción de insumos agropecuarios.
- Movilización de recursos para el sector
- Asegurar la oferta alimenticia

- ° Incrementar y estabilizar el ingreso del sector, mejorando la distribución del ingreso
  
- ° Mejorar la Balanza de pagos..

Todos estos objetivos no pueden lograrse al mismo tiempo, por lo que frecuentemente es necesario hacer concesiones entre ellos.

La autosuficiencia alimenticia, se basa en el concepto de que el depender en las importaciones de alimentos conlleva a fluctuaciones en los precios mundiales y a problemas de abastecimiento.

Las políticas gubernamentales tienen la facultad de reasignar recursos humanos y materiales para lograr el desarrollo de áreas específicas claves que redunden en mayor bienestar de los productores y en el mejoramiento de la distribución del ingreso.

Para lograr asegurar la oferta de productos agropecuarios, se utilizan los subsidios, y los recursos para esta transferencia provienen de la captación fiscal en su mayoría.

Es importante reconocer que en ciertos casos, las intervenciones pueden ser benéficas, y lo que debe de buscarse en el sector agrícola mexicano es modernizar este sector, hacerlo competitivo a nivel nacional primeramente, con el fin de que pueda enfrentar la

competencia y descapitalización que puede sufrir con el Tratado de Libre Comercio.

En este Capítulo, se mostró un panorama general de la situación actual del sector agrícola, partiendo de una revisión general de la evolución del mismo, con el fin de dar un mejor entendimiento de la situación actual del campo en México, se estudió la evolución del crédito en el financiamiento del desarrollo del sector, para poder demostrar que ha sido un sector caracterizado por un apoyo gubernamental exagerado, lo cual lo ha llevado a mantener su ineficiencia, ya que no se ha procurado lograr, motivar al sector a fin de que se preocupe por generar ingresos suficientes para su autofinanciamiento.

Por otra parte, se ha visto que el financiamiento al sector agrícola, es un reflejo de las políticas de desarrollo que se han aplicado y que han delineado en cierta medida la actual realidad del campo mexicano, de igual forma, se describió la política gubernamental intervencionista que caracteriza este sector.

Lo anterior, con el fin de justificar que se escogió este sector como tema de estudio debido a que es urgente crear una conciencia de la necesidad de cambio que enfrenta este sector, es imposible continuar con la tendencia de sobreprotección, y paternalismo, a fin de que la agricultura y los agricultores no perezcan cuando se liberalice el sector y tengan que competir en una base de desigualdad e injusticia, con un sector agrícola primermundista como el de Estados Unidos y Canadá.

## CAPITULO II

EL SECTOR AGRICOLA COMO ELEMENTO CLAVE  
DE LAS POLITICAS DE DESARROLLO,  
DETERMINACION DE SUS NECESIDADES



## 2.1 El Sector Agropecuario, Elemento Clave de las Políticas de Desarrollo

El Sector Agropecuario en México, es un sector que en tanto que ha cubierto en diferentes medidas las necesidades alimentarias de la población, ha sido a lo largo de la Historia de México un elemento clave en la determinación de las políticas de desarrollo del país.

En México, se buscó alcanzar el modelo de desarrollo agrícola norteamericano, caracterizado principalmente por grandes empresas con uso intensivo de maquinaria, agricultura especializada con alto rendimiento, consecuentemente, la inversión pública favoreció a las entidades que presentaban un mayor grado de desarrollo agrícola capitalista, como consecuencia se dió una polarización entre la agricultura del norte que recibía una influencia directa de la tecnología utilizada en norteamérica y la del sur que seguía adoptando patrones de producción con gran atraso tecnológico.

Actualmente, se requieren alternativas al desarrollo agrícola, a fin de incrementar la producción y rentabilidad del mismo.

En el sector agropecuario cerca de la mitad de la población carece de educación primaria, la tercera parte no cursa la secundaria, la tasa de mortalidad preescolar es tres o cuatro veces mayor, al menos el 40 % de la población carece de medios de comunicación, no se cuenta con servicios sociales como drenaje, alcantarillado, agua potable, electricidad y, el 70 % de la población que habita estas

zonas no cuenta con una vivienda aceptable, en tanto que en los estados más desarrollados únicamente el 10 % de la población vive en tales circunstancias.

En México cerca de 21 millones de gentes viven por debajo de la línea de pobreza (la línea de pobreza equivale a 2775 nuevos pesos de ingreso anual en áreas urbanas y 2490 nuevos pesos en áreas rurales), de los cuales cerca de dos terceras partes de los pobres viven en áreas rurales.<sup>1</sup>

No obstante la canalización de recursos hacia el sector agrícola que el Gobierno ha fomentado, la misma no ha podido llegar en forma significativa a la población más pobre, (concentrada en los estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca), para efectos financieros, un campesino de bajos ingresos se define como: a) aquel con un ingreso neto anual de menos de 1,000 veces el salario mínimo de la región donde éste se localice, o b) el ejidatario sin importar su ingreso neto anual; esta definición se contrapone al hecho de que las familias campesinas más pobres de México están subempleadas y por lo tanto sus ingresos netos serían menores a los de la definición de campesinos de bajos ingresos.

El crédito agrícola de las instituciones financieras no parece cubrir las necesidades de crédito de la población rural de México y ésto se debe principalmente a: <sup>19</sup>

---

<sup>1</sup> BANRURAL, op.cit pp. 7

<sup>19</sup> BANRURAL, op.cit pp.6

° Una excesiva centralización en la toma de decisiones en el sistema financiero, frecuentemente los programas crediticios formulados para aliviar la pobreza de los campesinos más pobres no cubren las necesidades de éstos, que frecuentemente necesitan paquetes de tecnología.

° Las políticas y procedimientos que utilizan los bancos para el otorgamiento de créditos son agobiantes, paternalistas, y conllevan un sin número de costos que son transferidos a los campesinos.

° Los bancos prefieren otorgar créditos por grandes sumas en lugar de créditos pequeños, pero enfocados a resolver problemas específicos, que son el tipo de crédito que los campesinos necesitan

Bajo estas circunstancias, los campesinos rurales tienen que utilizar canales informales de crédito, con tasas de interés superiores a las que otorgan las instituciones financieras, este tipo de crédito informal, es generalmente de corto plazo y se utiliza mayormente por los campesinos, cuando éstos no tienen recursos para cubrir necesidades de consumo básico.

Durante los últimos tres años, el gobierno ha disminuido el subsidio otorgado vía tasas de interés, reconociendo la necesidad de un cambio estructural en el sistema financiero, encaminado a

otorgar créditos que cubran las necesidades crediticias de los campesinos de las zonas rurales y por lo tanto sirva como un reactivador del sector agrícola.

El crédito agrícola deberá estar encaminado a :

- ° Brindar un servicio crediticio integral a los campesinos de las zonas rurales, que cubra sus necesidades,
- ° Eliminar su comportamiento paternalista y simplificar sus procedimientos administrativos,
- ° Utilizar y promover diversos tipos de asociaciones rurales,
- ° Crear una conciencia campesina capaz de identificar, planear y administrar eficientemente sus necesidades crediticias,
- ° Brindar crédito para que los campesinos puedan contratar servicios de asistencia técnica,
- ° Transferir a los campesinos la responsabilidad de comerciar los insumos y productos agrícolas y,

° Racionalizar el subsidio crediticio mediante la reclasificación de las comunidades campesinas, de acuerdo a su productividad y necesidades, brindando prioridad crediticia a los estratos considerados con mayor pobreza.

Para lograr lo anterior, he investigado las áreas que necesitarían la adopción de programas especiales que otorgasen distinciones de acuerdo al nivel de ingreso o a la productividad, de esta forma, se podrán identificar y/o establecer canales financieros alternativos (uniones de crédito, asociaciones indígenas) con el fin de que el crédito llegue a aquellos campesinos que más lo necesitan.

Un programa tendiente a favorecer a los agricultores de los estados más pobres de México, deberá considerar la operación de fondos no gubernamentales. Durante los ochentas se trató de implementar este sistema y dió buen resultado; operan prestando dinero a una sola persona o a pequeños grupos de campesinos, sin embargo, hay diversos factores que dificultan los préstamos a los campesinos, destacando:

° Su localización, casi siempre en áreas lejanas, donde es difícil obtener la información, por lo que el prestar a individuos con ingresos por debajo del salario mínimo rural (\$6,000 pesos por día) que solicitan pequeñas sumas, debido a su baja capacidad, se vuelve muy caro,

este tipo de préstamo varía de los \$300,000 pesos a \$1,500,000.00 que representan grandes sumas en relación a su nivel de ingreso.

- ° El analfabetismo, hay una gran cantidad de campesinos subempleados y que no saben leer ni escribir por lo que es difícil que cumplan con los procedimientos necesarios para que se les otorguen créditos, ésto aunado a las dificultades derivadas de las grandes distancias, son barreras que se interponen al crédito a los pobres.

Derivado de lo anterior se puede entender lo costoso de los préstamos a los campesinos rurales al menos en las etapas iniciales, por ejemplo, los gastos de los empleados son altos, ya que como la mayoría de los clientes son campesinos iliteratos, les da pena ir a los bancos y se tiene que ir directamente a sus casas.

## 2.2 El Sistema Financiero Mexicano

A continuación, abordaré de forma sintética: el Sistema Financiero Mexicano, de la época del Desarrollo Estabilizador en adelante; el sector agropecuario, a partir de la Segunda Guerra Mundial; y el crédito agropecuario, durante el transcurso de la presente década.

El Sistema Financiero en México, está integrado por organismos del Estado que ejercen una función normativa supervisora y reguladora

de la prestación del servicio público de banca y crédito, así como por instituciones de crédito e intermediarios financieros no bancarios, que comprenden a las aseguradoras, afianzadoras, casas de bolsa, sociedades de inversión y organizaciones auxiliares de crédito.

En términos generales, ha sido lenta y conservadora la evolución de la estructura, funciones e instrumentos de este sistema. Podemos identificar diversas etapas del financiamiento al desarrollo del país:

De la posguerra a 1976: Se consolida la banca especializada y predomina sobre el mercado de valores.

De 1976 a 1982: Se transforman las instituciones en banca múltiple y se inicia una incipiente competencia con el mercado de valores.

De 1982 a 1990: Se estabiliza la banca múltiple e intensifica la competencia con el mercado de valores.

En cada una de estas etapas, el contexto económico externo e interno del país ha ejercido una influencia determinante en la modernización del sistema y canalización de sus recursos.

Durante el desarrollo estabilizador, la canalización principal del crédito fue hacia la industria, ya que presentaba menores riesgos, por sus ciclos más cortos de producción y comercialización, así como por sus garantías tangibles de más pronta realización. En contraste, el sector agropecuario se vió desfavorecido, limitando su capitalización y tecnificación.

