

## CAPITULO II

### REVISIÓN DE LITERATURA.

**2.1.- ANTECEDENTES DEL CAMPO MEXICANO.** - El sector rural en México es uno de los más golpeados por la globalización neoliberal y las políticas de ajuste estructural, acontecidas en los últimos 30 años. Las crisis económicas que han afectado al país, así como las dificultades ocurridas entre el final del Salinismo y el sexenio del presidente Zedillo, han tenido un gran impacto político, económico, ecológico y sociocultural en el campo mexicano. Ante la magnitud de la crisis, se han generado respuestas de los diversos grupos sociales con alternativas y opciones propias y autónomas para la solución de los problemas rurales (PIISECAM: 2000). El modelo que se ha venido aplicando en el campo mexicano en los últimos años tiene los siguientes rasgos centrales:

La reestructuración agraria y productiva; el desmontaje de la reforma agraria, la modificación del artículo 27 constitucional La reducción de la participación estatal que incluye la transferencia de la comercialización y producción de insumos y servicios al mercado; La eliminación de subsidios a la producción; La apertura comercial, expresada principalmente en el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLC), en el Acuerdo recién firmado con la Unión Europea y acuerdos bilaterales. Una política social de sobrevivencia, para los más pobres, que fue primero parcialmente la lógica del PRONASOL (Programa Nacional de Solidaridad) y luego ya totalmente la del PROGRESA (Programa de Educación, Salud y Alimentación), y posteriormente Alianza Para el Campo.

Es visible la situación, de que la población rural, ha sido una de las más afectadas por estos procesos de globalización, inflación, devaluación y de otros factores, que han impactado profundamente las condiciones de producción (existe una gran heterogeneidad productiva), las tecnologías, las condiciones del trabajo agrícola, y la calidad de vida de la población. Se ha incrementado la inseguridad alimentaria, hay un agravamiento de la degradación ecológica, se han deteriorado las condiciones de vida de amplios sectores, y se ha desarrollado una grave polarización social generándose fuertes conflictos especialmente en los sectores más afectados por el empobrecimiento. El PIISECAM (2002) (*Proyecto de Investigación Interinstitucional sobre el Campo Mexicano*), presenta datos, que reflejan la situación dramática de esta realidad:

- ✓ El promedio de ingreso en zonas rurales es inferior al salario mínimo
- ✓ 8.8 millones de personas viven en pobreza extrema
- ✓ 10 millones de personas se consideran en pobreza moderada
- ✓ La escolaridad promedio es de 3.3 años escolares
- ✓ Los recursos totales para el combate a la pobreza fueron de 12,750 millones de pesos, que son equivalentes a 1500 millones de dólares, que representan el 6.5% de lo que se paga por deuda externa.
- ✓ La participación en el PIB sólo creció 1.5 % en el periodo 82-88, en el período 94-98 decreció 1.96 % (TLC), en 1997 decreció 1.7% y en 1998 (segundo trimestre) decreció 4.5 %
- ✓ Hay una gran diferenciación en el desarrollo productivo por sectores y regiones
- ✓ Se registra la disminución del empleo agrícola y del salario
- ✓ Se ha generado una migración generalizada hacia zonas de agroproducción para la exportación, ciudades grandes y los EE.UU. de Norteamérica.
- ✓ Existe un proceso de desintegración de la Unidad familiar campesina.
- ✓ Se ha creado una nueva ruralidad y una nueva relación ciudad-campo

Este panorama permite visualizar la situación del “Campo Mexicano”, que analizado en su conjunto, se relaciona directa o indirectamente con la falta de recursos económicos. Ante la falta de oportunidades de empleo, el campesino generalmente emigra a los estados Unidos; si la producción baja, es por que no es suficiente lo que se siembra o porque la tecnología no es la apropiada, y desde luego si se siembra poco es por la falta de recursos económicos.

Otro indicador que hace suponer que el micro y pequeño productor agrícola, en ocasiones, no tiene acceso a las fuentes del financiamiento, es por no estar legalmente en posesión de sus tierras, lo anterior es derivado del rezago existente en la Secretaría de la Reforma agraria. Otras variables que generan desequilibrio en la economía, es la inflación y la devaluación de la moneda. Esta situación, afecta severamente al campo y al productor agrícola, cuando se contratan créditos agropecuarios como medida de apoyo para reactivar su producción. Ante esta problemática y ante la falta de un modelo de financiamiento eficaz que modernice y haga productivo el campo mexicano, resulta necesario promover investigaciones más realistas e interinstitucionales sobre estrategias y planes de trabajo que coadyuven al saneamiento de las finanzas rurales. Lo anterior se fundamenta en apoyo a la inquietud del PIISECAM, donde se señala que:

“En el corto plazo es indispensable evaluar las actuales líneas de investigación para detectar los "vacíos" notorios y plantear nuevas líneas de trabajo. Por ejemplo, **es evidente que a pesar de la enorme descapitalización que vive el campo no existe investigación en ninguna universidad del país sobre modelos de financiamiento, crédito y ahorro para el campo**, a pesar de notables esfuerzos realizados en este sentido por organizaciones de productores; sobre comercialización sabemos poco; las investigaciones sobre empleo y migración nacional son escasas; Pocos son todavía los investigadores que trabajan sobre el sector ganadero y agrícola; apenas nos atrevemos a trabajar en serio sobre el problema de la llamada "nueva ruralidad"; mucho hay que investigar si queremos evaluar el impacto del fin del reparto agrario y de la nueva ley agraria de 1992.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> PIISECAM Proyecto de Investigación Interinstitucional sobre el Campo Mexicano. Instituto de Investigaciones Sociales. Febrero del 2000. UNAM

## **2.2.- ANTECEDENTES DE LA “REFORMA DEL CAMPO MEXICANO”.-**

En México se realizó una de las más profundas y exitosas reformas agrarias de este siglo. De una estructura de propiedad rústica altamente concentrada a principios de la centuria, pasó en la actualidad a la formación de los ejidos, comunidades y propiedades privadas que reúnen 177 millones de hectáreas, (nueve de cada diez hectáreas del territorio nacional) (SAGAR: 1995/2000).

La redistribución de la tierra significó una transformación de la propiedad territorial y de las formas de producción, así como un importante factor en la formación del mercado interno nacional. La Reforma Agraria ha sido un proceso histórico desarrollado en fases, cada una de ellas con propósitos diferenciados. Del reparto de la tierra, la Reforma Agraria pasó a la colonización del territorio, la ampliación de la frontera agrícola, la modernización tecnológica de la producción y a la organización de los productores. Igualmente, propició el surgimiento de sistemas crediticios, de seguro, de comercialización y abasto, que fueron determinantes para hacer viable el crecimiento con justicia y libertad para los productores rurales. Cada una de estas etapas generó cambios legislativos e institucionales para cumplir con eficacia sus propósitos. La redistribución territorial representó una enorme tarea, no sólo por los casi 103 millones de hectáreas ejidales y comunales; Sino también por los 74 millones de la propiedad privada, producto legítimo de la Revolución Mexicana. Alrededor del 90 por ciento de los casi 30 mil ejidos y comunidades que existen en el país cuenta con su documentación legal completa (CODAGEA: 2002). La Reforma Agraria terminó con el sistema latifundista de propiedad, entregó la tierra y contribuyó a crear las bases del desarrollo económico y social del estado moderno mexicano.

Con excepciones regionales, la tierra no constituye la principal demanda agraria ni su acumulación, al margen de la ley, es un problema estructural. La demografía rural presenta circunstancias radicalmente distintas a las habidas al inicio del reparto. Destaca el fenómeno del envejecimiento de las dirigencias y los sujetos de derecho, frente a la relativa juventud de los individuos que con más frecuencia trabajan la tierra. El proceso redistributivo de la tierra resolvió problemas de injusticia social e ineficiencia productiva, pero aún existen algunos asuntos pendientes. La Reforma Agraria no se agota en la solución de los asuntos rezagados.

La actividad productiva en el campo requiere además de la tierra regularizada, normas para el acceso de los campesinos a recursos de apoyo a la producción, tecnológicos y de mercado. La atención de grandes retos configura la etapa actual de la Reforma Agraria: ordenar la propiedad rural y facilitar su vínculo con los circuitos productivos, de inversión, y comerciales, con el objeto de aumentar el crecimiento y mejorar el bienestar de los productores del campo (SAGAR: 2000).

**2.2.1.- REZAGO AGRARIO.** Las acciones agrarias pendientes de resolver están claramente definidas en los artículos terceros transitorios del decreto que reforma al 27 constitucional y de la Ley Agraria. De conformidad con este marco jurídico, forman el rezago agrario 6,473 expedientes, relativos a dotación, ampliación, nuevos centros de población, restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales y conflictos por límites; así como, solicitudes de segregación de presuntas propiedades particulares en bienes comunales entre otros.

**2.2.2.- ACTIVIDADES JURÍDICAS Y ADMINISTRATIVAS.** Existen otras actividades transitorias relativas a ejecutorias por juicios de amparo, mediante los cuales la justicia otorgó protección a quejosos. Estos asuntos ascienden aproximadamente a 3,600, de los cuales, la décima parte implica restitución de tierras a propietarios. En menos de 3 mil ejidos y comunidades los procedimientos instaurados durante la vigencia de la Ley Federal de Reforma Agraria (LFRA) no han concluido o están sometidos a controversias jurídicas.

**2.2.3.- PROCURACIÓN DE JUSTICIA AGRARIA.** El proceso distributivo de la tierra generó casi 5 millones de productos agropecuarios y forestales que, al realizar sus actividades, ponen en juego derechos y obligaciones. La Secretaria de la Reforma Agraria (SRA) y sus antecedentes institucionales, hasta antes de la reforma de 1992 al artículo 27 constitucional, participaron directamente en el ejercicio de estas relaciones jurídicas. Con la nueva normativa, las instancias de impartición y procuración de justicia se separaron para dar transparencia y legalidad a la solución de las controversias agrarias (SAGAR: 2000). Los conflictos agrarios, derivados de la indefinición de un derecho hoy pueden ser resueltos mediante la conciliación, como vía preferente, es decir, con justos arreglos entre las partes.

**2.2.4.- ORDENAMIENTO Y REGULARIZACIÓN DE LA PROPIEDAD RURAL.** Al interior de los ejidos los derechos individuales, en la mayoría de los casos, están establecidos y reconocidos por el núcleo de población. No han sido formalizados en documentos con valor jurídico que amparen tanto las parcelas como los solares urbanos. Con el objeto de regularizar estos aspectos esta operando el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE).

Casi el 70 por ciento de los ejidos existentes ya se han incorporado y una tercera parte ha terminado el proceso y recibido los certificados y títulos correspondientes (PSA: 1995-2000)<sup>2</sup>. Las comunidades, sujetas a tratamiento especial por la Ley Agraria y presionadas por el reconocimiento de propiedades particulares en su interior, serán incorporadas a la certificación con las adecuaciones pertinentes. En la propiedad privada la irregularidad jurídica es más aguda. Una cantidad significativa de propietarios rurales carece de títulos o sólo dispone de escrituras privadas cuyas especificaciones no permiten su inscripción en el registro público de la propiedad. Como consecuencia de todo esto, las reformas al artículo 27 constitucional han beneficiado en menor grado a los propietarios rurales **que al sector social (MPP)**.

**2.2.5.- DESARROLLO AGRARIO.** Los esfuerzos en materia de coordinación y concertación con gobiernos estatales y municipales, así como agentes privados y sociales han sido insuficientes para sumar experiencias, voluntades, acciones y recursos para resolver problemas agrarios. Por su parte, la desarticulada investigación, capacitación e información agrarias ha frenado la consolidación de la organización socioeconómica ejidal y comunal. El nuevo marco jurídico determina derechos y obligaciones a ejidatarios y comuneros, que son frecuentemente desconocidos por la mayoría y ejercidos por pocos, lo que demanda esfuerzos adicionales en materia de capacitación agraria.

**2.3. ANTECEDENTES DEL SECTOR AGROPECUARIO:** A mitad de los años veinte, este sector aportaba la cuarta parte del PIB (Producto Interno Bruto) total, y se le considera como el mayor empleador, ya que contribuía con aproximadamente el 70% de

---

<sup>2</sup> Programa Sectorial Agrario. 1995-2000. SAGAR.

la población económicamente activa, aproximadamente 3.6 millones de trabajadores (Banamex, 1990). Para 1930 los principales cultivos de maíz, frijol, trigo, café, caña de azúcar, cebada, jitomate y algodón, se cosechaban en casi 4.6 millones de hectáreas, La tierra laborada por persona ocupada era de aproximadamente 1.3 hectáreas y para 1994 pasó a ser de aproximadamente 2.1 hectáreas. En el mismo año se cosecharon los mismos cultivos en aproximadamente 12 millones de hectáreas, aumentando la producción en 66% (Banamex, 1995/INEGI). Para 1993, el sector agropecuario solo contribuyó con el 7% del PIB, y absorbió casi la cuarta parte del empleo.