La banca pública y mixta constituyó la fuente fundamental de apoyo al sector agropecuario principalmente a los ejidatarios y comuneros.

A finales de 1975, se optó por la canalización de recursos a la industria, en detrimento del sector agropecuario.

A partir de 1982, las fuentes externas de recursos asignados a programas financieros para el sector agropecuario, jugaron un papel preponderante como complemento a los recursos internos destinados a financiar el desarrollo de este sector.

### 2.1 Crédito Agrícola

Durante los ochentas, la atención crediticia del sistema bancario al sector agropecuario ha mostrado una tendencia a la baja en términos reales.

Si bien es cierto que esta época se caracterizó por una crisis económica general y particularmente en el sector agropecuario, que



requirió canalizar un cuantioso volumen de crédito al Gobierno, y establecer altos niveles de encaje legal, el crédito al campo se ha visto deteriorado en mayor proporción que el crédito total del sistema.

Por otra parte, la proporción de la cartera agropecuaria respecto a la cartera total del sistema se ha reducido poco a poco, ya que en 1980 el saldo del crédito al sector agropecuario representaba el 13.5 % del saldo total del sistema, sin embargo, a fines de 1987 esta proporción se redujo al 3.2 %.

El monto de crédito otorgado por las principales instituciones de apoyo crediticio al sector agropecuario, como BANRURAL y FIRA, mostraron una tendencia decreciente, a excepción de 1981, año en el que el crédito otorgado por ambas instituciones se incrementó en 6.3 % con respecto al año anterior, en los siguientes años disminuyó representando el crédito otorgado en 1987 el 51 % del valor otorgado en 1980.

En lo referente a los subsidios financieros implícitos en las tasas de interés, a finales de los ochentas disminuyeron considerablemente, sin embargo en 1981 el fenómeno se revierte, presentándose tasas de interés para créditos de avío de 17.3 % anuales, lo cual puede explicarse por la política económica que considera la racionalización y eliminación de subsidios, así como al abatimiento de la inflación."

---

" BANRURAL, Ibid pp.10

En cuanto al índice de financiamiento con respecto al PIB, se ha podido apreciar que en épocas de inflación alta, la proporción relativa del financiamiento total al PIB Nacional, es marcadamente superior a la del financiamiento agropecuario, tal y como sucedió en los años de 1982, 1986 y 1987.

Por lo anterior, podemos suponer que cuando se presentan épocas de inflación elevada, los recursos de la banca se canalizan hacia los sectores más rentables de la economía, debido a que los productos de consumo básico se rigen por precios controlados siendo poco atractivos a la inversión privada.

### **CAPITULO III**

#### **APOYO AL SECTOR AGRICOLA, PROPUESTAS DE MODERNIZACION Y DESARROLLO**

### 3.1 Apoyo al Sector Agrícola

Las distorsiones que afectan al sector agropecuario han sido resultado tanto del conjunto total de las políticas de apoyo a la agricultura como de las medidas de tipo comercial.

La política agropecuaria seguida hasta finales de los ochentas, basada en la intervención del gobierno en los mercados agropecuarios, tenía como fin apoyar a los productores de menores ingresos, promover la autosuficiencia alimentaria y compensar la falta de infraestructura en la comercialización. No obstante, terminó por beneficiar a los productores de mayores ingresos e impidió el surgimiento de comercializadoras privadas. Esta intervención llegó a ser tan grande que el sector pasó a depender de la disponibilidad de crédito, insumos, almacenamiento y comercialización que tuviera el gobierno.

Esta política provocó que durante la mayor parte de la década de los ochentas el producto interno bruto de la agricultura se estancara y que en algunos años registrara disminuciones. Asimismo, la balanza comercial del sector se deterioró en forma importante.<sup>11</sup>

La política agropecuaria que se sigue en la actualidad es una política a largo plazo, con el fin de tratar de garantizar el

---

<sup>11</sup> INEGI, VI Censo Agrícola-Canadero y Ejidal. Resumen General (Resultados Muestrales a Nivel Nacional, y por Entidad Federativa). Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, Aguascalientes, Ags, 1990.

incremento del bienestar rural y asegurar la oferta alimentaria del país.

Actualmente, los apoyos al campo son de tipo indirecto y generalizado, son indirectos ya que se canalizan a través de precios, crédito, fertilizantes, seguro agrícola, agua y electricidad principalmente, ya que en México no existen pagos directos a los productores, por lo que los apoyos además de ser indirectos son de tipo generalizado, ya que se canalizan en forma homogénea para toda la producción, lo cual no permite apoyar la producción de un bien en específico.

A continuación analizaré los principales instrumentos de apoyo a la producción agropecuaria que se han utilizado en México, su evolución y el subsidio a la producción de cada uno de ellos.

- 1.- Precios de garantía.- Para favorecer la producción agrícola se fijaron precios de garantía para los cultivos básicos (maíz, frijol, trigo, arroz, soya, sorgo, cártamo, cebada, ajonjolí y algodón) que aseguraban un ingreso a los productores. Cabe mencionar que no siempre se anunciaba el precio que tendría el producto antes de la siembra, por lo que el productor no podía elegir en forma óptima su cultivo. Estos precios de garantía se utilizaban en todo el país, lo que implicaba considerar que existía una misma disposición de recursos, costos de producción y por ende la misma calidad en todo el país. Actualmente, el comportamiento de los precios nacionales es

cada vez más parecido al de los internacionales, excepto en el caso del maíz, ya que <sup>este</sup>este junto con el frijol, son los únicos productos agropecuarios que continúan con precio de garantía.

Estos precios, superiores a los internacionales y pagados por CONASUPO, son considerados como subsidios, en tanto que constituyen una forma de transferencia de ingresos del gobierno a los productores.

Subsidio Vía Precios a Productores Agrícolas  
(millones de viejos pesos)

	1986	1987	1988	1989	1990
Arroz	8,350	25,484	-4,192	67,344	26,609
Frijol	-122,654	-584,115	-472,698	-217,598	320,792
Maíz	216,815	946,663	1,055,311	41,917	3,131,448
Sorgo	94,408	164,684	325,839	194,091	147,208
Soya	22,239	132,125	17,476	299,151	50,131
Trigo	-99,495	-205,841	-220,638	-423,428	-406,491

Fuente: Gerencia de Financiamientos Multilaterales, NAFIN

Uno de los elementos más importantes en la política de modernización del campo emprendida a partir de 1990 fué el establecimiento de un marco claro y estable para la fijación de los precios de los productos agropecuarios. Hoy en día y

debido a la política de liberalización del comercio exterior agropecuario, los precios se establecen en función de los niveles internacionales, en forma que los precios reflejen las ventajas comparativas con que se cuenta."

Sin embargo, no todos los productos se encuentran bajo este esquema de libre mercado, ya que para los productos más sensibles se establecen precios de concertación (se han establecido para el sorgo, soya, trigo, arroz, cártamo y cebada). Estos precios se fijan mediante negociaciones entre productores e industrializadores, y el gobierno únicamente interviene como moderador (el precio de concertación es el precio internacional del producto más el costo de desembarque, más un promedio del costo de arrastre a los principales centros de consumo).

Debido a la alta sensibilidad social del maíz y del frijol, estos productos han permanecido bajo el esquema de precios de garantía. Este precio de garantía es superior al existente en el mercado internacional (el maíz es 55% superior) y a diferencia de como se manejaba en un principio, estos precios son anunciados antes de la siembra del producto.

- 2.- Fertilizantes.- El precio de los fertilizantes lo fija el gobierno, y es inferior al precio del mercado internacional

---

"OECD, Tables of Producer Subsidy Equivalents 1979 - 1990.

(llegó a ser hasta 50% inferior). Debido a lo anterior, el subsidio vía fertilizante que se canalizaba a los productores era altísimo.

Actualmente, Fertimex cobra por entregar el producto, y su precio se incrementó en 20%, con lo cual se cubre cerca del 90% de los costos marginales de producción.

- 3.- Crédito Agrícola.- Las principales instituciones de crédito que financian a los productores agropecuarios son el Banco de Desarrollo Rural (BANRURAL), los Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura (FIRA), y la Banca Comercial.

La principal institución de crédito para el campo es BANRURAL que presta a los productores a tasas menores a las comerciales, dependiendo de su ingreso y de los productos que siembren. BANRURAL recibe dos tipos de transferencias, las programadas del gasto del gobierno y las destinadas a compensar la pérdida del capital."

Por su parte, la Banca Comercial participa con cerca del 24% (1985) del total del crédito otorgado a los productores agrícolas. Sin embargo, el 94% de estos créditos son redescontados con FIRA. Estos bancos reciben principalmente a

---

"BANRURAL, Op.cit pp.10



productores comerciales y únicamente el 34% de sus créditos son para productores de bajos ingresos.<sup>15</sup>

El Banco de México es el depositario de FIRA, que está conformado por tres fideicomisos, el primero se dedica a la agricultura y ganadería, el segundo que descuenta préstamos a corto plazo para granos, ganadería y agroindustria y el tercero lleva a cabo asistencia técnica y funciona también como fondo de garantía. Fira ha venido desempeñando un papel importante, ya que ha pasado del 2% de los créditos agrícolas en 1985 a manejar cerca del 45% en 1991.<sup>16</sup>

El sector financiero de fomento al campo participó en el cambio estructural del sector agropecuario, buscando garantizar un flujo de crédito oportuno y que cubriera en lo posible la demanda, por el mismo, existente. Sin embargo, la tendencia del otorgamiento de subsidios vía crédito ha sido descendiente, así de 1988 a 1989 disminuyó en 96%.

- 4.- Seguro Agrícola.- La Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera (ANAGSA) contaba con programas de seguro contra riesgos en la producción, ganado, maquinaria agrícola y agroindustrial y un programa de seguro de vida para los productores rurales.

---

<sup>15</sup> Vid supra.

<sup>16</sup> Vid supra

ANAGSA aseguraba el 100% de la producción financiada por BANRURAL.

i) El seguro de producción cubría a los productores contra pérdidas ocasionadas por agua, fuego, germinación insuficiente y otros problemas no ocasionados por el productor, reembolsando a los productores el valor total de las inversiones llevadas a cabo hasta el momento de la pérdida (incluyendo costos imputados por el trabajo del productor), menos el valor de la producción recuperada.

ii) El seguro ganadero reembolsaba a los productores el valor del ganado muerto o dañado más los costos del veterinario.

iii) El seguro de maquinaria agrícola y agroindustrial cubría tanto tractores como camiones, bombas y cierta maquinaria agroindustrial. Estos aparatos eran asegurados contra desastres naturales y pérdidas debido a factores como la negligencia durante la instalación de la maquinaria.

Por ley, todos los productores que obtuvieron un crédito de BANRURAL debían adquirir un seguro, según la actividad, así como un seguro de vida.