Otro antecedente importante, se da a partir de la segunda década del siglo veinte, en donde se genera un fuerte impulso con el mayor uso de superficies que resulta de la reforma agraria iniciada en 1917. Con el reparto de la tierra, las inversiones del gobierno en obras de fomento agropecuario y el desarrollo de las comunicaciones y de la infraestructura en general, se inicia un importante proceso de desarrollo (BANXICO, 1995). De 1921 a 1935 la tasa promedio de crecimiento anual del sector agrícola es del 5.1%, superior a la del 3.4% de la propia economía en su conjunto. De 1940 a 1955 se da el capítulo más dinámico, creando una base exportadora que sirve para financiar el desarrollo nacional. La situación cambia radicalmente en los años ochentas ya que los niveles de los productos se estancan, y sobrevienen años de déficit en la balanza comercial agropecuaria, ocasionando, un decremento considerable en el ingreso de las comunidades rurales.

Según el Consejo Nacional Agropecuario (2000), el gobierno adopta políticas encaminadas a la modernización del campo, consistentes en cambios en el marco jurídico, con la reforma del artículo 27 Constitucional, programas de apoyo directos tales como



**Procampo**, se generan perspectivas por el nuevo régimen de comercio exterior al intensificarse la apertura: Se amplían las posibilidades de exportación de ciertos cultivos, cuya producción es muy competitiva. Para el 2000, se tienen nuevos indicadores económicos, en donde se resalta, que en el campo vive la cuarta parte de la población del país y se genera entre el 6 y 7% del producto interno bruto. El sector agropecuario está considerado, como la principal ocupación en las áreas rurales, pero no tiene la capacidad de aportar los ingresos demandados por el 25% de la población nacional<sup>3</sup>. **Ésta es una constante mundial**, por lo que la diversificación de las actividades rurales es una prioridad.

En base a esto, existe una propuesta del nuevo gobierno para incrementar la competitividad de la actividad agropecuaria, a través de apoyos hacia cinco áreas estratégicas: (destacan **en materia de financiamiento** las siguientes)

- a. **Financiamiento.-** Reconstruir la banca de desarrollo, promover el sistema de **financiamiento alternativo** e instrumentar una política monetaria que asegure la disminución de las tasas de interés.
- b. **Desarrollo tecnológico.-** El sector rural presenta un rezago tecnológico muy fuerte. En consecuencia se promoverá la investigación científica y tecnológica, pero sobre todo, se buscará que el productor tenga acceso a la tecnología eficiente y competitiva para aplicar de inmediato a la solución de problemas o de iniciar una nueva actividad productiva.
- c. **Comercio exterior.-** Apoyo y asesoría a los productores, para abrir nuevos mercados externos, y desde luego, la defensa de los intereses de los productores, cuando se presenten prácticas desleales de otros países, que afecten los intereses de nuestros productores nacionales.
- d. **Calidad.-** Promover la adopción de normas de calidad, que apoye a la identidad de los productos mexicanos como símbolo de calidad y prestigio.
- e. **Mercado.-** Al ser la comercialización “el Talón de Aquiles” del sector agropecuario, se impulsarán comercializadoras de productos orientadas al mercado cliente. Hacer reingeniería eliminando la burocracia y mejorar los servicios.

---

<sup>3</sup> Fox Quezada, Vicente: Presidente de México “Hacia la dignificación y el engrandecimiento de la vida rural. En reunión con el Consejo Nacional Agropecuario, 1º. De marzo de 2000

En esta perspectiva, se puede apreciar, que la iniciativa del nuevo gobierno es clara y que pretende apoyar al campo mexicano, por lo que posteriormente en este capítulo, se abordará la tendencia del campo mexicano ante la perspectiva del tratado de libre comercio (México-EFTA) y la propuesta del Gobierno Federal hacia un desarrollo integral del campo mexicano<sup>4</sup>.

**2.3.1. PLAN DE AJUSTE ENTRE 1994 Y 1995:** En 1994 México tuvo dificultades crecientes en la balanza de pagos, por lo cual adoptó una estrategia de ajuste gradual que no resultó exitosa. Ante esta situación, se formuló un programa consistente pero que sobre todo mereciera credibilidad entre el pueblo mexicano (Sidaqui, 1995). Dicho programa se fijó como objetivos principales: Reducir el déficit de la cuenta corriente a 14 mil millones de dólares. Mitigar el impacto inflacionario de la depreciación del tipo de cambio. Aumentar la competitividad de la economía a través de reformas estructurales en el mercado.

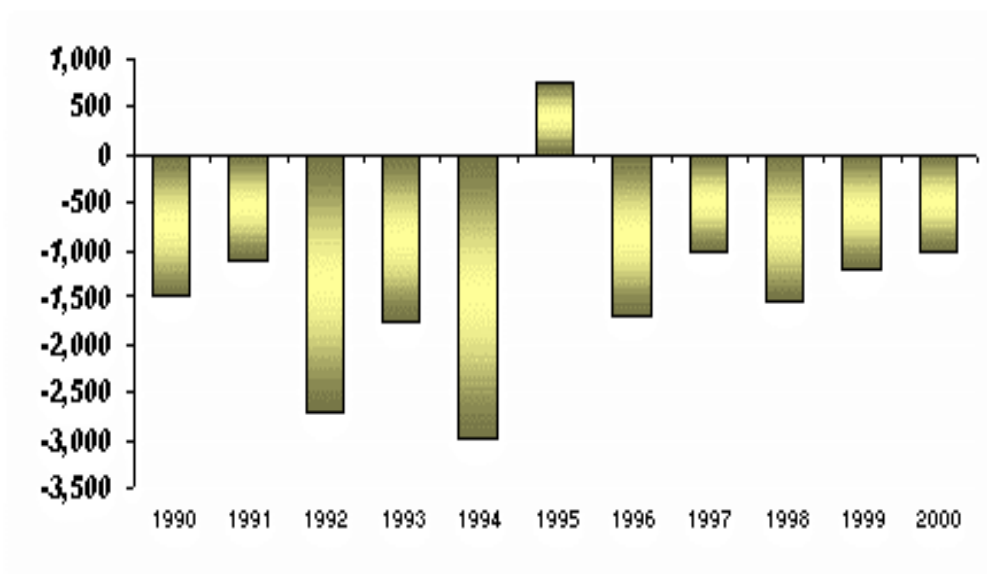
Ante esto, [...] se hace necesario una mirada a la Balanza comercial agroalimentaria de México, que permita observar la situación que prevalece a raíz del intercambio comercial de México con el mundo en productos del campo (PND: 2001).

---

<sup>4</sup> Propuesta del Gobierno Federal.- Presidencia de la República: “Propuestas para un desarrollo integral del campo mexicano”, Noviembre de 2000

### Gráfica II.1. México: saldo de la balanza comercial agroalimentaria

(Millones de dólares)



**Fuente:** Elaborado con datos tomados de “Estudios y Análisis Agroenlínea” y con datos de SECOFI y Sagar. (2002)

El indicador de referencia (Gráfica II.1) nos muestra que ha sido recurrentemente deficitario durante la última década, a excepción de 1995 en el que la devaluación que trajo consigo la crisis de diciembre de 1994 arrojó un saldo superavitario superior a los 500 millones de dólares. Revertir esta situación es uno de los principales retos del sector agroalimentario para los próximos años toda vez que gran parte del comercio que realiza México con el mundo está dado con países con los cuales tenemos signados acuerdos comerciales.

De hecho para el año pasado más del 90 por ciento de las exportaciones e importaciones de productos del campo se efectuó con países con los que se tienen establecidos o en vías de establecerse Tratados de Libre Comercio. (Tabla II.1).

**Tabla II.1. México: Balanza comercial agroalimentaria, 1999.**

(Millones de dólares)

<b>Concepto</b>	<b>Exportaciones</b>	<b>%</b>	<b>Importaciones</b>	<b>%</b>	<b>Saldo</b>	<b>%</b>
Países con TLC_s	6,634	91.3	7,494	94.1	- 860	74.7
Países sin TLC_s	420	8.7	711	5.9	- 291	25.3
<b>TOTAL</b>	7,054	100.0	8,205	100.0	- 1,151	100.0

**Fuente:** Elaborado con datos tomados de “Estudios y Análisis Agroenlínea” y con datos de SECOFI y Sagar. (2002).

La sobrevaluación del tipo de cambio está desacelerando las exportaciones y abaratando las importaciones de los productos del campo, de hecho los últimos datos disponibles en el comportamiento del comercio exterior agroalimentario ubicaban para el mes de julio del 2000 a las exportaciones en un monto de 4,873 mdd, cifra superior en apenas 172 mdd con respecto al mismo mes del año inmediato anterior; por el contrario las importaciones ascendían ya a los 5,004 mdd lo que representa casi 700 mdd más que el mismo mes de 1999.

Por ello hacia finales de ese año todo hacía suponer que nuevamente se tendría un déficit en la balanza comercial agroalimentaria ubicándose este en el orden de los -1,400 a -1,600 millones de dólares. (Tabla II.2).

**Tabla II.2. México: Balanza comercial agroalimentaria, 1999-2000.**

(Millones de dólares)

CONCEPTO	Enero-Julio			Enero-Diciembre		
	1999	2000	Diferencia	1999	2000 e/	Diferencia
Exportaciones	4,701	4,873	172	7,054	7,200	144
Importaciones	4,352	5,004	652	8,205	8,600/8,800	395/595
Saldo	349	-131	-480	-1,151	-1,400/-1,600	-251/-451

**Fuente:** Elaborado con datos tomados de “Estudios y Análisis Agroenlínea” y con datos de SECOFI y Sagar.

**Nota:** e/ Estimación propia.

Estos elementos, hacen suponer que el campo mexicano demanda una reactivación inmediata de su producción agropecuaria, por lo que es recomendable diseñar nuevos modelos de financiamiento alternos, que puedan ayudar al saneamiento de las finanzas rurales, como un motor adicional en la recapitalización de este sector.

**2.3.2.- ANTECEDENTES DEL CAMPO MEXICANO ANTE LA PERSPECTIVA DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON LA UNION EUROPEA.** (El Tratado de Libre Comercio México - EFTA): Con la firma del tratado “México-EFTA”, el comercio de productos del campo entre México y el EFTA ha crecido de manera importante durante los últimos años, al pasar de 62.9 millones de dólares en 1990 a 128.4 mdd. en 1999. La balanza comercial agroalimentaria resulta superavitaria para México en un monto de 104.1 mdd. para el año de 1999. (Tabla II.3)

**Tabla II.3. Balanza comercial agroalimentaria México-EFTA 1990-1999****(Millones de dólares)**

<b>Concepto</b>	<b>1990</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>Tasa crecimiento anual (%)</b>
<b>Exportaciones</b>	<b>11.0</b>	<b>124.9</b>	<b>93.4</b>	<b>116.3</b>	<b>--</b>
<b>Importaciones</b>	<b>51.9</b>	<b>4.3</b>	<b>4.9</b>	<b>12.1</b>	<b>30.0</b>
<b>Saldo</b>	<b>40.9</b>	<b>120.6</b>	<b>88.5</b>	<b>104.1</b>	<b>-14.9</b>

**Fuente:** Elaborado con datos tomados de “Estudios y Análisis Agroenlínea” y con datos de SECOFI y Sagar. (2002).

La perspectiva del productor mexicano ante el potencial del mercado de los países del EFTA se da toda vez que los países integrantes del EFTA constituyen economías con un alto poder adquisitivo (ingreso per cápita promedio de 32,921 dólares anuales) y un mercado potencial de 12 millones de habitantes. Asimismo, son países con una limitada actividad agropecuaria por las condiciones climáticas y por ende son netamente importadores de productos del campo, de esta manera entre los cuatro países llegan a importar un poco más de 7 mil millones de dólares, (Tabla II.4), destacando productos como el café, el plátano, los vinos, cigarrillos, chocolates y tabaco en rama. Sus exportaciones por el contrario ascienden a 2.8 mil millones de dólares principalmente de productos como queso, pieles, chocolates, carne de ovino, caballos y leche en polvo.

**Tabla II.4. Balanza comercial agroalimentaria para los países del EFTA  
Promedio 1995-1998  
(Millones de dólares)**

País	Exportaciones	Importaciones	Saldo
<b>TOTAL</b>	<b>2,756.4</b>	<b>7,086.9</b>	<b>4,330.5</b>
Noruega	510.5	1.953.3	- 1,442.8
Islandia	27.0	165.5	- 138.5
Suiza 1/	2,218.9	4,968.1	- 2,749.2

**Fuente:** Elaborado con datos tomados de “Estudios y Análisis Agroenlínea” y con datos de SECOFI y Sagar. (2002). **Nota: 1/ Incluye Liechtenstein.**

En resumen, se puede observar que el acuerdo comercial con el EFTA, nuestro país esta ampliando el mercado de acceso de los productos mexicanos en el continente europeo, si bien estos cuatro países brindan un mercado reducido en cuanto a consumidores potenciales es muy atractivo en cuanto a su alto poder de compra y además altamente demandante de productos agroalimentarios del exterior principalmente de productos tropicales. Las empresas y productores agroalimentarios de nuestro país tienen ante este acuerdo un nuevo mercado que explorar, las condiciones de acceso y de apertura para los productos mexicanos determinará el grado de penetración que puedan llegar a tener los productos del campo mexicano. Por lo anterior, se deberá considerar en las nuevas propuestas del Ejecutivo Federal, el tema del financiamiento alternativo, ya que como se ha venido argumentando, el campo mexicano requiere apoyos alternos de financiamiento, que le permita sanear sus finanzas, para reactivar la producción y elevar la competitividad en dicho sector.