La prima del seguro era cubierta 100% por los productores de frutas y vegetales. Sin embargo, en el caso de granos básicos, el gobierno pagaba hasta el 50% de la prima.

Debido a distorsiones se liquidó ANAGSA y ha sido sustituida por AGROASEMEX, que funciona como aseguradora que cobra primas y lleva a cabo una investigación clara de los siniestros.

- 5.- Agua.- En México, debido a las condiciones climáticas existentes, el sistema de irrigación es crucial para la agricultura. Por ley el agua se cobraba (hasta 1990) en base en el tamaño del distrito de riego, el tamaño en comparación del terreno dentro del distrito y si el producto cultivado era para fines comerciales o no. Este análisis ocasionaba tarifas muy bajas en el cobro del agua, lo cual propiciaba que no existiera recuperación de los costos de la inversión en la infraestructura.

Con la política de modernización del campo se ha transferido el cobro del agua a los distritos de riego y se ha buscado cobrar el costo marginal de operación y destinar este ingreso, al mantenimiento de los canales de riego y obras de infraestructura básica. De esta forma la cuotas se incrementaron de 500 pesos a 50 nuevos pesos por día por canal.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> The World Bank, Agricultural sector review, Discussion Papers, 1991.

**Subsidio Vía Agua a Productores Agrícolas**

**(millones de viejos pesos)**

	1986	1987	1988	1989	1990
Arroz	532	327	1,078	2,569	2,968
Frijol	652	1,792	7,802	6,040	12,825
Maíz	2,889	5,416	23,044	27,484	43,607
Sorgo	2,258	4,331	13,414	17,388	33,845
Soya	1,952	1,880	2,600	13,750	11,519
Trigo	5,276	10,035	23,313	31,005	42,930

Fuente: Gerencia de Finanzamientos Multilaterales, NAFIN

- 6.- Electricidad.- El agua es distribuida a los productores agrícolas por medio de energía eléctrica, la cual se cobra mediante una tarifa especial (la 9) para riego agrícola.

**Subsidio Vía Electricidad a Productores Agrícolas**  
**(millones de viejos pesos)**

	1986	1987	1988	1989	1990
Arroz	1,267	1,309	4,683	10,013	3,508
Frijol	1,553	7,164	33,882	23,538	15,154
Maíz	6,877	21,647	100,072	107,094	51,526
Sorgo	5,376	17,311	58,253	67,755	39,991
Soya	4,647	7,515	11,292	53,579	13,611
Trigo	12,560	40,110	101,239	120,815	50,726

Fuente: Gerencia de Financiamientos Multilaterales, NAFIN

En virtud de la eliminación de los subsidios al sector agropecuario, la C.F.E. incrementó 143 % el precio de la energía eléctrica de la tarifa (de la 9).

- 7.- Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO).- Es la empresa paraestatal mediante la cual el Estado interviene en la comercialización de los granos básicos y oleaginosas.

CONASUPO adquiría maíz, trigo, arroz, sorgo, frijol, soya y oleaginosas. La compra de estos productos ha variado bastante año con año, sin mantener un patrón estable. No obstante en 1989 se llevó a cabo una restructuración de CONASUPO, mediante la cual dejó de comercializar la mayor parte de los productos

agropecuarios. En la actualidad únicamente comercializa el frijol y el maíz, siendo la única entidad que lleva a cabo las importaciones de estos dos productos, así como de la leche en polvo.

Al retirarse CONASUPO de la comercialización de los productos agrícolas no han surgido comercializadoras privadas importantes por lo que se creó en 1991 la empresa Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) que tiene únicamente la finalidad de ayudar a los productores a comercializar sus cosechas, sin llegar a intervenir en este proceso.

## **CAPITULO IV**

**LA NECESIDAD DE LIBERALIZACION COMERCIAL EN MEXICO  
ANTE EL TLC Y LA PARTICIPACION DEL BANCO MUNDIAL EN  
EL FINANCIAMIENTO AL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA**

#### 4.1 Liberalización Comercial Agropecuaria Ante el TLC

México, enfrenta actualmente una necesidad de desarrollo, que le permita competir en una base de igualdad en los mercados internacionales.

El sector agrícola por su parte ha venido experimentando cambios profundos sobre todo ante los retos que impone al sector el Tratado de Libre Comercio, a continuación se describe el panorama en el que se está presentando la liberalización gradual del sector, así como las medidas que se han tomado y deberán aplicarse en el futuro.

Es importante tomar en cuenta que tanto Estados Unidos como Canadá cuentan con programas específicos de apoyo a la producción del sector agropecuario, en tanto que en México los subsidios a la producción agropecuaria son muy pocos. Actualmente, Estados Unidos y Canadá tienen aranceles a la importación más elevados en el sector agropecuario que en el industrial, sin embargo en México existe el mismo nivel de aranceles a la importación de productos del sector industrial y agropecuario (entre 0 y 20%), y en los últimos años el nivel de subsidios a la agricultura ha sido casi eliminado."

Por lo anterior, este sector no puede ser tratado igual que el resto de los sectores de la economía, ya que como se ha visto no

---

"Buckely, Katherine, Examining U.S./Canadian Free Trade Agreement Issues for Fresh Fruits and Vegetables: A U.S. Perspective, 1989.



existen las mismas condiciones en el exterior, ésto es debido entre otras cosas a las políticas de apoyo a los productores que se otorgan en Estados Unidos y Canadá.

La política agropecuaria que siga México ante el Tratado de Libre Comercio deberá de tomar en cuenta los altos niveles de apoyo y tratar de seguir las siguientes opciones:

- ° Considerar que las distorsiones que genera el apoyo de Estados Unidos y Canadá no disminuirán, por lo que convendría abrir completamente el sector y buscar que los productores se especialicen.
- ° Mantener los permisos de importación existentes y que el gobierno se beneficie de los subsidios existentes en el mercado internacional.
- ° Mantener temporalmente los permisos previos de importación, con el beneficio para el gobierno de ser el único importador.

México, únicamente cuenta con permisos previos de importación que son cuotas asignadas por CONASUPO para el maíz y el frijol, por lo que es el único instrumento que permite prevenir fluctuaciones en los precios, pagando el costo del mismo (del permiso) el consumidor. Este instrumento también sirve para prevenir

fluctuaciones en los precios nacionales que dañen el ingreso de los productores y evita competencia desleal de las importaciones subsidiadas.<sup>19</sup>

Por su parte, Estados Unidos y Canadá emplean una serie de instrumentos para regular el mercado de las fluctuaciones y dar protección a sus productores nacionales.<sup>20</sup>

Actualmente, México no cuenta con los recursos financieros para poder emprender programas de apoyo a la producción agropecuaria y tratar de otorgar montos similares a los otorgados por los países desarrollados para que los productores nacionales puedan competir.<sup>21</sup>

En materia comercial, el sector agrícola deberá establecer disciplinas multilaterales para regular el comercio de productos agropecuarios y evitar las distorsiones comerciales en este sector, así se deberá de buscar:

- Acceso a mercados.- Podría buscarse una reducción de cerca de un 30% de la suma de los aranceles, la reducción de aranceles podría hacerse bajo la base de las tasas consolidadas y no las realmente aplicadas.

---

<sup>19</sup> The World Bank, Project Completion Report, Discussion Papers, 1991.

<sup>20</sup> Agriculture Canada, Annual Report of the Agricultural Products Board, 1989.

<sup>21</sup> The World Bank, Trends in Developing Economies, 1992.

- Apoyos internos.- Eliminar gradualmente el valor estimado de la ayuda otorgada a cada productor.
- Subsidios a la exportación.
- Buscar que las medidas sanitarias y fitosanitarias sean objeto de disciplinas internacionales para que no se conviertan en obstáculos injustificados al comercio.

En 1989, el 47% del valor de las importaciones agropecuarias y agroindustriales se realizó a través de fracciones sujetas al requisito de permiso previo, mientras que en 1985 la cobertura de dichos permisos ascendía a 79% (Fuente: Según datos de la SECOFI). Entre los principales productos que han sido eximidos de este requisito, figuran las carnes de bovino y porcino, sorgo, semillas, pasta, aceite de soya y arroz.<sup>22</sup>

#### 4.2 Liberalización de las Importaciones

A continuación se presentan los productos de importación del sector agropecuario y forestal que todavía continúan sujetos al régimen comercial de permiso previo, así como las principales razones por la cual todavía, continúan sujetos al requisito previo.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> The World Bank, Op.cit pp.17

<sup>23</sup> Gerencia de Financiamientos Multilaterales, Documentos Varios

Carne de ave.- En México no es competitiva debido a los altos costos de los insumos, principalmente granos forrajeros, por lo cual no se han logrado alcanzar escalas óptimas de producción.

Huevo.- En este caso se mantiene bajo permiso previo de importación debido a que si se liberara, los Estados Unidos, por su capacidad de producción y por su menor precio podrían apropiarse de casi todo el mercado nacional.

Leche.- México es el principal importador de leche en polvo a nivel mundial, en 1989, el valor importado fue de 488 millones de dólares. La producción de productos lácteos en México no es competitiva debido a los altos costos de los insumos así como al control de precios para la leche, (que ha frenado la capitalización del sector) y a la presencia de un alto subsidio en los países desarrollados.

Granos.- Este es el subsector que registra el mayor nivel de subsidio en el exterior, por lo que el comercio internacional de estos productos se encuentra sumamente distorsionado.

#### **4.3 Congruencia Arancelaria**

Es importante destacar el hecho de que ha existido incongruencia en el tratamiento arancelario de los insumos y los productos del sector. En México se aplica un arancel de 10% para el insumo, 15%

para el producto intermedio y 20% para el producto final (Esta es una forma de otorgar protección a la industria nacional, creando distorsiones ya que el productor, tiene una mayor protección relativa. Lo mejor sería que todos los productos sin importar el grado de elaboración se encontraran con el mismo arancel). Para el caso de los productos liberados, los aranceles de los insumos son, en muchos casos, mayores que los de los productos finales, o los insumos se encuentran con permiso previo mientras que la importación del producto final está liberada. Tal es el caso del subsector pecuario en el cual, a excepción del pollo, todos los demás se encuentran liberados, sin embargo los insumos maíz y trigo forrajero se encuentran controlados."

También se llegan a presentar casos en los que todo un producto se encuentra sujeto a permiso previo a excepción de una o dos fracciones por las cuales se realizan importaciones y distorsionan la protección que se busca otorgar. Tal es el caso del suero de leche, que está liberado y la leche en polvo únicamente puede ser importada por CONASUPO, o el caso de las partes de pollo preparadas que están exentas de permiso previo al tiempo que el resto del pollo está controlado."