**2.3.2.1.-PROPUESTA DEL GOBIERNO FEDERAL HACIA UN DESARROLLO INTEGRAL DEL CAMPO MEXICANO:** El gobierno federal actual, tiene entre sus principales retos replantear a fondo las estrategias gubernamentales para el campo, reposicionar al sector agropecuario ante la opinión pública como un verdadero motor del desarrollo económico, erradicar la miseria rural y revertir la situación deficitaria crónica del intercambio comercial con el exterior. La estrategia de hacer del campo un negocio rentable, no es fácil pero si es posible, en este sentido y en un ejercicio cívico por construir propuestas puntuales para el sano desarrollo del sector, el Consejo Nacional Agropecuario elaboró una serie de propuestas básicas para lograr el desarrollo rural integral del campo.

De las consultas realizadas por el CNA<sup>5</sup> surgió un decálogo de propuestas, mismo que se expone a continuación de forma muy resumida:

- i. Marco jurídico que contemple el desarrollo agropecuario y el desarrollo rural integral.- Contar con una legislación que dignifique al campo y a la población que de él depende.
- ii. Seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.- Otorgar plena seguridad jurídica en el corto y largo plazo a todos los productores, independientemente del régimen de tenencia de la tierra a que estén sujetos, (artículo 27 constitucional) y ofrecer un marco legal más propicio a la seguridad en la tenencia de la tierra.
- iii. Educación y capacitación a los habitantes de las zonas rurales.- Se debe dar la más alta prioridad a la educación y capacitación de la familia campesina, apoyándola con programas de nutrición y salud, fortaleciendo a su vez este núcleo familiar como piedra angular del desarrollo de la sociedad en el campo, pues es solo a través del bienestar de su población como el campo podrá dignificarse.

---

<sup>5</sup> Consejo Nacional Agropecuario



- iv. Fomento a la organización de los productores y su incorporación en la toma de decisiones.- Organización de los productores con el propósito de incorporarlos en la cadena productiva, reteniendo el máximo valor agregado que sea práctico y posible. Fomentando las organizaciones de carácter empresarial en donde los involucrados luchan por colocar sus productos en otros mercados, **obtención de créditos**, gestión de apoyos y mejor infraestructura.
- v. **Financiamiento oportuno y competitivo.**- Impulsar el desarrollo de un sistema financiero rural que amplíe la cobertura del financiamiento institucional y que responda a las características socioeconómicas y de organización de la población rural; así como fomentar el desarrollo de sistemas financieros autónomos y descentralizados constituidos por organizaciones económicas de los mismos productores.
- vi. Manejo óptimo del agua y promoción de una agricultura sustentable.- Debe darse la más alta prioridad al manejo óptimo del agua y a evitar su contaminación. Los productores deben estar concientes del recurso que se les ha conferido utilizándolo de manera racional y eficiente.
- vii. Promoción al comercio exterior y defensa del mercado interno.- Formular una política clara y definida de promoción al comercio exterior, y defensa del mercado interior acorde a los tratados internacionales firmados con otros países, en este sentido se deben de reforzar acciones que fomenten la exportación de productos mexicanos y una defensa decidida del mercado interno ante las importaciones que entran a nuestro país en condiciones de práctica desleal.
- viii. Fortalecimiento de mercados regionales.- En las diversas regiones del país se debe inducir al cambio de actividad hacia aquellas que estén congruentes con la vocación de la región, sus potencialidades, sus posibilidades de desarrollo a la luz de los mercados regionales, nacionales e internacionales, a través de estudios regionales que permitan detectar la vocación de la región, sus fuerzas, sus debilidades, sus amenazas y oportunidades y poder, en esta forma, inducir el desarrollo y optimizar la asignación de los recursos.

- ix. Apoyos directos al productor.- Establecer una política de apoyo directo al productor que no perjudique la competitividad de la cadena productiva, pues es indudable que nuestros socios comerciales reciben generosos subsidios que de manera directa minan la competitividad de nuestros productos.
- x. Reforzamiento de acciones: creación de infraestructura y sanidad agropecuaria.- El estado debe responder a su responsabilidad de crear y mantener la infraestructura necesaria para que los productores obtengan el máximo beneficio de su esfuerzo, incluyendo centros de investigación y desarrollo y formular una política relativa a la sanidad agropecuaria que evite la entrada de enfermedades y plagas inexistentes en el país y combata y erradique las existentes.

Es únicamente a través del desarrollo de este tipo de políticas en el campo como será posible brindarle certidumbre, de tal forma que le permita un desarrollo rural integral del mismo y esto se refleje a su vez en mayores oportunidades de empleo y una mejor calidad de vida para su población, con una verdadera estructura industrial comercial y de servicios en las comunidades rurales. Es pues, una propuesta clara que abarca todos aquellos ángulos requeridos para un bienestar sustentable en el campo mexicano.

**2.4.- MODELOS DE FINANCIAMIENTO EN MÉXICO.-** Han sido muy diversos los tipos de modelos de financiamiento que se han instituido para apoyar al productor agropecuario, tal es el caso de Banrural, cuya propósito fundamental estaba encaminado para apoyar proyectos empresariales agropecuarios, dejando al pequeño productor agropecuario con pocas posibilidades de obtener crédito.

De igual forma, la banca comercial limitaba el otorgamiento de créditos a aquellos productores que contaban con un colateral sólido como lo es el documento que ampare la legal tenencia de la tierra, esto en la gran mayoría de los casos quedaba centrado al mediano y grande productor, toda vez que el micro y pequeño productor estaba carente de dicho documento que pudiera avalar su demanda de crédito.

Las ventajas que le da al productor que cuenta con la escritura de las tierras, es que las ofertas de crédito y financiamiento que otorgan las instituciones financieras existentes, se facilita la obtención de dichos apoyos, aunque cabe destacar que igual importante es contar con un aval sólido, que responda por el compromiso contraído a favor del productor que demanda el crédito y financiamiento.

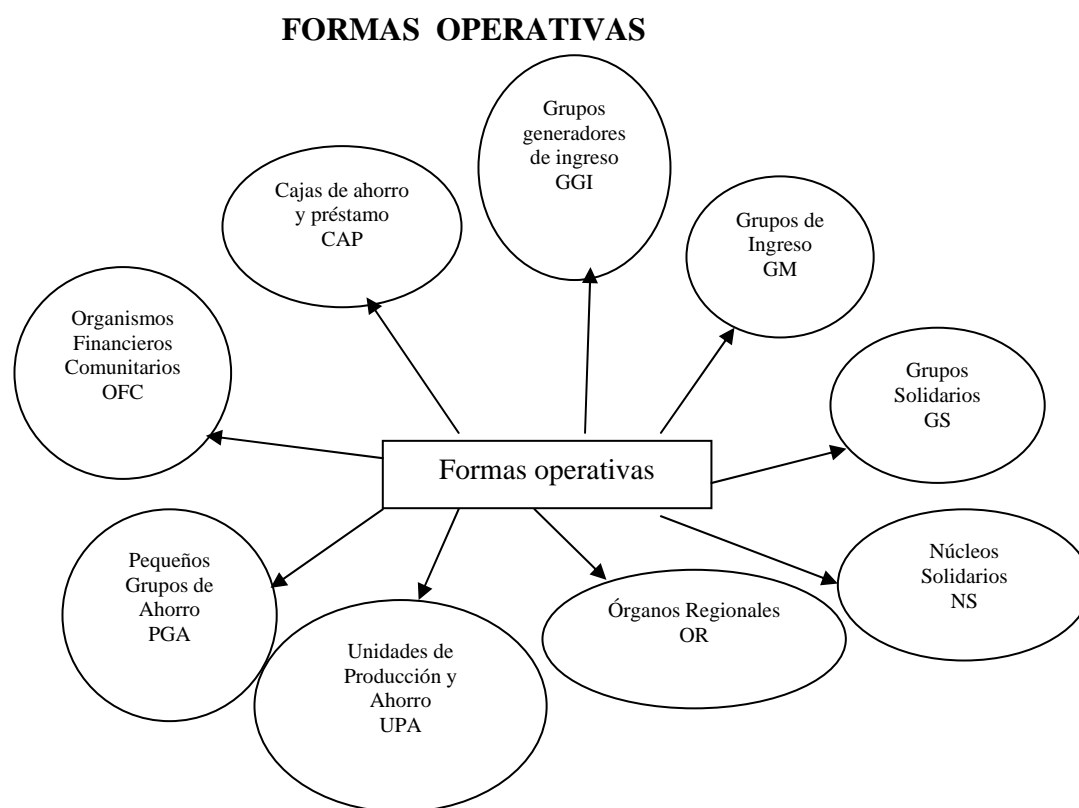
**2.4.1.- INSTITUCIONES FINANCIERAS EN MÉXICO:** Es muy amplio el universo de instituciones constituidas y radicadas en México, que realizan o promueven servicios de microfinanciamiento. Del conjunto de instituciones que se relacionan a los aspectos financieros o micro finanzas rurales, se desprende el siguiente diagrama que describe el enfoque de las actividades propias de cada una de ellas, agrupadas de acuerdo a su finalidad, y a la forma de operar.

## TIPOS DE INSTITUCIONES

**Tabla II.5.** Tipos de Instituciones y descripción de actividad por tipo de objetivos

<p><b>i).- Formales y Semiformales</b> Algunas no son propiamente instituciones financieras, aunque sus actividades se centran a la intermediación financiera (captación de ahorro u otorgamiento de crédito)<sup>6</sup></p>	<p><b>ii).- Las organizaciones formales</b> Realizan o promueven actividades de intermediación financiera solo como un medio, y su finalidad es mejorar el nivel de vida de sus clientes, mediante proyectos de combate a la pobreza y desarrollo económico y en algunos casos con fines altruistas</p>	<p><b>iii).- Las empresas sociales</b> Son organizaciones comunitarias que promueven el ahorro entre sus socios para financiar sus proyectos productivos</p>
---	---	--

Elaboración propia (Con datos tomados de Conde Bonfil, 1999)



**Figura II.1.** Formas operativas en las instituciones de finanzas rurales. (Con datos tomados de Conde Bonfil, Carola, 1999)

<sup>6</sup> En septiembre de 1999, La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros regulaba 15 SAP (Soc. de Ahorro y Préstamo) 31 SOFOL (7 de las cuales son extranjeras) y 270 UC (Uniones de Crédito) (186 de las cuales se encontraban en proceso de regularización). Por su parte, la AMSAP (Asoc. Mex. De Soc. de Ahorro Y Préstamo) tenía detectadas 140 cajas de ahorro

**2.4.1.1.- ESTUDIOS QUE ABORDAN EL TEMA DEL FINANCIAMIENTO EN MÉXICO:** En el pasado, se impulsaron proyectos de crédito para los pobres, principalmente en áreas rurales, cuya característica notoria de operación, consistía en operar con tasas de interés subsidiadas, destinados a fondo perdido, con objetivos paternalistas y/o caritativos, terminando en una actitud despreciativa de la capacidad de ahorro y de la cultura financiera del sector rural. (Conde Bonfil, 2000).

En México el microfinanciamiento agropecuario y crédito para campesinos, se da a través de Banrural y Pronasol. Para Campos (1997) ambos proyectos han resultado rentables, sin embargo, en el caso de Banrural, es claro que el beneficio se inclina más hacia proyectos productivos agropecuarios que son llevados por los grandes productores. En este sentido el autor refiere, que el beneficio del fomento agropecuario puede debilitarse, si se desvían recursos para apoyar a los pequeños productores, ya que se manejarían tasas de interés menores a las del mercado. Sigue señalando Campos (1997) que en el **caso del Pronasol se plantea:**

- i. Que los recursos de apoyo, lleguen efectivamente a quienes lo requieren
- ii. Que el programa o la institución sea rentable ( complementar la rentabilidad privada y la social)
- iii. A pesar de las bondades de estos programas, las dos instituciones son insuficientes para proporcionar apoyo financiero a las organizaciones de productores, de ahí la importancia de promover cooperativas y uniones de crédito como una opción más efectiva y rentable para otorgar créditos accesibles.

Cornelius y Myhre (1998) analizan el papel histórico del financiamiento al campo Mexicano, el financiamiento de la agricultura mexicana, 1988-1996, la reorganización del sistema de financiamiento al campo, apoyo del FIRA a los agricultores y los bancos privados, el abandono de los campesinos por Banrural, la desaparición del contrato de seguro agrícola; el crédito a la palabra y Procampo. Concluyen los autores que la reforma al sistema de financiamiento al campo fue un desmantelamiento, el recorte del crédito vino acompañado con una redistribución de los recursos restantes hacia los grandes agricultores. En resumen, refieren los autores, que es muy probable que el Estado Mexicano pueda alcanzar su objetivo de “*adelgazar*” permanentemente el sistema de financiamiento al campo, si se trabaja con campesinos para el establecimiento de bancos locales, fondos de ahorro y crédito, incluso uniones de crédito, si se comprometen recursos estatales en una innovación institucional, haciendo a un lado la burocracia y dejando al campesino ser parte del cambio.