El nivel de protección de los principales productos de importación liberados, que únicamente se encuentran con arancel, es negativo en

---

" The World Bank, Op.cit pp. 22

" vid Supra.

la mayoría de los casos. En el cártamo, carne de puerco y leche, la protección es positiva, aunque sería conveniente tomar en cuenta el alto nivel de subsidios que se otorgan en el extranjero para su producción.

Sin embargo, existen productos agropecuarios que se encuentran sujetos a permisos previos de importación, y como podemos observar a continuación, en estos productos sujetos a permiso previo de importación solamente el maíz se encuentra con un nivel de protección efectivo positivo, ya que el precio interno es muy superior al existente en los Estados Unidos (70%). En los demás productos analizados el nivel de protección es negativo, ya que el precio interno es menor al existente en el exterior.

Nivel de Protección de Productos Controlados (por ciento)

	Diferencial precios (MX/EUA)	Arancel promedio de insumos imp. (ponderado por part. en costo de prod.)	Protección efectiva
Maíz	70.63	7.63	53
Trigo	-4.33	8.145	-12.475
Frijol	-2.14	8.00	-10.14
Huevo	-23.12	4.82	-27.94

Fuente: Elaborado según datos de la Gerencia de Financiamientos Multilaterales, NAFIN.

#### 4.4 Liberalización de las Exportaciones

Hasta fines de 1989 los principales productos de exportación del sector agropecuario se encontraban sujetos a restricciones cuantitativas. El algodón se liberalizó de permiso previo en 1985, la miel de abeja en 1986, la exportación de becerros en 1989, el café a mediados de 1989, los principales productos hortifrutícolas se liberalizaron en agosto de 1990.<sup>26</sup>

Anteriormente existía el Programa siembra exportación de productos hortifrutícolas para regular la cantidad producida y la exportación de éstos, la finalidad de este programa era evitar que se saturara el mercado norteamericano y el precio de éstos disminuyera. Sin embargo, al eliminarse el programa, el precio de estos bienes no ha disminuido y la cantidad exportada no se ha incrementado, este último fenómeno se debe principalmente a que no todos los productos cumplen con las Órdenes de mercado (requisitos de tamaño, peso, y color).<sup>27</sup>

Las razones para que algunos productos continúen con permiso de exportación son muy variadas y algunas injustificadas; entre las principales destacan:<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Gerencia de Financiamientos Multilaterales, Documentos Varios, NAFIN.

<sup>27</sup> Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Congreso Forestal Mexicano. Tomo II. Centro de Investigaciones Forestales y Agropecuarias del Distrito Federal, INIFAP, SARH, Toluca, México, 1989.

<sup>28</sup> Schott, Jeffrey Free Trade Areas and U.S. Trade Policy, Institute for International Economics, Washington, 1990.

La flora y fauna se sujetan a permiso previo de exportación para evitar su posible extinción.

Los productos lácteos, están sujetos a permiso previo de exportación debido a que CONASUPO importa un volumen muy importante del consumo nacional y lo vende a un precio inferior al del mercado internacional.

En el caso del frijol, trigo, sorgo y semillas se han argumentado razones de seguridad alimentaria.

A continuación, describiré la importancia del Banco Mundial en el financiamiento al desarrollo de la agricultura en México.

#### 4.5 Participación del Banco Mundial en el Financiamiento al Desarrollo de la Agricultura en México

El financiamiento externo, desempeña el papel de una variable de ajuste que cierra la brecha entre el ahorro interno y los requerimiento de inversión de una economía.

Dentro de cualquier esquema de política de desarrollo, debe de impulsarse el desempeño de los instrumentos que componen el ahorro interno, así como acudir a los mercados internacionales para captar recursos externos que sirvan como complemento de financiamiento a los planes de inversión para el desarrollo.



Es importante destacar que el grado de acceso a los Mercados Internacionales está íntimamente ligado al grado de desarrollo de la economía, al grado de desarrollo de sus instituciones, a sus recursos estratégicos y a su estabilidad política, que en conjunto reflejan el grado de solvencia del país.

México, es un país en vías de desarrollo que en décadas anteriores carecía de capacidad productiva importante, tenía una plataforma de exportaciones débil y poco diversificada, carecía de recursos naturales estratégicos, y presentaba poco o nulo acceso a los préstamos privados, su financiamiento externo era principalmente de Organismos Internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, y el Banco Mundial.

Así el país comenzó a obtener recursos externos para financiar proyectos de desarrollo de largos períodos de maduración a tasas de interés bajas, para poder fomentar sectores con poco o nulo acceso al crédito privado, como es el caso del sector agropecuario, es así que el financiamiento externo comenzó a verse más que como una variable complementaria, como una estrategia de desarrollo.”

Actualmente es necesario el apoyo del financiamiento externo con el fin de lograr un flujo de recursos hacia los países en desarrollo, a fin de que éstos puedan emprender un crecimiento sostenido,

---

” The World Bank, Price Prospects for Major Primary Commodities, 1989 - 2000, Washington, D.C., 1990.

aumentar el nivel de ingresos de sus habitantes y proteger el medio ambiente.

La mayor parte del apoyo requerido debe provenir de los esfuerzos que los propios países en desarrollo realicen para movilizar sus recursos internos. Sin embargo, el financiamiento externo debe continuar jugando un papel suplementario importante.

La disponibilidad de recursos externos y las políticas de financiamiento al desarrollo han sufrido cambios en el tiempo y sus repercusiones van mas allá de sólo cambios en la asignación de recursos para impactar y modificar las políticas mismas de desarrollo.

Las profundas modificaciones observadas en el sector financiero de los años recientes, permiten analizar las repercusiones de las variables financieras en la redefinición de políticas de desarrollo.

El Banco Mundial considero debe continuar apoyando el desarrollo del sector agropecuario mexicano, y por ende jugar un papel vital en el financiamiento externo.

El Banco Mundial como organismo financiero multilateral se ha constituido en una de las principales fuentes de financiamiento externo para proyectos específicos que exigen elevados volúmenes de inversión.

#### 4.6 Importancia del Financiamiento del Banco Mundial en Proyectos de Desarrollo Económico

La presencia en nuestra economía del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial), se inicia en 1949, sin embargo, ha sido en los últimos años en los que ha adquirido mayor importancia, debido principalmente a la condicionalidad que caracteriza a los préstamos que otorga esta institución.

Durante estos años de apoyo permanente a los planes y programas de desarrollo de México, el Banco Mundial ha transferido recursos para el fomento de programas de desarrollo agrícola, industrial y de servicios.

Las características de dichos recursos en relación a sus amplios períodos de amortización (hasta 15 años), y las bajas tasas de interés de los mismos, han permitido que proyectos de vital importancia para el desarrollo del país como obras de infraestructura hidráulica, carreteras, caminos, presas, puentes, etc., que requieren altos niveles de inversión y amplios períodos de ejecución, pudieran ser realizados.

Asimismo, la asesoría técnica ofrecida por los especialistas del Banco Mundial, durante las misiones de evaluación que realizan, ya sea con el objeto de identificar, supervisar o evaluar un proyecto y en las cuales participan técnicos de las diferentes instituciones ejecutoras, es de gran importancia en el proceso de personal

especializado y capacitado, capaz de incrementar la productividad agrícola.

Particularmente, la presencia del Banco Mundial en apoyo del sector agropecuario se inicia en 1961, con el financiamiento del primer proyecto de irrigación en la zona noreste del país, por un monto de 15.0 millones de dólares.

A partir de esa fecha esta institución ha venido jugando un papel fundamental en el desarrollo agropecuario de México, apoyando proyectos de diferente tipo (infraestructura hidroagrícola, irrigación, desarrollo rural, crédito, asistencia técnica, comercialización, etc.).

La necesidad del país de obtener recursos externos adicionales ha llevado, por una parte a buscar las mejores alternativas dentro de las diversas fuentes de financiamiento y por otra a tratar de eficientizar la administración y operación de los proyectos financiados con este tipo de recursos, es bajo este contexto que se plantea el financiamiento del Banco Mundial como una alternativa del desarrollo del campo en México.

La composición del financiamiento externo disponible para los países en desarrollo se espera que continúe en la dirección observada en 1985-1990, que fué la siguiente:

- Las instituciones multilaterales expandirán su papel a través de un incremento en su exposición o mediante la creación de instituciones nuevas
- Los préstamos comerciales privados crecerán lentamente pero permanecerán bajos en términos absolutos
- La inversión directa y de cartera incrementará su participación.

#### 4.7 Situación de las Operaciones de México con el Banco Mundial

Hasta 1992, el Banco Mundial ha concedido a México 136 préstamos por un total de 19,071.84 millones de dólares. Al 30 de junio de 1992 se habían desembolsado 95 préstamos por un monto de 10,788.92 millones de dólares y estaban en proceso de desembolso 40 préstamos por 8,282.92 millones.

De los 40 préstamos en proceso de desembolso nueve corresponden al sector agropecuario por un total de 1,611.80 millones de dólares, dieciseis al sector industrial por 4,573.87 millones y quince al sector servicios por 2,097.25 millones de dólares.

Posición de México como Prestatario del Banco Mundial

(Año Fiscal 1992)

Millones de Dólares

Compromisos	1,489
Desembolsos brutos	1,519
Amortizaciones	971
Intereses y comisiones	860
Transferencias netas	(312)
Préstamos acumulados	19,071.84

Fuente: Según datos de la Gerencia de Financiamientos Multilaterales, NAFIN.

Cabe mencionar que la razón por la cual no considero el financiamiento externo como una alternativa de desarrollo, se debe básicamente a que actualmente las restricciones financieras en muchos países donantes hacen difícil incrementar la asistencia financiera en sus presupuestos, a pesar de que se han hecho reducciones sustanciales en los gastos militares como consecuencia del final de la Guerra Fría.

Así mismo, la disminución de la solvencia crediticia y de los ingresos per capita, ha hecho que países inicialmente dependientes de los flujos no concesionales se financien ahora cada vez más con flujos concesionales.

El número de países de bajo ingreso que están emprendiendo programas de ajuste diseñados para restaurar y sostener el crecimiento económico se ha elevado, por lo que requieren de apoyo concesional a fin de poder mantener sus reformas.

La mayor parte del financiamiento requerido para poder satisfacer los objetivos prioritarios de desarrollo de sectores que tienen un alto retorno de la inversión, debe provenir de fuentes internas, ya que así no se descapitaliza y a su vez estos sectores (el industrial y de servicios) generan ingresos suficientes como para poder obtener recursos a tasas de interés superiores, y el financiamiento del Banco Mundial debe de jugar un papel suplementario, que cubra básicamente las necesidades del sector agropecuario, ya que éste requiere de recursos frescos, tasas de interés bajas, y períodos de amortización que permitan un crecimiento lento y con baja tasa de recuperación.