Nuevos temas se plantean en la mesa de la discusión y estos se refieren a la investigación realizada por Cruz (1997) sobre “La reforma del Estado y el modelo económico; La reforma de la banca de fomento y Las respuestas campesinas ante la crisis. El estudio concluye en que la banca de desarrollo tiene una clara tendencia en dejar de **apoyar al pequeño productor por contar con menos rentabilidad**; la banca comercial se ha retraído del financiamiento al campo, *entrando al quite* las uniones de crédito y la banca regional para llenar este hueco y por último refiere el autor, que el retiro del Estado en este sector ha dejado un vacío que no han llenado otros actores.

En materia de financiamiento rural los instrumentos gubernamentales han sufrido transformaciones, eliminando los subsidios al crédito. Recalca [...], que el apoyo diferencial de FIRA y Banrural ha tenido una tendencia a beneficiar con mayores recursos (montos) a la ganadería y a las actividades agroempresariales en **perjuicio del pequeño productor del sector social**. Mestries (1997) enfatiza, que los mercados financieros rurales están muy fragmentados por la diversidad de legislaciones crediticias y de instituciones financieras, a la par del desigual acceso al crédito convencional de los agricultores, ya que este se determina no por su potencial real, sino por sus condiciones de producción y tecnología o por falta de garantías, refiere que el éxito de las cajas populares, radica en la adecuación de las necesidades crediticias de la unidad doméstica y no de su parcela o de su explotación.

Myhre, (1996) considera, que la mejor opción para el sistema financiero rural, son las uniones de crédito que agrupa la AMUCSS<sup>7</sup>, lo anterior en virtud de la cercanía de estas instituciones con los miembros, dado que les permite identificar a personas que significan algún riesgo de insolvencia (calidad moral o escasez de recursos), de esta manera se podrán reducir los costos y proporcionar créditos oportunos. Rogaly, (1999) analiza “qué es y cómo funciona”<sup>8</sup> el microfinanciamiento: Se pregunta si el microfinanciamiento ha reducido la pobreza o la exclusión social; cuál es el impacto de crédito para la microempresa en términos de ingreso, ingreso y desigualdad, empleo, relaciones sociales dinámicas, diversidad en los propósitos de empleos y relaciones de género).

---

<sup>7</sup> Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social.

<sup>8</sup> Mediante cinco casos internacionales: El BRI, El Banco Grameen, las Uniones de Crédito y el Proyecto Tequisquiapan en México, el Banco SEWA y ACCION.

Concluye que el microfinanciamiento puede y que de hecho, ha ayudado a bastante gente a manejar la pobreza y la exclusión social. Las intervenciones financieras no han cambiado el tipo de demanda de lo que produce la gente, ni la estructura desigual de la relación social y económica que determine las oportunidades y limitaciones de la condición de vida de las personas. Finaliza sugiriendo, que se requiere de un enfoque cuidadoso y conciente del contexto, para evitar con esto, esperar demasiado del microfinanciamiento. Prestar más allá de la capacidad de pago solo aumenta problemas.

En otro sentido de ideas, pero enfocado al crédito agropecuario, Swaminathan (1992) analiza el crédito agrario en países en desarrollo, el presente y pasado de las políticas crediticias, el patrón de otorgamiento de créditos formales; la naturaleza del mercado del crédito informal (*importancia, prestatarios y prestamistas, propósitos, términos, y vinculación entre los mercados*). Derivado de un programa de investigación se señala: **primero;** es necesario evaluar el papel cuantitativo del crédito formal e informal, a través de encuestas sistemáticas (*por muestreo y estudios censales de poblados*) **segundo;** relacionado con lo anterior, se hace necesario identificar los vínculos entre los mercados de crédito formal e informal, y **tercero;** se debe ampliar el estudio en la estructura y composición de los mercados de crédito informal. Conde Bonfil (1999) añade, que se hace necesario evaluar el papel del crédito existente y valorar en su justa dimensión, la necesidad de servicios financieros para los pobres en donde se puedan contrastar las experiencias internacionales de microfinanciamiento y en el contexto nacional la contribución de las microfinanzas al desarrollo económico y por último al bienestar y a la creación de instituciones sustentables.



Al final propone que el gobierno debería actuar en apoyo de las microfinanzas en las siguientes vías:

- i. Establecer un programa estatal equivalente a los programas federales, estatales y municipales (que estén operando o en proceso de instrumentación).
- ii. Apoyo a las ONG microfinancieras o a las empresas sociales desde el enfoque inicial y capacitación.
- iii. Creación de un área de orientación y capacitación jurídica y administrativa, para la constitución de micronegocios o empresas sociales en cualquiera de las figuras jurídicas existentes. (*véase tabla II.5 y figura II.1 de este capítulo*)
- iv. Adecuar el marco jurídico estatal para facilitar el apoyo municipal e incluso propiciar el fortalecimiento financiero municipal con base en captación de recursos y emisión de títulos de deuda
- v. Conceptuar a las microfinanzas como elemento clave de impulso al desarrollo económico regional y el combate a la pobreza.

Por otro lado Mestries (1997) plantea la necesidad de reforzar más, el esquema de las “Uniones de Crédito,” ya que las políticas gubernamentales en México son sistemáticamente adversas a las uniones de crédito, muy en particular, las que se dedican al sector agropecuario. Destaca Mestries (1997) que las dos funciones (*ahorro y crédito*) son vitales para asegurar la participación de las bases (*campesinos y administradores*) y el éxito, sin embargo aún no se ha encontrado el equilibrio adecuado.

Es clara la necesidad de contar con nuevos esquemas de servicios financieros, que permitan un desarrollo económico y de Reforma Financiera en México como lo cita Mansell (1995) al decir que se requiere de una nueva estructura en los sistemas financieros formal e informal, a la par de un saneamiento de las finanzas populares en México (crédito; servicios de ahorro; mecanismos de ahorro y crédito; servicios de pagos). Esto último tomando el ejemplo del Banco Grameen (Yunnus, 1998; García, 1999), como una medida para brindar servicios financieros a los pobres, a la par de recomendaciones para las propias autoridades financieras hacia una política pública más justa y eficaz, proporcionando bases sólidas para fomentar las instituciones y reducir los costos de transacción.

Castillo (1998), señala que para impulsar un proyecto de microfinanciamiento para la población pobre, es necesario planear el proceso, conocer la cultura de ahorro y crédito existente (*instancias, sujetos, tasas de interés, volumen y frecuencia de ahorro, plazos y mecanismos de recuperación del crédito, entre otros*), capacidad de ahorro y endeudamiento, destacando que el microfinanciamiento es solo un instrumento para la realización del objetivo de desarrollo y disminución de la pobreza. En el mismo sentido Del Val (1993) afirma que las uniones de crédito (UC) pueden y deben ser una palanca del desarrollo rural, como fuentes de financiamiento crediticio, al pertenecer a los propios productores y estar en condiciones de correr el riesgo de la actividad agropecuaria, cuidando que la garantía de la inversión sea la viabilidad misma de la inversión. Este autor destaca algunos aspectos para la consolidación de las uniones de crédito agropecuarias, tales como:

- i. Adecuar las políticas a las condiciones del mercado de competencia donde se realiza la producción agropecuaria, poniendo énfasis en las inversiones que se apoyan con crédito, que sean viables y rentables.
- ii. No limitar o concentrar el crédito en actividades primarias agrícolas y pecuarias, considerando la baja rentabilidad que por lo general tienen, por el contrario resulta necesario que los productores asociados a esta figura, avancen en la transformación de sus productos y en la comercialización más directa de los mismos.
- iii. Capitalizar los recursos de los socios, significa participar más en los intereses del crédito para gastos de operación de la unión, corriendo su propio riesgo en función de sus recursos depositados en las (UC)
- iv. Que las inversiones no sean forzosamente de corto plazo
- v. Se hace necesaria una capacitación (a los socios productores) para actuar con eficiencia económica.

García (1998), considera que las cajas solidarias y cajas de ahorro constituyen una alternativa muy viable, ya que se logra agrupar a aquellas personas de escasos recursos a una cultura de ahorro, para posteriormente ser apoyadas con créditos acordes a su ahorro y que sobre todo resulten más baratos. Este autor refiere que la Caja Solidaria Jerècuaro, SC ha demostrado ser un mecanismo financiero eficaz que facilita los créditos baratos a las actividades campesinas, coadyuvando al beneficio de la propia comunidad. Refiere el autor que estos créditos, han sido motor fundamental para el impulso y consolidación de la actividad campesina, fortaleciendo los sistemas productivos.

Con lo anterior se apoya el fundamento de López (1994) sobre la creciente demanda de los créditos, en donde manifiesta la dificultad que tiene la familia campesina para enfrentar sus gastos y mejorar las condiciones de vida. Ante esto, la URAC<sup>9</sup> se constituye

---

<sup>9</sup> Unión Regional de Apoyo Campesino

como un recurso que aprovecharán para enfrentar esas dificultades, mejorando sus condiciones de vida. Otro de los efectos positivos, es que se mejorará en la disciplina del ahorro, el aprendizaje a través de la participación, solidaridad, intercomunicación e intercambio; variables, que no poseen otras instancias formales e informales de financiamiento.

Con fundamento en la Teoría General de Sistemas que establece la estructura operacional de captación y colocación de recursos, es que se han analizado diversos modelos de aplicación y generación de ingresos de conformidad con la forma asumida en la práctica. (Téllez, 1993; Zapata y Barrón, 1995; Monterroso, 1997; Alfaro, 1998; Córdova, 1999).

Los modelos resultantes que se identifican son: ahorro (iniciativa individual); ahorro y crédito (tanda, caja de ahorro y banco); y crédito (iniciativa individual), mismos que son definidos a partir de las características de diversos proyectos públicos y privados.

Estos modelos quedan soportados bajo tres columnas vertebrales de las reformas en el sector rural (la parte institucional, legislación agraria y el Procampo). Aquí se concluye que, “el punto que falta” y en lo que se debe avanzar, es en la organización empresarial en el campo mexicano, y refieren..... *“las uniones de crédito podrían ser la base de organización, tanto para la compra de insumos (con financiamiento) y la propia comercialización de los productos agropecuarios”*.

**2.4.2.- PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN APLICADA EN MATERIA DE MICROFINANCIAMIENTO RURAL:** De acuerdo con información proporcionada por la Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social (AMUCSS), el acceso de la población rural pobre a los servicios financieros ofrecidos por el sistema financiero formal es muy limitado. El 25% de la población nacional, 24 millones de habitantes, vive en municipios rurales donde no hay oficinas bancarias. Desde su creación en 1992, la AMUCSS ha acumulado una gran experiencia en el financiamiento a los pequeños productores familiares. Tiene una estrecha relación con organismos dedicados al financiamiento rural como Cajas de Ahorro, Cooperativas de Ahorro y Crédito, Sociedades de Ahorro y Préstamo, Uniones de Crédito, Fondos de Aseguramiento, Cajas Solidarias y ONG (organismos no gubernamentales) que intervienen en la problemática financiera rural.

También está estrechamente vinculada con los organismos gubernamentales que intervienen en el campo y en el ámbito financiero (SAGAR, Banrural, FIRA, entre otros) con los cuales se ha tenido una relación propositiva y de colaboración. A la luz de esta experiencia en el PIISECAM se manifiesta la necesidad de ampliar las acciones de formación de capital social en todos sus niveles (de lo local a lo nacional) e incrementar la capacidad de realizar investigaciones aplicadas para conocer mejor el ámbito de acción del microfinanciamiento rural. Se trata de fortalecer la presencia de instituciones financieras locales en el medio campesino con el objeto de favorecer la práctica del ahorro y del microfinanciamiento (PIISECAM / UNAM, 1996)

Las líneas de investigación que se sugieren son las siguientes:

- Estudios de mercados financieros locales sobre la demanda de servicios financieros de la población rural.
- Estudio del marco legal que limita la práctica del microfinanciamiento y propuestas.
- Análisis de experiencias de financiamiento rural (estudios de caso).
- Seguimiento de los alcances de distintos programas de financiamiento en el campo.
- Estudios sobre el impacto del crédito y el ahorro rural en las familias campesinas y propuestas para mejorar los servicios.

**2.4.3.- PROCAMPO:** Conocido como Programa de Apoyos Directos al Campo, constituye **un subsidio** al campesino, que otorga el Gobierno Federal, a través de la SAGARPA, **cuyo objetivo específico, es el de apoyar el ingreso de los productores rurales.** Dicho apoyo consiste en la entrega de recursos monetarios, cuando cada productor se dispone a sembrar su tierra (*superficie registrada en el programa*), o cuando mantiene la **explotación pecuaria, forestal o algún proyecto ecológico**, siempre y cuando cumpla con la normatividad operativa de este programa. Comienza su ejecución a finales de 1993, bajo el contexto de la apertura de la economía nacional y con el objetivo de modernizar el campo mexicano. Con esto, se modificó el esquema tradicional de apoyos al sector agropecuario y forestal. Sustituyó el esquema de subsidios, cuya base en los precios de garantía, no beneficiaba a un grupo importante de productores.

El Programa PROCAMPO, no provoca distorsiones de mercado, ni modificaciones en los precios de los productos; es un apoyo que no influye en la toma de decisiones relativas a la producción, ya que permite libertad al productor para elegir el tipo de cultivo para siembra y la forma de producción deseada. También, permite la incorporación a un

sector de productores rurales más amplio y diversificado. De acuerdo con Conde Bonfil (1999) el monto total de recursos económicos que forman parte del programa Procampo, son destinados (como una partida de la ley de ingresos) para apoyos al campo y a la producción de cultivos. Estos fondos no siempre son encauzados a este objetivo, ya que aquellos productores que reciben apoyo, la mayoría son de bajos ingresos y más de la mitad usan toda o casi toda la producción para el consumo familiar, y de igual manera en algunos casos, usan este apoyo económico para aspectos familiares y no de siembra.

El Procampo ayuda a la capitalización, frena la degradación del medio ambiente, ya que promueve la conservación del suelo, agua, bosques y selvas. También coadyuva a la conversión productiva de aquellas superficies donde es posible establecer actividades de mayor rentabilidad y a la regularización de la tenencia de la tierra. Por la continuidad que se le ha dado a sus operaciones, propicia que los beneficiarios usen el subsidio para planear su actividad agrícola, aunque en algunos casos, los recursos de apoyo son desviados a actividades distintas a las establecidas.

El Procampo opera en un ámbito complejo; esto es: la producción agrícola se da bajo situaciones cambiantes y está influenciada por la coexistencia de tecnologías modernas y tradicionales, mercados de insumo y productos que reaccionan por efecto de la situación económica que prevalece en cada región del país, climas aleatorios y una estructura agraria en la que predomina el minifundio. Como consecuencia, los resultados y el impacto del PROCAMPO se aprecian de forma desigual en las distintas regiones; no obstante que las variables macroeconómicas sean las mismas.

Las reglas de operación de este programa, se realizan de conformidad con un conjunto de reglas previamente establecidas en el decreto del 25 de julio de 1994, mismas que son de observancia obligatoria y constituyen la base de transparencia, en la entrega de los recursos económicos a los productores. Algunas de estas reglas se hace necesario identificar y comprender, a efecto de integrarlas a este cuadro de referencia en la presente investigación, las cuales se describen a continuación:

- i. El apoyo lo reciben productores que ostenten la legal posesión y usufructo de los predios, en los que haya demostrado la **elegibilidad de la superficie**, independientemente de la calidad de propietario o arrendatario.
- ii. El subsidio es aplicable exclusivamente a la superficie que esté sembrada y sea elegible, o bien, que se mantenga en explotación pecuaria o forestal, o que se encuentre en algún proyecto ecológico previamente autorizado de conformidad con la normatividad aplicable al caso.

En un principio la **superficie elegible**<sup>10</sup>, se refería a aquella que se cultiva con maíz, sorgo, frijol, trigo, cebada, algodón, cártamo, soya o arroz, aunque a partir de 1995, se concreta normativamente otra opción para los beneficiarios de subsidios, a efecto de sembrar cualquier cultivo lícito, lo anterior para estimular la diversificación de la actividad económica y propiciar con esto una mayor autonomía en la toma de decisiones.

---

<sup>10</sup> Datos proporcionados por la Secretaría de Agricultura (SAGARPA), 2001-09-04 Entrevista.



**2.4.4.- PROGRAMA ALIANZA PARA EL CAMPO:** En 1996 se puso en operación el programa “*Alianza para el Campo*” como una estrategia que permitiera impulsar la recuperación y desarrollo del Sector Agropecuario. Dicho programa, coordina todos aquellos instrumentos de fomento que están disponibles, siendo el sector público quién provee recursos económicos, a la par de los recursos estatales y la misma contribución de algunos productores de cada entidad.

El Plan estratégico, está dirigido a los productores con programas y acciones encaminados a capitalizar el campo mexicano, es decir, que coadyuven en el alivio de la pobreza rural, con un enfoque micro regional, así como la preservación de los recursos naturales y desde luego la transferencia de la tecnología apropiada a los productores del país.

El programa de Alianza para el Campo, tiene por objeto; *apoyar la capitalización del campo mexicano, la incorporación de tecnología y el incremento de la productividad, todo esto a través del uso del mejoramiento genético, la repoblación de inventarios, la infraestructura y el equipamiento productivo.* De igual forma se promueve la utilización integral y sostenible de los recursos, mejorar los mecanismos de comercialización por unidad productiva y el fomento de la organización e intercambio tecnológico entre productores. Los productores organizados pueden solicitar apoyos al programa de Capacitación y Asistencia Técnica, a efecto de poder contar con asistencia especializada, cursos de capacitación y recursos para giras de intercambio tecnológico.

**C.1 Áreas de apoyo:**

- 1.-Mecanización.
- 2.-Fertirrigación.
- 3.-Uso eficiente de aguas y energía eléctrica.
- 4.-Mejoramiento Parcelario.
- 5.-Equipamiento Rural.
- 6.-Sistema de Agronegocios Pecuarios.
- 7.-Sistema de Agronegocios de traspatio familiar
- 8.-Mujeres en desarrollo.
- 9.-Capacitación y Extensión.
- 10.-Programa Lechero.
- 11.-Capacitación y Extensión.
- 12.-mejoramiento genético.
- 13.-Semilla.
- 14.-Transferencia de Tecnologías.
- 15.-Asistencia Técnica.
- 16.-Sanidad Vegetal.
- 17.-Salud Animal.
- 18.-Apoyo a la Comercialización.
- 19.-Sistemas de Información.

**C.2 Actores intervinientes:**

- 1.- Productores agropecuarios legítimamente reconocidos
- 2.- Ejidatarios
- 3.- Colonos
- 4.- Pequeños propietarios
- 5.- Asociaciones de productores
- 6.- Sociedades civiles o mercantiles dedicadas a la producción agrícola

**2.4.5.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO:** (Algunos Indicadores del 2001).- Con una inversión de 100 mil millones de pesos se pondrá en marcha el Programa de Capitalización del Campo. Se otorgarán recursos a los productores en forma anticipada y en una sola exhibición, lo que representará adelantarles los apoyos del Procampo de los próximos siete años. El propósito de la estrategia, es mejorar el ingreso de los productores a través del uso más eficiente de los recursos y recuperar la confianza entre los actores del proceso productivo, (PR: 2001).<sup>11</sup> Con esta nueva estrategia, se podrán utilizar los 100 mil millones de pesos que se adelantarán del Procampo para capitalizar al sector, hacerlo más productivo y poder generar más ingresos. "Con esto se van a inyectar muchos recursos para darle renovados bríos y definir vías más adecuadas de comercialización". El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) otorgó al Gobierno de México dos líneas de crédito por un total de mil cinco millones de dólares, de los cuáles 500 millones serán destinados al Procampo y el resto se aplicará en el financiamiento de construcción de vivienda en favor de la población de bajos ingresos. (BID: 2002)<sup>12</sup>

Para acceder a los beneficios del Procampo adelantado es necesario estar regularizado en el padrón respectivo, trabajar con base en un proyecto productivo y entregar toda la documentación que se solicite (Procampo, 2000)<sup>13</sup>. Con el objeto de coadyuvar al establecimiento de políticas y programas a favor del desarrollo agropecuario, rural y alimentario del país, el 28 de agosto del 2001, se instaló el Consejo Nacional para el Desarrollo Rural. Este Consejo está integrado por todas las organizaciones que ven por los productores.

---

<sup>11</sup> Presidencia de la República

<sup>12</sup> Información disponible en página Web: <http://www.Agroenlinea Procampo BID.htm>

<sup>13</sup> Información plasmada en el 1er. Informe de Gobierno del Presidente de la República

De acuerdo con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) éste fungirá como órgano de consulta entre dependencias y entidades del Ejecutivo federal relacionadas con el desarrollo rural, Gobiernos estatales y organizaciones de productores (SAGARPA, 2001)<sup>14</sup>. *"De esta manera, el Gobierno de la República iniciará el cambio estructural del sector agroalimentario, a través de un conjunto de acciones prioritarias que el campo requiere para su desarrollo económico y social"*.

Con esto se constituye un nuevo esquema para reforzar los planes, políticas y programas dirigidos **a incrementar el ingreso neto de los productores con base en instrumentos que impulsen la productividad, promuevan una mayor rentabilidad, modernicen los esquemas de mercado y distribuyan con equidad los beneficios del desarrollo"**, Cabe destacar que este consejo se encargará de proponer un sistema para la coordinación, concertación, ejecución y evaluación del desarrollo agropecuario, rural y alimentario, con lo cual se busca unificar y dar coherencia al conjunto de políticas, programas y proyectos existentes en el sector. A través de los órganos de representación que las dependencias federales y estatales tienen en el consejo, se deberán proponer los mecanismos de coordinación sectorial que garanticen un eficiente cumplimiento de sus políticas, planes y programas. Para darle un carácter más plural y democrático, el consejo también dará cabida a los presidentes de las comisiones de Agricultura y Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación de las Cámaras de Diputados y Senadores, a fin de que las opiniones, iniciativas y recomendaciones del Congreso de la Unión se tomen en cuenta.

---

<sup>14</sup> Fuente SAGARPA (documento policopiado para consulta)

**2.4.6.- BANCA DE DESARROLLO:** La Banca de Desarrollo la cual es administrada por el gobierno, se propone fomentar el desarrollo de un área específica de la economía. Banrural participa activamente en la transformación del campo mexicano, desde la producción primaria hasta la transformación industrial y la comercialización. Banrural ofrece apoyo financiero para comercializar los productos y para importar los insumos requeridos por la empresa agroindustrial. Banrural ofrece diversos esquemas de financiamiento, los cuales se otorgan a toda persona física o moral dedicada a las actividades económicas de extracción, producción, beneficio, transformación y comercialización de bienes, así como las características de solvencia moral, que presenten proyectos viables y cumplan con los requisitos solicitados.

La seguridad financiera, dependiendo del tipo de crédito que se otorgue, está basada en la confianza a la persona, en la productividad de los proyectos, en avales o fianzas, o en el otorgamiento de garantías reales que pueden complementarse con el apoyo de fondos de garantía. Para mayor abundamiento en el apartado de anexos se describe el menú de opciones con las que opera la institución Banrural. Al parecer Banrural será objeto de un proyecto de "reingeniería" mismo que se orientará a la constitución de un banco que apoye y regule la operación de las cajas de ahorro rurales<sup>15</sup>. Una fuente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) reveló que se "ordenará" el sector de cajas rurales y que se crearán federaciones y confederaciones que se encargarán de supervisar directamente la operación de los intermediarios financieros.

---

<sup>15</sup> Datos obtenidos de la entrevista realizada a Directivos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, publicada en el periódico "El Universal" el 21 de Octubre de 2001 en la Cd. De México, D. F.

El directivo consultado especificó que la CNBV, el Banrural, así como las secretarías de Agricultura y de Hacienda y Crédito Público están terminando de elaborar un programa que se empezará a aplicar este mismo año para fortalecer a la institución. "Estamos considerando el modelo español, en el que se aplica una supervisión delegada", puntualizó. La intención, dijo, es "ordenar" al sector y consolidar a las entidades que sean viables. Asimismo se inyectarán recursos para sanearlo y capitalizarlo, sin que se tenga todavía un dato exacto del monto<sup>16</sup>.

**2.4.7.- FINANCIAMIENTO EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL: (El caso de Rumania):** En economías de transición dentro del contexto rural, diversos investigadores, han realizado estudios tendientes a conocer las causas de la descapitalización que sufre el sector agropecuario. Los resultados indican que existe un desequilibrio en la producción de algunos alimentos y en algunos casos, se hace notorio el retroceso por la falta de tecnología de punta, que permita incrementar la competitividad en los productores de cada país. En Rumania se generó un plan de desarrollo orientado, a una economía de mercado financiero doméstico para apoyar el sector agrícola de ese país. Hasta ahora, los resultados, demuestran, que las instituciones del mercado financiero, concentran sus servicios en empresas rurales y urbanas grandes; mientras que las empresas rurales pequeñas, incluso aquellas que tienen planes de inversión aprovechables, a menudo no tienen acceso al mercado financiero. Tal resultado, hace suponer la necesidad de integrar al pequeño productor agrícola, a esquemas de financiamiento alternativos, que coadyuven al saneamiento de las finanzas rurales, ya que el problema afecta directamente la producción agrícola de este país.

---

<sup>16</sup> Al momento de realizar la presente investigación.

**2.4.8.- VARIABLES QUE SE DESPRENDEN DEL ESTADO DEL ARTE.-** Los conceptos por los cuales se requiere de apoyos financieros (*financiamiento*), mismos que se manejan en el programa de Alianza para el Campo son:

1.-Mecanización, 2.- Fertirrigación, 3.-Uso eficiente de aguas y energía eléctrica  
4.-Mejoramiento Parcelario, 5.-Equipamiento Rural, 6.-Sistema de Agronegocios Pecuarios, 7.-Sistema de Agronegocios de traspatio familiar, 8.-Mujeres en desarrollo, 9.-Capacitación y Extensión, 10.-Programa Lechero, 11.-Capacitación y Extensión, 12.-mejoramiento genético, 13.-Semilla, 14.-Transferencia de Tecnologías, 15.-Asistencia Técnica, 16.-Sanidad Vegetal, 17.-Salud Animal, 18.-Apoyo a la Comercialización, 19.-Sistemas de Información.