La participación del Banco Mundial en el financiamiento, medida en términos de dólares constantes, se ha estancado desde 1982, sin embargo, ha venido representando una proporción cada vez más grande del financiamiento total debido a que los flujos de capital privado han disminuido.

## **CAPITULO V**

**EVALUACION DEL EFECTO DEL CREDITO OTORGADO POR EL  
BANCO MUNDIAL PARA EL FINANCIAMIENTO  
DEL DESARROLLO AGRICOLA,  
PROPUESTA DE DESARROLLO.**



### 5.1 Evaluación del Efecto del Crédito Otorgado por el Banco Mundial para el Financiamiento del Desarrollo Agrícola

La contratación de crédito externo en México, fué necesaria, debido a que de otra forma, al haber obtenido la recuperación de cartera una participación constante en los últimos años, la capacidad para otorgar créditos descontados habría ido disminuyendo en proporciones de casi un 40% aproximadamente cada año.

Las variaciones en los créditos descontados han estado en función directa a los créditos externos descontados, es decir que la evolución de crédito neto está estrechamente relacionada al crédito externo.

Sin embargo, la contratación de préstamos externos requiere ser complementada con apoyos fiscales que permitan absorber la pérdida cambiaria y el diferencial de tasas.

Los apoyos fiscales que ha otorgado el gobierno en los últimos años se han presentado básicamente en dos formas:

- De 1983 a 1988 los préstamos y las amortizaciones derivadas de los mismos, concedidos por los organismos internacionales (Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial) fueron cubiertos con recursos procedentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- A partir de 1989, se buscó lograr una mayor eficiencia y cuidado en el otorgamiento de subsidios, por lo que se acordó que fuera cada organismo que recibiera los recursos externos, el que cubriera dichos préstamos, por lo que el apoyo del gobierno consistió prácticamente en absorber las diferencias tanto de tipo de cambio, como del diferencial de tasas (activa y pasiva). (Fuente: Según datos de la Dirección de Organismos Financieros Internacionales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público).

Con esta última modalidad, el subsidio fomentó una sana afluencia crediticia, ya que de esta forma los créditos eran otorgados más cuidadosamente, a entidades que buscarían utilizar los recursos más cuidadosamente, de forma que pudieran cubrir el compromiso adquirido.

### **5.2 Visión General de la Estrategia Sectorial**

El apoyo del Banco Mundial, para el desarrollo agropecuario se concentrará en el crecimiento impulsado por el sector privado, así como en la disminución de la pobreza y la sostenibilidad del medio ambiente. Los ajustes debido a las consecuencias tanto positivas como adversas del TLC deberán recibir apoyo y continuar siendo el punto fundamental del programa del Banco para el desarrollo agrícola.

En el transcurso del año pasado, se llevaron a cabo ciertos cambios trascendentales que afectaron al sector agropecuario, cambios en las políticas y en las leyes que afectan elementos primordiales del sector tales como la tierra, los bosques el agua y la pesca.

Frente a estos cambios, no sólo se han planificado sino que también han entrado en vigor, programas complementarios de desarrollo, cuya ejecución podría significar cambios en las disposiciones institucionales para el apoyo del desarrollo agropecuario por el gobierno.

Es importante mencionar, que la tendencia de apoyo del Banco Mundial, está de acuerdo con los objetivos y prioridades generales de México, así mismo un factor a considerarse es el diálogo que existe entre el Banco y el Gobierno.

Derivado de la experiencia de préstamos anteriores del Banco Mundial para el desarrollo agrícola, se ha concluido que en la gran mayoría de los casos ha habido resultados favorables, y enseñanzas significativas, tanto para México como para otros países.

La alternativa de desarrollo a la agricultura en México, que propone esta tesis es, en lugar de utilizar recursos fiscales que pueden ser utilizados en proyectos de inversión rentables, utilizar recursos del Banco Mundial, que como ya se mencionó es una institución dedicada a promover el desarrollo de los países en desarrollo.

Uno de los factores por los que propongo al Banco Mundial es porque cuenta con personal altamente calificado que puede proporcionar la asesoría técnica necesaria para la eficiente utilización de los recursos del préstamo.

Propongo un programa de desarrollo global que ayude al gobierno a realizar medidas de reforma de política económica encaminadas a fomentar la modernización del sector agrícola, haga frente a las necesidades de infraestructura del sector y promueva la especialización campesina. Ahora que la ejecución de las medidas de reforma tanto de comercio exterior como macroeconómicas han reducido la discriminación contra el sector agrícola provocada por sus efectos indirectos, es necesario aprovechar todas las posibilidades del campo mexicano.

### 5.3 El Papel de Nacional Financiera

El financiamiento del Banco Mundial, se ha caracterizado por financiar proyectos de inversión cuyas metas exigen que la administración de estos recursos se lleve a cabo con eficiencia y con el conocimiento suficiente sobre los procedimientos del Banco.

En virtud de lo anterior, es necesario adoptar medidas que permitan disponer de los recursos contratados de la manera más ágil y eficientemente posible.

Para tal fin, uno de los elementos indispensables es la simplificación de los trámites administrativos, la unificación de criterios en la ejecución de los proyectos y la adecuada coordinación en los mismos.

En México, Nacional Financiera, como principal agente financiero del Gobierno Federal, trabaja en vinculación estrecha con este organismo, iniciando su labor en la promoción y negociación de los proyectos susceptibles de ser financiados con recursos de dicho organismo.

México y el Banco Mundial mantienen una estrecha colaboración, la cual se ve reflejada en los créditos que se han canalizado a través de ella, desde 1949, y hasta 1992, Nacional Financiera ha contratado 103 préstamos por un monto de 12,082.3 millones de dólares, mismos que se han distribuido de la siguiente manera.

SECTOR	MILLONES DE DOLARES	%
Agropecuario	5,423.3	44.9
Industrial	3,842.0	31.8
Servicios	2,817.0	23.3

Fuente: Según datos de la Gerencia de Financiamientos Multilaterales, NAFIN.

Con el objeto brindar una mejor comprensión sobre el procedimiento a seguir para la contratación y ejecución de los préstamos con el

Banco Mundial, a continuación explicaré en forma general lo que sería el esquema de contratación de un crédito con el Banco Mundial.

Primeramente, y con objeto de eficientizar el papel de las instituciones que participan en la ejecución de los proyectos financiados con recursos del Banco Mundial, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su calidad de globalizadora de las acciones relativas a la contratación de financiamiento externo, especifica las responsabilidades que cada una de estas instituciones tiene a lo largo de la ejecución del préstamo.

#### 5.4 El Ciclo de un Proyecto Financiado con Recursos del Banco Mundial

Básicamente se compone de seis fases que son las siguientes:

- ° Identificación.- Se identifican los proyectos susceptibles de financiamiento externo, el gobierno define la prioridad de los proyectos de acuerdo con los objetivos y metas planteadas en sus planes y programas de desarrollo.

En esta etapa se recopila información acerca de los recursos materiales y humanos con que se cuenta para evaluar las posibilidades de los proyectos. Cabe mencionar, que lo mejor es que el país en cuestión se encargue de realizar estos

estudios, ya que de lo contrario el mismo sería tendencioso, ya que únicamente reflejaría el punto de vista del Banco.

Posteriormente, <sup>(ante)</sup> los proyectos se incorporan al Programa de Préstamos del gobierno, que constituye la cartera de proyectos de inversión.

- ° Preparación.- Comienza una vez que éste es incorporado al programa de préstamos, así se inicia un período de colaboración entre el Banco Mundial y el prestatario (país que recibe los fondos). Es difícil establecer el tiempo que toma la fase de preparación, debido a que depende de la naturaleza del proyecto en cuestión, las fuentes y disponibilidad de financiamiento para la preparación del mismo y las relaciones entre el Banco, el gobierno y las instituciones participantes.

Durante esta fase se describen los objetivos del proyecto y la disponibilidad de recursos financieros para llevar a cabo esta etapa y la siguiente. A continuación, se comparan las alternativas que se tienen para alcanzar los objetivos, México, como la mayoría de los países en desarrollo, se caracteriza por tener mano de obra abundante y barata y restricciones de capital, por lo que muchas veces no se buscan las soluciones tecnológicas más avanzadas, sino las que sean más apropiadas a nuestros recursos y grado de desarrollo.

• Evaluación ex-ante.- Es una revisión integral de todos los aspectos del proyecto, esta etapa es responsabilidad del Banco Mundial. La evaluación considera los principales aspectos del proyecto:

- Técnicos.- El grupo del Banco Mundial que se encargará de dar seguimiento al proyecto examina las opciones técnicas consideradas, las soluciones propuestas y los resultados esperados. Es muy importante el examen de las estimaciones de los costos y de los datos técnicos. Se examinan también los procedimientos en relación con las adquisiciones, se estiman los costos de funcionamiento de instalaciones y servicios del proyecto y la disponibilidad de materias primas.
- Institucionales.- Se busca la creación de una institución local sólida, capaz de transferir los recursos financieros y para la construcción de instalaciones.
- Económicos.- El proyecto se estudia en su marco sectorial, se somete a examen el programa de inversiones para el sector, se analizan detalladamente sus costos y beneficios para el país. Ciertos elementos pueden resistirse a la cuantificación (contaminación, salud, educación), pero ya sea cualitativo o cuantitativo, el



análisis económico trata de valorar la contribución del proyecto a los objetivos de desarrollo del país.

- **Financieros.-** Se asegura que haya suficientes fondos para cubrir los costos de ejecución del proyecto. Frecuentemente, se enfatiza la necesidad de ajustar el nivel de precios, a fin de optimizar la recuperación de los costos de inversión y operación de beneficiarios del proyecto.

- **Negociación.-** El Banco y el prestatario tratan de llegar a un acuerdo sobre los términos y condiciones financieras del proyecto, estipulándose los acuerdos en los documentos legales en forma de obligaciones contractuales.

Aquí la participación de Nacional Financiera tiene suma importancia, ya que como Agente Financiero del gobierno, coordina las actividades de la negociación.

- **Ejecución y Supervisión.-** El desarrollo del proyecto es responsabilidad del organismo ejecutor, mismo que cuenta con la asistencia que se haya acordado con el Banco en materia de estudios de organización, capacitación de personal, y consultores para ayudar a supervisar la construcción. Nacional Financiera, se encarga de supervisar el cumplimiento de las obligaciones contractuales conjuntamente con el Banco Mundial.

Respecto a la supervisión, su principal función es asegurar que los proyectos alcancen su objetivo de desarrollo, y en particular, colaborar con los prestatarios para identificar y resolver los problemas que surjan durante la ejecución. Actualmente, durante la supervisión se recolecta la experiencia acumulada para enriquecer el diseño y preparación de futuros proyectos y, en su caso disponer de elementos para modificar las políticas y procedimientos aplicables.

° Evaluación Ex-Post.- Es un sistema de evaluación a posteriori, que da lugar a un documento sobre la terminación del proyecto y su comportamiento después de uno o tres años de terminado el mismo.

Esta etapa proporciona información que complementa la etapa de supervisión del proyecto, como por ejemplo la obtención de recursos para cubrir los costos de operación y mantenimiento y los de inversión, los objetivos alcanzados, y la cuantificación de los beneficios.

#### **5.5 Análisis de los Documentos Legales**

Los documentos legales suscritos con el Banco Mundial: Contrato de Préstamo y de Garantía.

En el contrato de préstamo son estipuladas las definiciones de las categorías utilizadas en el contrato, los términos y condiciones financieras del préstamo, el mecanismo de transferencia de los recursos y las medidas de penalización que el banco tiene para suspender desembolsos en el caso de incumplimiento en los compromisos.

De igual forma, se incluyen en forma de anexos: i) el cuadro que describe la distribución de los recursos del préstamo entre categorías, así como los porcentajes de financiamiento para dichas categorías, ii) la descripción del proyecto, iii) el calendario de amortización del préstamo y los porcentajes por pronto pago, y iv) las normas y procedimientos para la contratación de consultores y v) el manejo de la cuenta especial.

Por su parte, el contrato de garantía incluye el compromiso del gobierno federal de garantizar el pago puntual de los recursos del préstamo, la descripción de la ejecución del proyecto y otros compromisos del garante.

#### **5.6 Principales Problemas que afectan a los Proyectos de Inversión**

Los problemas más comunes que afectan a los proyectos financiados con recursos del Banco Mundial son el insuficiente apoyo en financiamiento de contrapartida y los límites máximos en el presupuesto, problemas que también afectan a los proyectos del

Banco en otros sectores, y que afectan a la mitad de los proyectos de este sector.

En la mayoría de los casos, el resultado en los proyectos, es una ejecución más lenta de lo planeado, lo cual restringe inevitablemente el logro de los objetivos del proyecto. Por ejemplo, hay proyectos que no reciben ni siquiera el 50% de los fondos presupuestados de contrapartida (recursos fiscales), esta situación se presenta en ocho de cada diez proyectos financiados con recursos del Banco Mundial.

Lo anterior se debe básicamente a que el gobierno tiene otras prioridades de inversión a que destinar sus recursos, por lo que esta tesis propone que el Banco Mundial financie, mediante un préstamo que atienda las principales necesidades del sector, el desarrollo de la agricultura en México.

Si bien a veces puede haber razones para un cambio en las prioridades de inversión públicas que tienen como resultado cambios en el apoyo mediante fondos de contrapartida para proyectos aprobados, sería útil que el gobierno y el banco se pusieran de acuerdo sobre algunas medidas comunes a fin de evitar o resolver los problemas resultantes, en el futuro propongo incluir estas medidas:

- Un análisis cuidadoso por parte del gobierno, de los efectos que pueden tener en el desarrollo los traslados de fondos del presupuesto dentro del sector agropecuario, incluidos los de inversiones productivas, hacia los que esencialmente son programas de pagos de transferencias.
- Los proyectos solamente deberán ser preparados, evaluados y negociados a una escala que represente la probable disponibilidad de financiamiento durante todo el período del proyecto.
- Una vez que sean evidentes las insuficiencias en el financiamiento, el compromiso del gobierno respecto al proyecto deberá ser reconfirmado y deberán ajustarse las metas de ejecución y modificarse los calendarios como corresponda.
- Las misiones de supervisión deberán prestar mayor atención a las necesidades financieras de los proyectos tanto del año del que se trate como para los siguientes.

Otro de los problemas que se presenta frecuentemente durante la ejecución de los proyectos, es la necesidad de que la ejecución esté enfocada más hacia la producción agrícola, este problema se ha presentado básicamente en los proyectos que ha financiado el Banco

(Préstamo de Desarrollo Agrícola de Chiapas y Préstamo de Descentralización y Desarrollo Regional) en los que se combinan otros elementos de desarrollo de la infraestructura con ~~X~~ componentes de producción, en estas situaciones, evidentemente, puede darse una menor prioridad a los objetivos básicos de producción.

Un factor que deberá de cuidarse en los futuros préstamos, es la asignación presupuestal de contrapartida, se han dado préstamos (Préstamo de Extensionismo Agrícola, en el que el compromiso del gobierno respecto a todo el proceso de extensionismo se vió afectado adversamente, debido al insuficiente apoyo presupuestario por parte del gobierno.

Otra cuestión que deberá de tomarse en cuenta en el préstamo que propongo, es el cumplimiento de las ~~X~~ condicionalidades para la entrega de los desembolsos del crédito, por experiencia se ha visto que el incumplimiento de las condicionalidades, siempre retrasa el desembolso de los recursos. Cabe mencionar que como ya se mencionó anteriormente, las condicionalidades a que se compromete el prestatario, se estipulan en los Documentos Legales del Préstamo, por lo que son revisadas y aprobadas tanto por el Banco como por el prestatario previo a la contratación del crédito.

Propongo que se revisen cuidadosamente las condicionalidades a las que se compromete el gobierno, y que no se firmen los contratos de Préstamo y de Garantía sino hasta que se haya logrado una plena

conciencia de las mismas, y en caso de que se detecten acciones que por la situación económica, la infactibilidad técnica o las repercusiones socio políticas que pudieran tener las mismas, no se puedan cumplir, se especifique al Banco que ciertas acciones no son factibles de llevarse a cabo y en la etapa de negociación, crear propuestas alternativas que permitan en el momento de la negociación dar opciones viables al gobierno. Cabe mencionar que por ningún motivo deberán aceptarse condicionalidades que pongan en peligro la soberanía nacional o la situación socio política de la nación.

Otro aspecto que debe de cuidarse, es la preparación de informes, los cuales deberán contener no únicamente resultados sino también consejos, que sirvan de enseñanza para la preparación de nuevos proyectos.

La relación Banco-Prestatario durante la ejecución de los préstamos, ha sido básicamente buena en términos generales, y las principales debilidades que se han visto reflejadas son las siguientes:

En ocasiones el Banco no ha establecido ningún sistema de supervisión y evaluación de intercambio directo con el área operativa que programaba el presupuesto del crédito, sino que la relación se estructuró a partir de dos ejes básicos: i) las misiones de supervisión del Banco, y ii) el vínculo del Banco con Nafin.

Respecto a las misiones de supervisión, se debe señalar que se realizaron conjuntamente con el personal de las delegaciones regionales de las Secretarías involucradas, y casi no participaron representantes de las áreas operativas, por lo que se tenía que trabajar con personal sin preparación operativa en el préstamo. Esta situación se debió básicamente al proceso de descentralización, el cual, al delegar responsabilidades, rompió la estructura de programación de los préstamos, sin haberse consolidado una nueva. De aquí que se obstaculiza la detección y establecimiento de medidas correctivas en los problemas presentados en la ejecución del proyecto. En este contexto, la falta de un vínculo directo entre el Banco y las oficinas centrales y operativas impidió resolver oportunamente las dificultades mencionadas.

Cabe mencionar que en el Préstamo Sectorial Agrícola que propongo, se deberán corregir los mecanismos de seguimiento, control y evaluación, estudiando a fondo las acciones que se tomarán, así como la evaluación ex-ante, durante y ex-post por tipo de proyecto, en base a un análisis que tome en cuenta tanto los factores limitantes como las experiencias exitosas.

El Crédito que propongo, es un Crédito Sectorial Agrícola, ya que es un crédito destinado a cubrir las necesidades más apremiantes del sector, cuya evaluación inicial la propongo para enero de 1995, por lo que la propuesta deberá presentarse al gobierno en septiembre de 1994.



Una de las etapas más importantes en la preparación de un proyecto es la identificación de los objetivos que se perseguirán con el mismo, a fin de que en el momento en que se presente a consideración del gobierno, éste pueda determinar el objetivo, prioridad, beneficios, riesgos y el costo del mismo.

El planteamiento que presenta esta tesis, es un programa global de desarrollo financiado con Recursos del Banco Mundial que: a) promueva la participación del sector privado, particularmente en aquellas áreas donde el impacto del TLC sea mayor, y necesiten ser fortalecidas, b) acelere la instrumentación de cambios estructurales en la economía agrícola básicamente. Lo anterior conforme a 5 líneas de acción:

Recursos Naturales. - Comprende un componente de reforestación, uso eficiente y la conservación de los recursos naturales relevantes para la agricultura (agua, suelos, bosques), es necesaria una misión de identificación global que examine tanto el potencial agrícola actual general como la identificación de las zonas más productivas, con el fin de tener un panorama amplio de los recursos con los que contamos, saber qué se deberá producir en cada región dependiendo de sus ventajas comparativas con que cuenta, deberá proponer un sistema de producción en el que se produzca por regiones según el cultivo o actividad que resulte más productiva en la misma.

Transferencia de Tecnología y Extensivismo Agrícola.-

Estableciendo y manteniendo un sistema de servicios al agricultor, que opere sobre bases de recuperación de costos, desarrollando y transfiriendo procesos tecnológicos y productivos que sean económica, ambiental y socialmente viables.

Desarrollo Rural y de Areas de Temporal.-

Estableciendo esquemas de alivio a la pobreza sobre bases productivas y desarrollando la infraestructura agrícola básica, en áreas con difícil y/o alto potencial, que permita desarrollar una infraestructura que favorezca el desarrollo de las áreas pobres y/o con alto potencial agrícola. Determinando las áreas en donde se puede desarrollar la agricultura utilizando el temporal con que cuenta la misma, deberán realizarse estudios para determinar las zonas de temporal, y utilizar la información referente a los cultivos que se deberán llevar a cabo de acuerdo a las características de la región.

Irrigación e Infraestructura.-

Desarrollando y manteniendo la infraestructura física requerida para el desarrollo agrícola, particularmente para la irrigación.

Comercialización y Productividad Laboral (Intensiva en mano de obra).-

Estableciendo y manteniendo una política de infraestructura apropiada para el procesamiento de sistemas productivos, comerciales y financieros requeridos para el desarrollo agropecuario.

El financiamiento que propongo, incluye políticas sectoriales y ciertas condicionalidades, que permitan la creación de la infraestructura que necesita el campo para su desarrollo, especialmente ante el reto que representa la entrada de este sector al Tratado de Libre Comercio.

### 5.7 Propuesta del Préstamo Sectorial Agropecuario

#### 1. La Solicitud

La propuesta deberá ser aprobada por el gobierno de México, a más tardar, los quince últimos días del mes de diciembre de 1994, a fin de que el gobierno, representado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público solicite la participación del Banco Mundial como otorgante del financiamiento. El prestatario sería Nacional Financiera, como agente financiero del gobierno, el garante sería el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el organismo ejecutor sería la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), a través de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

#### 2. El objetivo del Préstamo

El objetivo del programa consiste en ayudar al gobierno de México, en la ejecución de reformas de política para lograr una modernización del sector agrícola, fomentar un proceso

autosostenido de desarrollo dentro de las comunidades rurales, garantizar el acceso a los bienes y servicios que proporcionan niveles de vida adecuados, generar nueva tecnología a través de la investigación, transferir en forma efectiva las tecnologías nuevas y existentes a los productores, mejorar la capacidad de las instituciones encargadas de validar y difundir las nuevas tecnologías, establecer sistemas de financiamiento para apoyar a la investigación y extensionismo agrícola, incluyendo la participación del sector privado en la absorción de los costos, fomentar el desarrollo de los estados más pobres, asesorar a los gobernadores y presidentes municipales, en la planeación del presupuesto y selección de proyectos de inversión, asesoría ambiental, monitoreo, y evaluación de los mismos.

### 3. Descripción-Beneficios del Préstamo

El Préstamo consistirá en: mejorar el funcionamiento de los mercados de productos e insumos, mejorar la asignación del gasto público, implantar reformas en:

- i) las políticas de precios y comercialización de insumos y de productos agrícolas.
- ii) las regulaciones en la producción y la distribución de productos agrícolas, establecer programas de capacitación agrícola dirigidas a los grupos más vulnerables de la

población, que incluyan las nuevas tecnologías en calidad, producción, agronomía, administración de cultivos, conservación y fertilización de suelos, tecnología de semillas, uso de plaguicidas, producción de leche y carne, forrajes, investigación forestal, administración de los recursos naturales (suelos, agua, aspectos ambientales relacionados), mejorar y expandir el sistema de capacitación a técnicos y productores a fin de que éstos transmitan sus conocimientos en sus comunidades, utilización de parcelas demostrativas, creación y fortalecimiento de las organizaciones de productores para cultivos, ganadería y actividades administrativas, mejoras en la eficiencia de la producción mediante la construcción de presas y bordos, capacitación en el uso eficiente del agua para los cultivos, expandir los trabajos de extensionismo y conservación de suelo y agua.

#### **4. Financiamiento**

El Banco Mundial financiará, el préstamo hasta el equivalente de US \$ 300,000,000.00 (trescientos millones de dólares). El costo total del proyecto se estima en cuatrocientos millones de dólares, de los cuales trescientos se financiarán con recursos del Banco Mundial y cien con recursos fiscales. Trescientos millones serán utilizados para inversión y cien para gastos recurrentes.

#### **5. Riesgos del Préstamo**

Que se rompa la actual estabilidad política del país, la resistencia a la alteración de la estructura de uso de los recursos, cambios drásticos en los mercados internacionales que afecten a los intereses de los productores de México.

#### 6. Condiciones Financieras

Los recursos provendrían del Capital Ordinario del Banco, el período de desembolso del préstamo sería de tres años, con un período de gracia de 5 años y un período de amortización de 20 años. La tasa de interés será variable, conforme a la actual política del Banco. Se aplicaría una comisión de crédito del 0.75%, correspondiente a los saldos no desembolsados y una comisión de inspección y vigilancia del 1%, aplicable a la totalidad del monto del crédito.

#### Propuesta de Programa de Préstamo del Banco Mundial para México

AÑO-FISCAL	PROYECTOS DE INVERSIÓN
1994	Recursos Naturales
1994	Transferencia de Tecnología y Extensionismo Agrícola
1995	Desarrollo Rural y de Areas de Temporal
1995	Irrigación e Infraestructura
1996	Comercialización y Productividad Laboral (Intensiva en mano de obra)

Términos y Condiciones Financieras

GARANTE	GOBIERNO FEDERAL
PRESTATARIO	NACIONAL FINANCIERA
ORGANISMOS EJECUTORES	SARH, SEDESOL, CNA, INIFAP
FECHA DE FIRMA	18 DE MARZO DE 1994
MONTO DEL PRESTAMO	\$300,000,000.00 E.U.A. DOLARES
TASA DE INTERES	CQB MAS 0.5 %
COMISION DE COMPROMISO	0.75 % ANUAL SOBRE MONTOS NO DESEMBOLSADOS
COMISION DE INTERMEDIACION	0.25 % LOS PRIMEROS CINCO AÑOS, 0.125% EN ADELANTE, SOBRE SALDOS INSOLUTOS DEL PRÉSTAMO
PERIODO DE AMORTIZACION	20 años
PERIODO DE GRACIA	5 años
FECHA LIMITE DE COMPROMISO	31 de diciembre de 2012
FECHA LIMITE DE DESEMBOLSO	31 de junio de 2014.
RETROACTIVIDAD	\$30,000,000.00 E.U.A. dólares, a partir del 18 de marzo de 1994.

## **CAPITULO VI**

### **CONCLUSIONES**



## CONCLUSIONES

A continuación se mencionan las conclusiones de la tesis, mismas que validan el cumplimiento del objetivo de la misma:

La principal conclusión de esta tesis, es que el campo enfrenta una imperante necesidad de desarrollo, no sólo debido al gran atraso que lo caracteriza, sino también, debido al hecho de que el Tratado de Libre Comercio acelerará los cambios estructurales en el sector, por lo que deberá brindarse la infraestructura y condiciones necesarias a fin de hacer frente a las necesidades de desarrollo del país, y pueda competir en el mercado internacional.

Otra de las conclusiones es que el campo necesita un financiamiento para su desarrollo, ya que actualmente no genera los ingresos necesarios para auto financiarse, sin embargo lo que se requiere es un financiamiento global que cubra sus principales necesidades, ya que actualmente únicamente se ha brindado financiamiento parcial, para ciertas necesidades muy específicas, y no todas han sido cubiertas, con esta modalidad de un crédito sectorial, se logrará fomentar el desarrollo del campo, ya que será un financiamiento por etapas, lo cual permitirá ir saneando gradualmente las necesidades del campo, hasta que éste cuente con una infraestructura y capacidad productiva tal que le permita participar en términos de igualdad con Estados Unidos y Canadá.

En congruencia con la actual política económica, tendiente a reducir el gasto público destinado al sector agrícola, concluí que la mejor opción es un crédito externo para financiar el desarrollo del campo en México, ya que de esta forma, el gobierno puede dedicar sus ingresos a diferentes actividades, como fomentar el desarrollo económico del país financiando sectores que por su rentabilidad pueden generar ingresos suficientes para cubrir el financiamiento que se les otorgue y por lo mismo no incrementarían el déficit del gobierno.

Se propuso que la institución que otorgue el financiamiento sea el Banco Mundial, debido a que es una institución encargada de fomentar el desarrollo de países en vías de desarrollo, como es el caso de México, asimismo tiene una gran experiencia en préstamos otorgados con anterioridad a México. Por otra parte, al contratar un préstamo con el Banco Mundial, existe la seguridad de que los recursos, se otorgarán en el plazo y condiciones en las que se pactaron, lo cual permite planear con mayor certeza el desarrollo. Un factor de vital importancia es que el Banco Mundial al otorgar un financiamiento, otorga asistencia técnica tanto en el desembolso de los recursos como a los productores beneficiarios directos de los proyectos financiados.

Es importante recalcar la participación del sector privado en el sector agropecuario, desde siempre este sector ha sido atendido únicamente por el sector público, ésto se debe básicamente al hecho de que no ha generado los ingresos suficientes como para atraer la

atención del inversionista privado, no obstante en la medida en que éste empiece a ser productivo y por ende a generar ingresos, el sector privado se interesará en invertir en el campo.

Sin embargo, uno de los planteamientos de la tesis es precisamente poner las bases que permitan un desarrollo del sector, a fin de que éste sea competitivo en un futuro, <sup>X</sup> genere ingresos suficientes como para atraer la atención del inversionista privado. De tal forma que el sector privado deberá ser una herramienta fundamental de desarrollo encaminada a fortalecer el crecimiento del sector agrícola.

Deberá buscarse un esquema de desarrollo dual, ya que supongo la participación rectora del estado, con el financiamiento del Banco Mundial y el compromiso de participación del sector privado en el desarrollo del campo en México.

A manera de sintetizar propongo un programa de ajuste global, financiado con recursos del Banco Mundial que tome en cuenta los cambios que se han venido presentando en la agricultura, y disminuya el impacto negativo que tendrá el Tratado de Libre Comercio en el sector. Las principales consideraciones sobre las cuales se planteó el financiamiento del Banco Mundial son las siguientes:

- Los cambios en la política gubernamental, así como las leyes que han afectado aspectos claves dentro del sector (la tierra, el agua, etc.), los cambios que a raíz de la modificación del Artículo 27 se suscitaron, fortalecimiento de los derechos de propiedad y los incentivos de inversión para el sector privado.
- La necesidad de explotar eficientemente los recursos naturales, es decir que los incentivos para la tecnología de explotación actual de bosques, agua, y tierra deberán ser cuidadosamente analizados y para que los métodos de exportación sean aprobados deberá cuidarse no únicamente el método de explotación, sino también las externalidades que éste represente a corto y largo plazo. Es vital tomar en cuenta la protección ambiental en la planeación del desarrollo, ya que es un factor que adquiere día con día mayor importancia.
- El empleo y el papel del gobierno en la estrategia de desarrollo, en la cual deberá incrementarse el papel del sector privado, en tanto que la reestructuración económica y la liberalización comercial deberán incrementar el empleo rural, la producción intensiva en mano de obra disminuirá el impacto del TLC, ya que representará una fuente adicional de trabajo.

Es importante considerar, que los objetivos del gobierno en cuanto al desarrollo deberán disminuir la pobreza, establecer modelos de producción y crecimiento que consideren los factores ambientales, la creación y mantenimiento de una infraestructura adecuada.

La estrategia a seguir con el financiamiento del Banco deberá enfocarse al otorgamiento de apoyo indirecto al sector privado a través de brindar una estructura eficiente, y mejorar la fuerza de trabajo.

A manera de sintetizar, el financiamiento que propongo, deberá sustentarse en un modelo de desarrollo:

- Flexible, en tanto que cada proceso de desarrollo es único y, por lo tanto, no se puede aplicar un modelo homogéneo para todas las situaciones, también debe de buscar situaciones que equilibren beneficios de diferentes posiciones sobre el desarrollo.
- Participativo, en tanto que los beneficiarios deben de adquirir capacidad propia para concluir y administrar su propio proceso de desarrollo, los beneficios del desarrollo deben ser creados con la participación y el compromiso de quien los va a obtener

- Continuo, ya que deberá de ser capaz de aprovechar de la experiencia y conocimientos pasados para alcanzar de forma más eficiente los objetivos del desarrollo,
- Adaptativo, porque ante los cambios en el entorno deberá de mantener su efectividad y eficiencia.