Los conceptos por los cuales se requiere de apoyos financieros, mismos que se manejan en el programa de Procampo son:

- Apoyos por Hectáreas o fracción de hectáreas
- Legal posesión de tierras y el usufructo.
- Demostrar la elegibilidad de la superficie

Las variables que se desprenden del Plan Nacional de Desarrollo son:

- -Reducción de Tasas de interés
- -Control de Inflación
- -Control de devaluación
- -Control del tipo de cambio
- -Congelar salarios
- -Eliminación de aranceles
- -Incrementar el ingreso neto de los productores con base en instrumentos que impulsen la productividad, promuevan una mayor rentabilidad, modernicen los esquemas de mercado y distribuyan con equidad los beneficios del desarrollo",

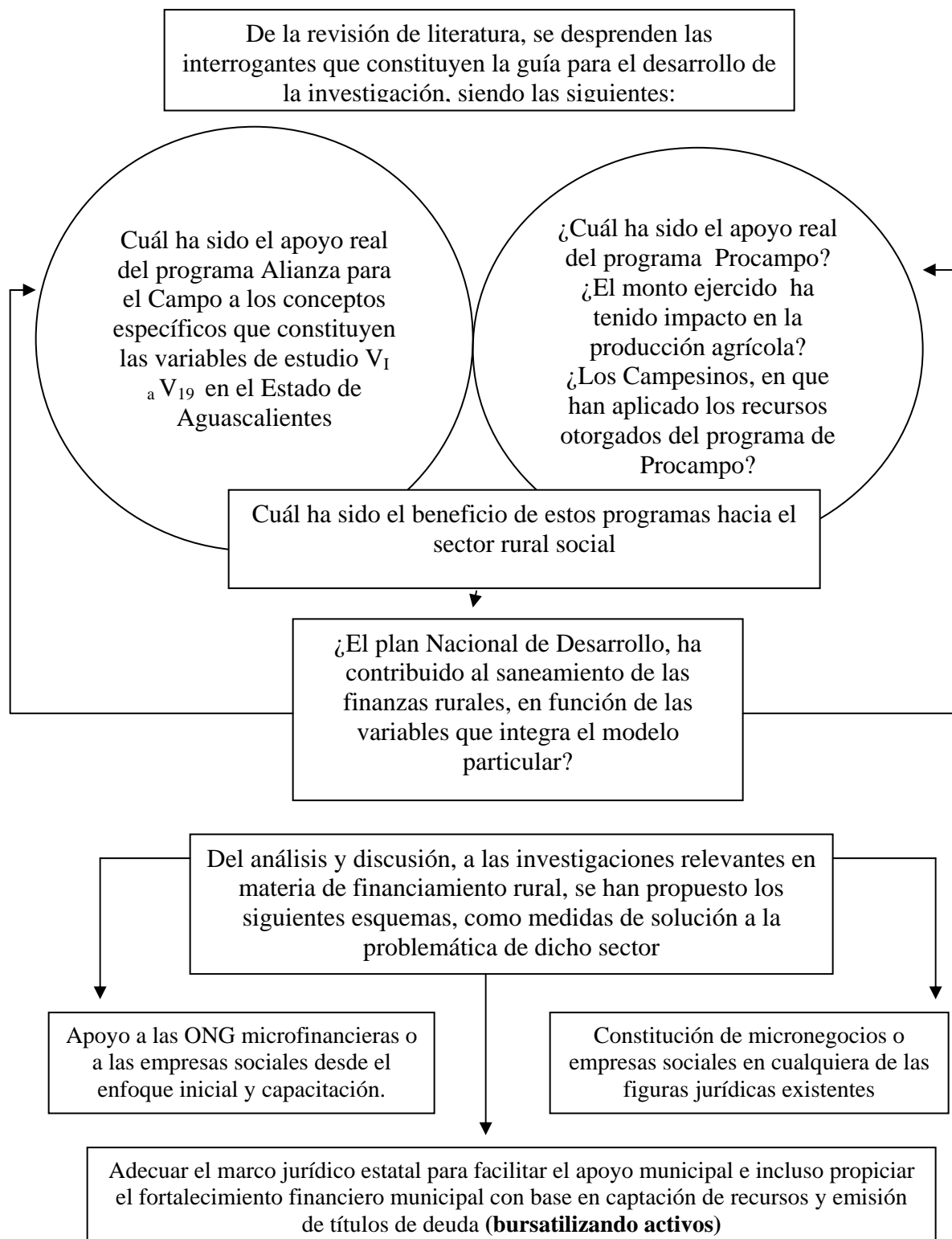
Las variables que se desprenden del análisis y discusión sobre el estado actual del financiamiento rural son:

- Apoyo a las ONG microfinancieras o empresas sociales (desde el enfoque inicial y capacitación).
- Constitución de nuevos micronegocios en cualquiera de las figuras existentes.
- Adecuar el marco jurídico (federal, estatal y municipal) para captar recursos y emitir títulos de deuda (bursatilización).

Las variables que se desprenden del estudio a la Banca Comercial y a la Banca de Desarrollo son:

- Financiamiento avalado por la escrituración de la Tierra
- Documentos que amparan la posesión legal de Activos Financieros





**Figura II.2.-** Mapa conceptual de interrogantes que se desprenden del Marco Teórico.

**2.4.9.- ALTERNATIVAS DE FINANCIAMIENTO:** La ausencia de financiamiento en el sector agropecuario es una realidad que limita el desarrollo agrícola y la tecnificación del campo en México; de ahí que resulte necesario impulsar reformas y estrategias que permitan un mayor flujo de recursos a este sector. González (2001), dirigente nacional de la Confederación Nacional de Productores Rurales (CNPR), menciona que los pequeños propietarios podrían resolver muchos de sus problemas si se bursatilizara el Procampo y se apoyaran proyectos productivos que generen mayores ganancias. Esto ayudaría a los campesinos a resolver problemas económicos que se relacionan directamente con la cartera vencida que arrastran desde 1994 y que actualmente supera los 18 mil millones de pesos.”.

**2.4.9.1. PROPUESTA ANTE EL CONGRESO DE LA UNIÓN.-** Nuevo sustento lo constituye, la iniciativa de ley enviada al Congreso de la Unión, en la que contiene la propuesta de capitalización del Procampo. En relación a esta iniciativa, señala Juan Antonio Fernández Ortiz<sup>17</sup>, quién afirma, que el gobierno federal concertó tres cajones de financiamiento que entrarán en vigor para el 2002 y cuyos beneficiarios son los productores registrados en el padrón de *Procampo*, quienes podrán obtener de manera adelantada, los recursos de los seis años que le restan al programa de referencia (Procampo).

**El funcionario señala:**

*“De aprobar el Congreso la iniciativa de ley de capitalización de Procampo, habrá financiamiento disponible por 25 mil millones de pesos para proyectos productivos de los agricultores inscritos en el programa. Alrededor de 20 mil millones de esa cantidad son de un techo concertado con la banca comercial mexicana y el restante de recursos convenidos ya con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)”*

---

<sup>17</sup> “Director General de Procampo”

**Continúa diciendo: en sus propias palabras.....**

*“Si aún hiciera falta también está un tercer cajón, que da la opción de obtener recursos bursatilizados en operaciones en la Bolsa de Valores, por medio de “Bonos de Procampo”. Explico que el Procampo (Programas de Apoyo Directo al Campo) contará en 2002, con un presupuesto de 12 mil millones de pesos, y brindará subsidios de 873<sup>18</sup> pesos por hectárea a los 2.9 millones de productores inscritos en el padrón.....*

Según el funcionario, si los beneficiarios del Procampo (agricultores) optaran por esta alternativa de capitalización, los recursos de los que podrían disponer sería de aproximadamente 80 mil millones de pesos en 2002, aunque solo se estima que aproximadamente sería el 20% o 25%, el monto que se involucre en esta decisión. Un argumento que se señala, en las mismas declaraciones del funcionario de Procampo, es que muchos productores y muy en particular los de autoconsumo, ven a este programa (*Procampo*) como una pensión, por lo que se cree que no tomarán la opción de obtenerlo en forma adelantada<sup>19</sup>.

Lo que se señala anteriormente, permite suponer que existe una preocupación por parte del Gobierno Federal, en relación a los apoyos que otorgarán al campo mexicano para los próximos años (de vigencia de *procampo*) y que coadyuven al saneamiento de las finanzas rurales y al incremento de la producción agropecuaria.

---

<sup>18</sup> Base para la propuesta de un modelo financiero de corrida. (ver Cáp. de recomendaciones)

<sup>19</sup> Una encuesta llevada a cabo por Procampo, arroja resultados, que hacen suponer que entre más pequeños sean los predios de los productores (*beneficiarios de este programa*), **el uso que le dan a los recursos de apoyo, se encamina más al consumo de alimentos domésticos, medicina, ropa entre otros, muy distintos al financiamiento para las labores del campo.**

#### **2.4.9.2.- ANTECEDENTES DE BURSATILIZACIÓN DEL GOBIERNO**

**FEDERAL.-** Es indudable que el Gobierno Federal ha sido uno de los beneficiados con el mercado de valores, a través de una gama muy variada de opciones. La política de emisión de deuda, en la actualidad le ha permitido ampliar los perfiles de vencimientos de la deuda pública interna. (Hanono Castañeda, citado en Rueda “2001”<sup>20</sup>). A continuación se describen algunos casos de emisión de deuda en el mercado de valores llevado a cabo por el gobierno federal:

Uno de los casos se refiere al terremoto de 1985, en el Distrito Federal en el cual se ocasionó innumerables daños humanos y materiales. Como una medida urgente en la obtención de recursos, el Gobierno del Distrito Federal por conducto del Gobierno Federal diseñó una emisión de Bonos denominados BORE’S (Bonos de Reconstrucción del D.F.) a principios del año de 1986. La emisión fue un éxito y el Departamento del D.F. obtuvo fondos para la reconstrucción de la ciudad<sup>21</sup>.

Otro antecedente lo constituye la emisión de Bonos en el mercado europeo por un monto de 675 millones de dólares a un plazo de ocho años. Los recursos provenientes de esta operación fueron utilizados para refinanciar una parte importante de la nota dual CETES-Libor que fue emitida en diciembre de 1995 por un monto de 1,500 millones de dólares y que venció a finales de noviembre de ese mismo año. La colocación y distribución de ese instrumento, fue realizada por el Dresner Bank, en conjunto con un grupo de las instituciones financieras más importantes que participan en ese mercado.

---

<sup>20</sup> Premio Nacional del Mercado de Valores en 1985,

<sup>21</sup> Antecedentes de operaciones Bursátiles del D.F., En La Bolsa Mexicana de Valores, datos proporcionados por la Institución, en entrevista realizada a funcionarios.

Otro antecedente importante de bursatilización, se da en el Estado de Guanajuato, mediante el Decreto Legislativo número 229, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de fecha 08 de febrero del 2000, en el cual se creó la Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato, que entre otros objetivos define los principios de la política ambiental en el Estado, mientras que de los mecanismos dice:

*“**Artículo 25.-** Además de los recursos financieros que se destinen a través de los programas sectoriales de los planes básicos de Gobierno, para la administración y manejo de las áreas naturales protegidas, se podrán obtener apoyos de los siguientes:*

**I.- Organismos internacionales;** II.- Instituciones privadas; III.- Organismos sociales nacionales; IV.- Concesiones; V.- Membresías; VI.- Ingresos por actividades de recreación; VII.- Acuerdos de cooperación con productores; VIII.- Ingresos por actividades de capacitación; IX.- Ingresos por eventos culturales; X.- Loterías y bonos; XI.- Venta de productos y souvenir; y XII.- **Emisión de Bonos de conservación.** “<sup>22</sup>

Recientemente (finales de 2001 y principios de 2002), el Gobierno del Estado de Guanajuato, opta por una nueva emisión de Bonos, para realizar obra pública, a través de bursatilizar las momias, ya que constituyen uno de los atractivos turísticos del estado y por que generan una considerable entrada de recursos. De esta manera al pretender obtenerlos de forma anticipada, se pueden llevar a cabo los planes propuestos de desarrollo en el estado.

---

<sup>22</sup> Periódico Oficial del día 19 de Septiembre del 2000

En el mismo caso se encuentra el Estado de Aguascalientes, ya que en diciembre de 2001, hizo la primera colocación de certificados bursátiles, constituyéndose como el primer municipio del país en cotizar en la Bolsa de Valores. Funcionarios de la Bolsa y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público señalan, que con esta operación Aguascalientes pone el ejemplo de que se pueden manejar estrategias para la sustitución eficiente de pasivos.(GMEA:2002)<sup>23</sup> El Municipio de Aguascalientes operará con la clave de pizarra **MAGS 01**, y podrá colocar 900 mil certificados bursátiles por un monto de hasta 90 millones de pesos, con valor nominal cada certificado de 100 pesos. El pago de intereses será semestral con una tasa de 0.9% (11 de junio del 2002), teniendo un plazo la emisión por cinco años, siendo su vencimiento el 11 de diciembre de 2006. Los intermediarios colocadores de los certificados bursátiles fueron: Acciones y Valores de México Casa de Bolsa y Casa de Bolsa Citibank, además que recibieron la calificación máxima por parte de Estándar & Poor's y Moody's<sup>24</sup>.

**2.4.9.3.- ANTECEDENTES DE OPERACIONES EXITOSAS DE BURSATILIZACIÓN EN GOBIERNOS MUNICIPALES Y ESTATALES DENTRO DEL CONTEXTO INTERNACIONAL :** En este apartado se describen a continuación, una serie de experiencias exitosas de operaciones de bursatilización llevadas a cabo por los gobiernos estatales o municipales dentro del contexto internacional, con lo que se pretende demostrar que una vez más el mercado de valores, es una válvula de escape para obtener recursos frescos que permitan llevar a cabo los planes de desarrollo que se instituyan en cada país de origen.

---

<sup>23</sup> Gobierno Municipal del Estado de Aguascalientes en donde se suscribe el presente estudio (datos obtenidos en entrevista).

<sup>24</sup> Calificadoras de Valores

Desde luego es importante mencionar, que aunque son diferentes las economías que se contrastan en este estudio con la de nuestro país, cabe recalcar que se puede tomar como referencia, modificando aquellas variables que deban ser analizadas con mayor cuidado para evitar riesgos ante posibles turbulencias económicas.

#### **2.4.9.3.1.- EMISIÓN DE BONOS EN LA PROVINCIA DE MENDOZA**

**ARGENTINA:** La provincia, conjuntamente con otros gobiernos regionales, tenían una estructura de deuda a corto plazo, debido al Plan de Convertibilidad, la provincia de Mendoza no tenía la capacidad de financiar el pago de sus obligaciones financieras. Una emisión de bonos a largo plazo con costos fijos en los mercados internacionales se convirtió en una alternativa atractiva para poder resolver este problema. La emisión internacional fue estructurada alrededor de una sola transacción. El gobierno logró una vez concluida la emisión, instrumentar una serie de reformas tributarias y de programas para recortar el gasto. El resultado fue un aumento de su desempeño fiscal y un aumento a BB<sup>25</sup> de la calificación de riesgo otorgada por Duff & Phelps<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Siglas dadas a la calificación por Duff & Phelps (Mayor incertidumbre y exposición a circunstancias adversas).

<sup>26</sup> “Como Acceder a los Mercados de Capitales”, por El Banco Mundial. 1999. Ver el Manual para los gobiernos locales y regionales de América Latina y Europa Central.

**2.4.9.3.2.- EMISIÓN DE EURO BONOS EN RÍO DE JANEIRO BRASIL:** En 1993 el alcalde de Río de Janeiro, Cesar Maia, rompió con viejos paradigmas al reclutar al personal que fuera a manejar la tesorería de la ciudad. Basó sus contrataciones en la condición de que estas personas fueran economistas titulados o profesionales. Una vez contratados, les dio el total control sobre las finanzas municipales, incluyendo los presupuestos. “Sus decisiones no estaban basadas en política sino en la verdadera práctica. Esta emisión fue considerada como una de las emisiones municipales de mayor éxito en la historia de América Latina.

La búsqueda de alternativas financieras como la ilustrada en este caso, presenta soluciones que los mercados internacionales y la creciente globalización ofrecen al manejo de las finanzas municipales y por ende al desarrollo. *Lo que se traduce en una alternativa viable en el presente (2002) para poder bursatilizar el Procampo*

**2.4.9.3.3.- OTRAS EMISIONES DE OPERACIONES EXITOSAS EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL:** Existen otros casos de operaciones exitosas de emisión de bonos en el contexto internacional y nacional, en el presente capítulo se pretende ilustrar los esquemas de bursatilización, como medida de solución de lo que constituye una fuente alterna de financiamiento, por lo que a continuación se muestra en la tabla II.6, algunos otros antecedentes de algunos países que optaron por emitir bonos en los mercados internacionales.



**Tabla II.6.** Emisiones exitosas de Bursatilizacion en el contexto internacional

<b>País</b>	<b>Cantidad</b>	<b>Con el apoyo de</b>	<b>Uso municipal de los recursos</b>
India	1 billón	USAID	Modernización del agua potable y uso del drenaje
Argentina	\$150 millones (USD)	Fundación Mediterránea	Hospitales, escuelas, pensiones y calles
Filipinas	P 1 billón	LGU Guarantee Corp.	Turismo y mejoras ambientales
Italia (Sicilia)	Euro 643 millón	Merril Lynch	Infraestructura y desarrollo local

Elaboración propia (Con datos tomados de Rueda, 2001)

**2.4.9.4.- CONSIDERACIONES RELEVANTES EN MATERIA DE CALIFICACIÓN DE DEUDA PARA LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS:** Cuando se visualiza una alternativa de financiamiento a través de Bolsa, necesariamente va de la mano con la calificación que las propias calificadoras dan al emisor. Algunos antecedentes señalan, que las calificaciones de deuda pública comenzaron a emitirse en Estados Unidos en 1916 con la evaluación de los bonos. En México, el proceso comenzó en 1997 con la asignación de la calificación al estado de Sonora de parte de Duff & Phelps –hoy Fitch IBCA-, mientras que por el lado de los municipios fue el ayuntamiento de Mérida, Yucatán, el primero en recibir una evaluación por parte Standard & Poor's en 1998. El proceso de evaluación de la deuda pública se inicia en México después de la promulgación de las Reglas para los Requerimientos de Capitalización de las Sociedades Nacionales de Crédito e Instituciones de Banca de Desarrollo en 1999<sup>27</sup>, (Rueda, 2001)

<sup>27</sup> A mayor abundamiento ver *Anexo M*

**2.4.9.5.- SITUACION ACTUAL:** Al final de la revisión de literatura, en donde se abordaron diferentes tópicos que permitieron visualizar el contexto del sector agropecuario, se hace necesario hacer un corte en la investigación, por lo que para este estudio se delimita al mes de *diciembre de 2002*. En este año el Ejecutivo Federal envió a la cámara de Diputados y Senadores, la iniciativa de Ley para la Capitalización del Campo Mexicano que contempla el esquema de Bursatilización del programa de apoyo rural denominado Procampo. Ya aprobada, los primeros estados de la Republica Mexicana que implementaron este modelo fueron: Chiapas, Nuevo León y recientemente el Estado de Zacatecas. Para este esquema alterno de financiamiento propuesto, se cuenta con recursos disponibles por 25 mil millones de pesos, de los cuales se ha concertado un techo financiero con la Banca Comercial por 20 mil millones de pesos y el resto con el Banco Interamericano de Desarrollo. El objetivo de la propuesta es otorgar por anticipado los recursos de los seis años restantes de vida del programa, a efecto de llevar a cabo proyectos productivos por parte de los agricultores registrados en el padrón de Procampo.

Es importante mencionar el gran esfuerzo que viene llevando a cabo el Gobierno Federal, ya que con esta acción se pretende sanear en lo posible, la falta de recursos que en su momento cada productor activo ha demandado a las diferentes fuentes de financiamiento existentes. Sin embargo dada la complejidad del sector rural y las políticas de desarrollo que lo constituyen se podría pensar que un simple cambio en la política no significa que se podrá revertir la crisis que por muchos años ha soportado el Campo Mexicano, y menos aún en la nueva etapa del capitalismo neoliberal, donde la producción campesina y el productor son excluidos de la dinámica de este modelo (García, 2002).

Con la exclusión de estos actores sociales, se ha generado un descontento que se expresa en dos vertientes. La primera de ellas se refiere a los movimientos campesinos contra las importaciones de alimentos y a la renegociación de la cartera de los deudores rurales. La segunda se refiere a los movimientos campesinos que pugnan por la transformación del modelo neoliberal, EZLN (México), Sin Tierra (Brasil), Los Cocaleros (Bolivia) y el movimiento indígena en Ecuador (García, 2002). Ambas vertientes expresan las contradicciones entre el modelo de desarrollo y la forma del dominio del capitalismo sobre el productor rural. Inclusive señala Fox Quezada (2002)<sup>28</sup> que tal vez no se pueda borrar el pasado, pero que si se puede dar un pequeño salto a un cambio cualitativo que conlleve a mejorar la situación actual del Campo Mexicano.

En realidad no es tan sencillo un cambio sustancial en el mejoramiento del Campo Mexicano, ya que actualmente se enfrenta a la competencia desigual entre productores de diferentes países involucrados en el TLC (Tratado de Libre Comercio), pactada en 1992 por los gobiernos de México, USA y Canadá. Así, mientras en México el Campo recibe como apoyo una aportación que representa el 1.6% de sus ingresos, los productores de Canadá y Estados Unidos reciben del gobierno un apoyo que representa entre el 18 y 23% de sus ingresos. Este hecho genera al final una competencia desleal en contra del Campo Mexicano, debido a que los productos procedentes del extranjero, ingresan al país, significativamente a menor precio que los nacionales.

---

<sup>28</sup> Vicente Fox Quezada. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos

La situación que prevalece a raíz del acuerdo comercial ha provocado que varios sectores prácticamente desaparezcan del campo mexicano. En tan solo siete años, las tierras dedicadas al cultivo del arroz desaparecieron debido a un menor precio de este cereal en el mercado internacional. En el mismo sentido se tiene el caso de la papa, la cual ha sido víctima de la apertura comercial y del dumping en que incurren productores de otros países, aún con las cuotas compensatorias que aplica el gobierno mexicano como protección. La expectativa que tiene el productor agropecuario del país, tiene sus bases en el **“Blindaje Agroalimentario”** llevado a cabo por el Gobierno Federal, para contrarrestar la competencia desleal que representan los apoyos exorbitantes otorgados a los países con los que se tiene pactado acuerdo comercial, de lo contrario otros sectores se verán sensiblemente afectados, tomando en cuenta la eliminación arancelaria a la que se someterán varios productos en el 2003, según lo prevé el acuerdo del TLCAN.

La modernización del Campo Mexicano, la generación de empleos y el lograr mayores ingresos, no parece en el corto plazo una realidad en México; sin embargo Astorga (1997) citado por García (2002) señala dos opciones que pudieran lograr algunas ventajas; la campesina y la neoliberal: En primer término el sector rural debe prosperar en base a su esfuerzo y a su realidad propia, en el marco de una nueva institucionalidad, con el propio mercado y hacia adentro del mismo. Al final la opción neoliberal que ha consistido en modernizar la agricultura, intentando elevar su competitividad y dejando que el mercado vaya dando la pauta para el crecimiento del propio sector rural. Es la que actualmente impulsa el gobierno federal en cuatro lineamientos principales para el sector campesino (García, 2002):

1. Formar empresas rentables en áreas campesinas mediante la compactación de tierras.
2. Privatizar los ejidos para que los campesinos puedan vender, rentar o asociarse con los empresarios agropecuarios.
3. Cambiar los cultivos campesinos por otros más rentables.
4. Promover la descentralización gubernamental para realizar obras, servicios y subsidios, que dejan intacta la pobreza.

Los puntos citados anteriormente dejan en claro el razonamiento del gobierno en torno al minifundio, y es que este no tiene salvación, es antieconómico, para García (2002) considera que la única manera de hacer producir las tierras del campesino es compactándolas, esto es, hacer empresas mayores en tierras pobres, por lo que tendrán que deshacerse de ellas, rentarlas, venderlas o asociarse con empresarios locales. Lo dramático de este aspecto por cruel que así parezca es que el neoliberalismo constituye un complot orquestado para modernizar la agricultura campesina, sin campesinos. (Astorga, 1997; Rubio, 2001; García, 2002).

Alain de Janvry y Elizabeth Sadoulet, investigadores de la Universidad de Berkeley, California citados en García (2002), descartan la ilusión acerca de que el TLC, pueda convertirse en la alternativa para la modernización del conjunto de sectores del país, de hecho, sugieren una revisión seria de las políticas sectoriales, de sus avances y limitaciones, y de las necesidades del país; mientras que la CEPAL (Comisión Económica para América Latina) señala la necesidad de hacer rectificaciones a las políticas agropecuarias impuestas para evitar crisis más severas.

**2.4.9.5.1.- NUEVO HORIZONTE FINANCIERO PARA EL 2003: La liquidación de Banrural.-** En la discusión de este estudio se viene observando que Banrural viene operando con deficiencia y que ha dejado de ser el apoyo financiero para el sector agropecuario mexicano. Al final de esta investigación (diciembre de 2002) se da a conocer la noticia sobre la liquidación de esta entidad financiera, para dar paso a una nueva Institución Financiera Rural. Su costo se estima en cerca de 30 mil millones de pesos.

El Gobierno Mexicano ha gastado billones de pesos en programas de apoyo al campo mexicano con el argumento de que así, se estaría beneficiando a los campesinos. Para el 2003 se han presupuestado 102,000 millones de pesos para este fin, desafortunadamente solo ha servido para alimentar una burocracia insaciable, ya que la mitad de su presupuesto se lo llevan las pensiones de sus empleados quienes se jubilan antes de cumplir los 50 años. Un estudio demostró que de cada seis pesos de recursos que maneja Banrural, cinco se dedican a los gastos burocráticos y solo uno a otorgar créditos al campo.

La constitución de la nueva financiera rural tiene una intención seria y ambiciosa, y desde luego se pretende apoyar a todo productor agropecuario que esté en condiciones de ponerse a trabajar sus tierras, con esto se estará logrando llegar a aquellos productores que por alguna u otra circunstancia no habían podido encuadrarse a la estructura de Banrural. Muchos de los pequeños productores difícilmente podían acceder al crédito bancario que demandaban para el cultivo de sus tierras, independientemente del apoyo de Procampo que recibían.