Las políticas de financiamiento, deben conjugar criterios de rentabilidad financiera y económica, para lo cual tienen que reconocer la heterogeneidad de los proyectos de inversión a financiarse, no todo es igual para todos, hay que promover apoyos financieros:

- Integrales, en la medida que evalúen los proyectos en su conjunto, es decir, no se trata de financiar tractores sino tractores en el contexto de un proyecto integral.
- Diferenciales, en tanto que permitan identificar los distintos segmentos y estratos de los proyectos a financiarse, precisar sus necesidades y objetivos e integrar esquemas de financiamiento específico a estas necesidades y objetivos.

Los apoyos directos de la inversión del gobierno, deben dirigirse a: i) crear infraestructura para crear potencial, básicamente para los proyectos tendientes a aliviar la pobreza, para que el

productor de bajo ingreso y sin potencial, pueda llegar a cubrir sus necesidades primarias, para posteriormente estar en posibilidad de producir más eficientemente, ii) a brindar esquemas de seguridad social, es decir crear confianza en el sector privado, para que esté dispuesto a participar activamente en la producción y desarrollo agrícola.

Es importante considerar que para asegurar un efectivo flujo de recursos crediticios para el sector agrícola, se requiere una especial complementación en el desembolso de los recursos, así esta tesis propone la inclusión de un agente financiero para administrar los recursos del préstamo, por experiencia propia, cabe mencionar que cuando se otorgan los recursos directamente a las instituciones ejecutoras (a la Comisión Nacional del Agua para la realización de un presa) gran parte de los recursos se utilizan para diversas actividades, y no se atienden por completo las necesidades para los que fueron otorgados, por lo que se incluye a Nacional Financiera como Agente Financiero del gobierno para la administración de los recursos del préstamo.

El por qué se escogió a Nacional Financiera como Agente Financiero, se debe básicamente al hecho de la experiencia que tiene esta institución no sólo como banca de desarrollo, sino como Agente Financiero del gobierno en la contratación de créditos para financiar proyectos de desarrollo con el Banco Mundial.

Se planteó un financiamiento para los próximos tres años, con el fin de que los desembolsos del crédito sean aprovechados eficientemente, evitando la sobre-saturación de recursos, el préstamo que propongo es a tres años debido a que hay acciones que no se pueden tomar a corto plazo, y por otra parte las medidas que propongo para el corto plazo, servirán de soporte a los cambios, que por su naturaleza e implementación son mas difíciles y requieren la existencia de cierta infraestructura previa a su implementación.

Es importante tomar en cuenta que todos los proyectos de inversión deberán asegurar una respuesta adecuada por parte del sector privado a los mismos, es decir que el sector privado deberá de buscar oportunidades de desarrollo, dentro del campo de los nuevos proyectos de inversión.

Adicionalmente al financiamiento del Banco, y considerando las repercusiones del Tratado de Libre Comercio, deberá buscarse un ambiente favorable a la aplicación de políticas, las cuales deberán de tomar en cuenta que tanto Estados Unidos como Canadá cuentan con altos niveles de apoyo (aranceles a la importación) en el sector agropecuario, por lo que deberá de analizar a fondo si los niveles de apoyo de estos países disminuirán, o no y de no disminuirse, convendría:



- Abrir el sector gradualmente, al tiempo en que los productores se especialicen.
- Mantener los permisos de importación existentes y que el gobierno se beneficie de los subsidios existentes en el mercado internacional.
- Mantener temporalmente los permisos previos de importación, con el beneficio para el gobierno de ser el único importador.

Finalmente, mencionaré que el financiamiento plantea una liberalización del sector agropecuario gradual tanto en el ámbito multilateral como en el bilateral, y va acompañado de programas integrales de reconversión que minimicen los efectos negativos de corto plazo derivados de los cambios en variables macroeconómicas como producción, empleo, precios e ingresos. Cabe mencionar que la idea fundamental que se manejó en esta tesis es la de un financiamiento global, que encierre la solución de los problemas del sector agrícola en el ámbito nacional.

## **BIBLIOGRAFIA**

## BIBLIOGRAFIA

Ackerman, Karen Z. y Mark E. Smith

"Agricultural Export Programs: Background for 1990 Farm Legislation", United States Department of Agriculture, 1989.

Agriculture Canada

"Annual Report of the Agricultural Products Board", 1989.

Baldwin Robert E.

"Trade Policy Issues and Empirical Analysis"  
The University of Chicago Press, 1988.

Banco Nacional de Comercio Exterior

Carpeta Operativa de Canadá, 1991.

Banco de México

Informes Anuales, 1975, 1976, 1977, 1978, 1979, 1980, 1981, 1982,  
1983, 1984, 1985, 1986, 1987, 1988, 1989, 1990,  
1991.

Banco de México

The Mexican Economy, 1992.

Banco Mundial

"Agricultural Credit"

Rural Development Series, 1991.

Banco Mundial

"Aprovechamiento del Riego: Experiencia del Banco Mundial"

Informe No. 7876-S, 1989.

Banco Mundial

"The Research Program of the World Bank", 1989.

Bank of Montreal

"The Search for Competitive Advantage; A New North American Free Trade Zone", 1989.

BANRURAL

"Normas para la Integración, Transformación y Funcionamiento Interno de los Sujetos de Crédito", México, 1978.

BANRURAL

Sistema Financiero Mexicano, Informe de Auto Evaluación Sexenal, 1982-1988.

Buckely, Katherine

"Examining U.S./Canadian Free Trade Agreement Issues for Fresh Fruits and Vegetables: A U.S. Perspective, 1989.

Comisión Nacional del Agua

"Programa de Irrigación y Drenaje", 1991.

Commodity Credit Corporation

Credit Guarantee Program

United States Department of Agriculture, 1989.

Cincuenta Años de Banca Central

Editorial Fondo de Cultura Económica, 1981.

Cuadernos de Renovación Nacional

Desarrollo Rural Integral

Vol. XV.

FAO

Methods and Procedures for Assessment of Tropical Forest Area and Change Using High Resolution Satellite Data. Rome, Italy, 1990.

Green Rosario

"El Estado y Banca Transnacional en México"

Editorial Nueva Imagen, 1981.

INCA RURAL

Dinámica de la Organización Campesina y sus Determinantes Socioeconómicos. Boletín de Investigación 3, Instituto Nacional de Capacitación del Sector Agropecuario, México, 1984.

INEGI

Encuesta Nacional Agropecuaria Ejidal. Volumen I, Resumen General.  
Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática,  
Aguascalientes, Ags, 1990.

INEGI

Encuesta Nacional Agropecuaria Ejidal. Volumen II, Ejidos y  
Comunidades Agrarias. Instituto Nacional de Estadística Geografía e  
Informática, Aguascalientes, Ags, 1990.

INEGI

VI Censos Agrícola - Ganadero y Ejidal. Resumen General (Resultados  
Muestrales a Nivel Nacional y por Entidad Federativa). Instituto  
Nacional de Estadística Geografía e Informática, Aguascalientes,  
Ags, 1990.

Jackson, John y Edwin A. Vermulst

"Antidumping, Law and Practice. A Comparative Study"  
University of Michigan Press, 1989.

Josling, Tim

"Agricultural Issues in a U.S. México Free Trade Agreement"  
Standford University, 1991.

Knudsen Odin and Nash John

"Agricultural Price Stabilization and Risk Reduction in Developing Countries"

The World Bank, 1988.

Knudsen Odin and Nash John

Redefining The Role Of Government In Agriculture For The 1990s"

World Bank Discussion Papers, 1990.

Krueger Anne O.

"Perspectives on Trade and Development"

The University of Chicago Press, 1990.

La Inversión en Desarrollo

"Lecciones de la Experiencia del Banco Mundial"

Editorial Tecnos Warren c. Baum y Stokes M. Tolbert, 1986.

Lustig Nora

"Panorama y Perspectivas de la Economía Mexicana"

Editorial el Colegio de México, 1980.

Mc Rae, Donald y Debra Steger

"Understanding the Free Trade Agreement"

The Institute for Research on Public Policy, 1988.

Nacional Financiera, Sociedad Nacional de Crédito 1994.

La Economía Mexicana en Cifras, 1990.

Nolle, Daniel

"The Canada - US Free Trade Agreement; Implications, Opportunities and Challenge"

New York University Press, 1990.

OECD

Tables of Producer Subsidy Equivalents 1979 - 1990.

OECD

Questionnaire on Direct Payments, 1990.

Poder Ejecutivo Federal

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994

Poder Ejecutivo Federal, México, 1989.

Presidencia de la República

Programa Nacional de Modernización al Campo 1990.

SARH

Vinculación del Subsector Forestal con el Sistema Alimentario Mexicano. Subsecretaría Forestal y de la Fauna. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, México, 1981.



SARH

Guía para la Organización y Capacitación de Productores Rurales. Secretaría de Agricultura y Operación, Dirección General de Organización de los Productores, México, 1983.

SARH

Congreso Forestal Mexicano. Tomo II. Centro de Investigaciones Forestales y Agropecuarias del Distrito Federal, INIFAP, SARH. Toluca, México, 1989.

SARH

Manual de Conservación del Suelo y del Agua. Dirección General de Conservación de Suelo y Agua, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Colegio de Postgrados, Chapingo, México, 1982.

Schott, Jeffrey

"Free Trade Areas and U.S. Trade Policy"

Institute for International Economics, Washington, 1990.

S.H.C.P.

El Sistema Financiero Mexicano, 1982-19888.

S.H.C.P.

"Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo", 1984 - 1988.

S.H.C.P.

"Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo", 1990 - 1994.

The World Bank

Price Prospects for Major Primary Commodities, 1989-2000

Washington, D.C., 1990.

The World Bank

Project Completion Report

Discussion Papers, 1991.

The World Bank

Agricultural Sector Review

Discussion Papers, 1991.

Trends in Developing Economies

The World Bank, 1992.

QUINTO INFORME DE GOBIERNO

Sector Estadístico, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, 1987.

SEXTO INFORME DE GOBIERNO

Política Sectorial I. Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, 1988.

Thompson, Robert

"U.S. Agricultural Policy: Components, Goals and Possibilities for Change", FOOD POLICY, 1990.

USDA

Agricultural Statistics, 1989.

USDA

Food, Agriculture, Conservation and Trade Act of 1990, Summary,  
November 1990.

VI CENSOS AGRICOLA - GANADERO Y EJIDAL

Resumen General (Resultados Muestrales a Nivel Nacional y por  
Entidad Federativa) INEGI.

Webb Alan, López Michael and Penn Renata

"Estimates of Producer and Consumer Subsidy Equivalents, Government  
Intervention in Agriculture, 1982 - 1987"

Economic Research Service, USDA, Statistical Bulletin No. 803.