Para constituir esta financiera rural, el Gobierno Federal planea utilizar los 20 mil millones que pertenecen a cerca de 10 millones de mexicanos. Estos recursos son parte de la pensión de trabajadores que no han reclamado su pensión del SAR 92. La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) reveló que hay cerca de 34.6 millones de cuentas del SAR 92 de asalariados no identificados o de personas que ya fallecieron y sus beneficiarios no han reclamado (solicitado) el pago, o bien por errores de dedo no han podido cobrar su dinero. Los 20 mil millones de pesos no reclamados, ya se venían utilizando para financiar el gasto del gobierno, pero dado los ajustes que aprobó el Congreso, los recursos se convertirán en deuda contingente. De este modo los asalariados que reclamen su dinero no quedarán desprotegidos, ya que la CONSAR destinará mil millones de pesos al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) para la creación de un fideicomiso que pueda cubrir parcialmente tales demandas y de superar la cifra reclamada, se cuenta con una partida especial previamente aprobada por el poder Legislativo. Lo que se desprende de este cuestionamiento es muy importante, ya que se estará dando un adecuado uso a estos recursos temporalmente disponibles para apoyar a un sector agropecuario con serias dificultades financieras.

**2.4.9.5.2.- REACTIVACION DEL CREDITO.-** Nuevos acontecimientos marcan el futuro del campo mexicano en materia de financiamiento rural. La institución Bital (hoy HSBC) conjuntamente con FIRA<sup>29</sup>, anuncia la reactivación del crédito para el sector rural, mismo que pretende apoyar a todos los productores rurales activos, en aras de coadyuvar a impulsar proyectos productivos. Esta acción es sumamente atractiva; sin embargo el cuestionamiento sigue siendo el mismo, ¿a quienes se les puede apoyar?.

---

<sup>29</sup> Fideicomiso Instituido en Relación a la Agricultura

Se debe tomar en cuenta que el pequeño productor en la mayoría de los casos, no cuenta con un colateral que respalde el crédito solicitado, por rezagos en la escrituración de sus tierras y otros motivos. Lo verdaderamente aceptable, es que la figura del financiamiento para el pequeño productor, sea diseñada de acuerdo a su propio perfil y posibilidades, de lo contrario el crédito bancario seguirá siendo selectivo (para el grande productor).

Ahora bien, se ha hablado de reactivar el crédito por parte de la Banca Privada (llámese banca de primer piso, banca múltiple, o banca comercial) en apoyo del sector rural mexicano. Sin embargo la oferta del mismo, no la hace la Banca Comercial Mexicana, ya que el 93% de la misma, está en manos de capital extranjero, salvo la institución Banorte que sigue siendo de capital mexicano, lo que nos lleva pensar que el plan de reactivación del crédito, esta siendo orquestado por las firmas financieras extranjeras. Al final de la discusión, lo que realmente se considera importante, es la intención de apoyar a nuestro Campo Mexicano.

**2.4.9.5.3.- DECRETO PRESIDENCIAL.-** Nuevo acontecimiento se presenta con el fin del año 2002 e inicio del 2003, muy relacionado por cierto con la apertura del TLC para inicios del año que comienza. Hacienda decretó el perdón de los adeudos fiscales de los contribuyentes del campo y pesca. Con esto se estará beneficiando a unos cuantos productores que han venido prosperando, ya que como se ha dicho, los campesinos pobres a duras penas producen para subsistir, mucho menos pagarían impuestos, por consiguiente



no tienen adeudos con Hacienda (D.O.F. 01/03)<sup>30</sup>. Con este decreto, probablemente el Gobierno de la República, trate de calmar un poco los ánimos, ante la presión que ejercen diferentes grupos que conforman el corporativismo agrario nacional, aunque de hecho, ni las medidas proteccionistas, ni los subsidios que pueden salir de esa reunión<sup>31</sup>, podrán poner fin a los profundos problemas del campo mexicano.

*“Nunca negociemos por miedo.  
Pero nunca tengamos miedo a negociar”  
John F. Kennedy*

El proceso de investigación en que se fundamenta el método científico, tiene una estructura metodológica, así mismo, lo que se inicia tiende a tener un fin en determinada fecha, por tal motivo el presente estudio se delimita a finales de 2002. En el transcurso de la investigación se efectuó una revisión de la literatura relacionada al campo mexicano, de igual forma se procuró estar al pendiente de cualquier noticia que afectara directa o indirectamente al contexto del estudio, lo que llevo a la postre a la construcción del marco teórico que da soporte a este estudio y al estado del arte en que se visualiza la problemática que se vive en el sector rural mexicano, y específicamente al sector agropecuario del Estado de Aguascalientes, en virtud de lo cual se considera necesario reconocer, que de los cambios que se generen a partir del 2003, y que constituyan variables que se relacionan al presente estudio, estas deban ser estudiadas en posteriores líneas de investigación, en aras de seguir analizando el futuro de nuestro campo mexicano.

---

<sup>30</sup> Diario Oficial de la Federación. Enero del 2003

<sup>31</sup> Convención de Desarrollo rural, 5 de Febrero del 2003.

**CONCLUSIÓN AL CAPITULO II.-** Es claro que el campo mexicano necesita reactivarse, independientemente de los programas gubernamentales puestos en marcha y que desde luego han permitido sanear en su justa dimensión algunos aspectos importantes de las finanzas rurales, sin embargo estos no han sido suficientes, ya que las estadísticas nos señalan la problemática de la descapitalización y baja producción agropecuaria, constituyendo una notoria lesión en la economía del sector agropecuario. Si bien es cierto que algunos productores rurales han logrado un desarrollo sostenido y que además han logrado mantenerse en sus actividades agropecuarias, también es cierto que el pequeño y mediano productor no ha alcanzado esta situación deseada.

Diversos han sido los factores que se han venido discutiendo de entre los que se menciona el financiamiento agropecuario, que no ha sido el adecuado o al menos no ha sido suficiente para algunos sectores. Se analizaba en el capítulo II, que tanto la Banca de Desarrollo y la Banca Comercial habían contraído su crédito al sector rural, y que además los requisitos muchas veces dejaban sin oportunidad de acceder al crédito, al pequeño y mediano productor. Diversas han sido las propuestas de los diferentes actores sociales que se relacionan directamente con el campo mexicano, de entre las que destacan las declaraciones de dirigentes campesinos, el propio Congreso de la Unión y el antecedente de los Gobiernos Federal y Municipal sobre las acciones llevadas a cabo para fondear recursos frescos, siendo éstas, las que se derivan de las operaciones bursátiles realizadas en el Mercado de Valores. Otro dato importante, es la nueva propuesta de la Banca Comercial, quienes al parecer volverán a financiar al agro, a través de un programa que se denominará "**Esquema de fomento a la capitalización del campo**", bajo este esquema se otorgarán financiamientos a largo plazo y con garantía de los derechos futuros del Procampo".

De acuerdo con el documento elaborado por la Secretaría de Agricultura, FIRA, Procampo y la ABM, la intención es beneficiar a 2.7 millones de productores. En el esquema participarán directamente FIRA y la banca comercial. El programa consistirá en otorgar un apoyo por hectárea a la superficie elegible que esté sembrada con cualquier cultivo lícito en explotación pecuaria o forestal que esté bajo proyecto ecológico autorizado por la Secretaría del Medio Ambiente, (Rangél, 2002). Los argumentos que se han venido discutiendo, apoyan y fundamentan el presente estudio y justifica la propuesta de un modelo alternativo de financiamiento para el campo mexicano, (García, et al 2002)

Se reconoce, que han surgido respuestas por parte del Gobierno Federal y otros actores sociales, tendientes a solucionar la problemática de este sector, a través de diversos programas y mecanismos de apoyo, así como los cambios a la legislación agraria. Con esta perspectiva, el campo mexicano presenta un modelo cuyos rasgos principales son tendientes a dar solución inmediata a la problemática que se vive. Al modelo de referencia, le han sido adversos los elementos externos: inflación, devaluación, tasas de interés, fluctuación de precios, entre otras variables que han llevado al campo mexicano a una descapitalización y una baja producción agrícola. Varias propiedades rurales están inactivas mientras el país tiene un fuerte déficit en la producción de granos. Como resultado del desequilibrio económico que prevalece en el sector rural, la devaluación de 1994 puso en estado delicado la capacidad de pago para afrontar los compromisos derivados por créditos otorgados a este sector por parte de la Banca Comercial y la Banca de Desarrollo, llevando al campesino a la cartera vencida que actualmente supera los 18 mil millones de pesos.

Lo discutible es, si efectivamente los programas de apoyo; Alianza para el Campo y Procampo, han coadyuvado al saneamiento del campo mexicano o si solo han sido medidas de solución sexenales paternalistas o transitorias. Otro antecedente importante lo constituye un indicador que revela, que el micro y pequeño productor agrícola, en ocasiones no tiene acceso a financiamiento por no cubrir requisitos como la acreditación de la propiedad de sus tierras, por no estar escrituradas debido al rezago que existe en la Secretaría de la Reforma Agraria. Con el objeto de regularizar esta situación, está operando el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos.

Con la revisión teórica de los antecedentes más relevantes del sector rural, se desprende la línea de investigación referente al financiamiento agropecuario. Se analiza su situación en el ámbito nacional e internacional, conjugado con el apoyo del gobierno federal a través de los programas vigentes de apoyos económicos al productor agropecuario. De la literatura relevante en materia de microfinanciamiento rural, se desprenden algunos aspectos importantes que constituyen variables de estudio, como las uniones de crédito (UC), considerando que estas pueden y deben ser una palanca del desarrollo rural, como fuentes de financiamiento crediticio, al pertenecer a los propios productores y estar en condiciones de correr el riesgo de la actividad agropecuaria, cuidando que la garantía de la inversión sea la viabilidad misma de la inversión. Igual importancia revisten, los instrumentos financieros de ahorro con los cuales los campesinos más pobres, podrían obtener una oferta de fondos para el consumo y la inversión. Estos instrumentos de ahorro se identifican como: ahorro, ahorro y crédito; y crédito.

El Estado Mexicano pueda alcanzar su objetivo si trabaja con campesinos para el establecimiento de bancos locales, fondos de ahorro y crédito e incluso uniones de crédito ya que se debe recordar que una de las mejores opciones para el sistema financiero rural, son las uniones de crédito que agrupa la AMUCSS<sup>32</sup>, en virtud de la cercanía que guardan estas instituciones con los miembros, dado que les permite identificar a personas que significan algún riesgo de insolvencia (calidad moral o escasez de recursos), de esta manera se podrán reducir los costos y proporcionar créditos oportunos. Las Uniones de Crédito serían más exitosas si se comprometen recursos estatales y se involucra a los campesinos como parte del cambio. De igual manera se hace necesaria una reforma de la banca de fomento ya que la banca de desarrollo tiene una clara tendencia en dejar de apoyar al pequeño productor por contar con menos rentabilidad. La banca comercial se ha retraído del financiamiento al campo, *entrando al quite* las uniones de crédito y la banca regional para llenar este hueco. En materia de financiamiento rural, los instrumentos gubernamentales han sufrido transformaciones, eliminando los subsidios al crédito, el apoyo diferencial de FIRA y Banrural ha tenido una tendencia a beneficiar con mayores recursos a la ganadería y a las actividades agroempresariales en perjuicio del pequeño productor del sector social.

La revisión de la literatura nos provee elementos de juicio, que hacen suponer la necesidad existente en materia de financiamiento rural adecuado a las necesidades de cada estrato de la población, se debe evaluar el papel cuantitativo del crédito formal e informal, tanto el que otorgan las instituciones financieras o cualquiera de las figuras que se describieron en la figura II.1 Pág. 36.

---

<sup>32</sup> Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social.

Es necesario apoyar a las ONG microfinancieras o a las empresas sociales desde el enfoque inicial y capacitación, creando un área de orientación y capacitación jurídica y administrativa, para la constitución de micronegocios o empresas sociales en cualesquiera de las figuras jurídicas existentes. Adecuar el marco jurídico estatal para facilitar el apoyo municipal e incluso propiciar el fortalecimiento financiero municipal con base en captación de recursos y emisión de títulos de deuda (bursatilizando activos) y conceptualizar a las microfinanzas como elemento clave de impulso al desarrollo económico regional y el combate a la pobreza.

En el modelo del Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006, se puede apreciar una continuidad en las variables macroeconómicas que se manejaban en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en diversas áreas estratégicas que conlleva a un objetivo trazado y que tiene que ver con el desarrollo del país. *En la presente investigación se delimita a los aspectos de financiamiento rural*, por lo que a este respecto, cabe destacar lo que el PND contempla la puesta en marcha del programa de “Capitalización del Campo Mexicano”, esto con una inversión de 100 mil millones de pesos, mismos que se pretenden otorgar a los productores en forma anticipada, como parte de los recursos de Procampo, a efecto de que este sector sea más productivo y por consiguiente genere más ingresos. Con objeto de apoyar ampliamente al sector rural, se constituyó el “Consejo Nacional para el Desarrollo Rural”, cuya labor será, fungir como órgano de consulta entre las diversas dependencias y entidades que están relacionadas al Campo Mexicano. Así de esta manera, se reforzarán los planes, políticas y programas que están encaminados a incrementar el ingreso de los productores, con base en instrumentos que apoyen al incremento de la productividad, mejoren la rentabilidad y distribuyan con equidad los beneficios del desarrollo.

