

**ANÁLISIS Y ARMONIZACIÓN
DE LA LEGISLACIÓN AGROPECUARIA
EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO RURAL**

MTRO. GONZALO SANTIAGO CAMPOS*

* Maestro en Derecho, por la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador "b", del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, de la Cámara de Diputados.

INTRODUCCIÓN

Dentro de la legislación mexicana existe un conjunto de leyes que sirven como marco de referencia para la formulación y la instrumentación de las políticas dirigidas hacia el sector rural. Por ello, debido a los distintos tiempos en que las leyes se aprueban y los diversos aspectos que buscan regular, así como a la cantidad de leyes que buscan incidir en dicho sector, es casi imposible que en un conjunto tan amplio de leyes no se encuentren problemas de unidad, coherencia y plenitud. De ahí la necesidad de armonizar la legislación del sector rural mexicano, pero en razón de la amplitud de los cuerpos normativos que regulan dicho sector, es preciso corregir la dispersión, antinomias y lagunas que pudieran existir en las diversas leyes por temas o materias; con ello, se da la posibilidad de tener mayor precisión al momento de confrontar las diversas legislaciones, aspecto que puede generar mejores resultados, pues tan amplio es el sector rural que la pretensión de armonización debe fraccionarse y, posteriormente, evaluar la totalidad de los resultados.

Así, el presente trabajo tiene como objetivo analizar y armonizar la legislación del sector agrario en materia de financiamiento; por tal razón, en primer lugar se revisa la situación actual del financiamiento rural en nuestro país; la parte fundamental se centra en el análisis de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y diversas legislaciones relacionadas con el financiamiento, para buscar duplicidad, lagunas y antinomias.

Entre las disposiciones normativas que revisan se encuentran: la Constitución federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Ahorro y Crédito Popular, Ley que crea el Fondo de Garantía y Fomento a la Agricultura, Ganadería y Avicultura, Ley Orgánica de la Financiera Rural y Ley de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural. En la parte final se realizan algunas conclusiones, con la única intención mostrar a los diputados aspectos en donde se puede trabajar.

I. ACTUALIDAD DEL FINANCIAMIENTO RURAL EN MÉXICO

Para revisar la situación actual del financiamiento en nuestro país, es necesario tomar en consideración los tres rubros en que se puede dividir, a saber, la política financiera agropecuaria del Gobierno federal:

a) El crédito, otorgado a través de instituciones financieras, como son los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) y la Financiera Rural;

b) El crédito otorgado a grupos específicos de productores, para fomentar la creación de sujetos de crédito mediante fondos de garantía, así como de instrumentos para disminuir el riesgo; y

c) Los apoyos para crear y fortalecer a Intermediarios Financieros Rurales (IFR), con la finalidad de convertirlos en la base de primer piso para la operación con la banca de desarrollo.

A. CRÉDITO

Los FIRA son un conjunto de fondos de fomento constituidos por el Gobierno federal, como fideicomitente, y el Banco de México como fiduciario, con el objetivo de llevar a cabo operaciones de crédito y descuento así como otorgar garantías de crédito, de o para los sectores: agropecuario, forestal, pesquero, agroindustria y otras actividades conexas o afines, que se desarrollen en el medio rural; además de fomentar el otorgamiento de servicios de capacitación, asistencia técnica y transferencia de tecnología a dichas actividades.

Los programas que canalizan apoyos para el fomento financiero y tecnológico al sector rural y pesquero por medio de los fideicomisos que integran FIRA, se operan a través de:

- Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FONDO).
- Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA).
- Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA).
- Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras (FOPESCA).

Dichos fideicomisos son parte del sistema financiero mexicano y operan como banca de segundo piso, por conducto de las instituciones financieras autorizadas para operar con FIRA (Instituciones de Banca Múltiple, Uniones de Crédito, SO-FOMES, etc.), las cuales pueden otorgar créditos directamente al beneficiario final o bien a otro intermediario para que éste a su vez los haga llegar a los productores.

Los FIRA también otorgan apoyos a productores, organizaciones económicas o empresas de servicios especializados para actividades de capacitación, asistencia técnica, consultoría, transferencia de tecnología, y para el desarrollo de su competitividad. En la actualidad FIRA opera con diversos Intermediarios Financieros No Bancarios, entre los que se encuentran: Uniones de Crédito, Sociedades Financieras Populares y Cajas de Ahorro y Crédito Popular.

Así pues, FIRA cuenta con diversos programas dirigidos al Sector Rural y Pesquero, los cuales se dividen en apoyos financieros y apoyos tecnológicos. En el caso de los primeros, se componen por:

- Apoyo en tasa de interés.
- Apoyo para la Formación de Sujetos de Crédito.
- Apoyo a las Primas del Servicio de Garantía.

Estos apoyos financieros se otorgan a los beneficiarios por medio de Intermediarios Financieros Bancarios así como por Intermediarios Financieros No Bancarios y su objetivo consiste en facilitar el acceso al crédito de pequeños productores rurales y disminuir los costos de financiamiento al acreditado final. En ese mismo sentido, busca brindar condiciones preferenciales a productores de bajos ingresos en créditos de avío y refaccionario en moneda nacional, y a todo tipo de productores elegibles a través del “Programa Permanente de Apoyo a Zonas Afectadas por Desastres Naturales”.

CARACTERÍSTICAS Y CONCEPTOS DE LOS APOYOS FINANCIEROS QUE OTORGAN LOS PROGRAMAS FIRA	
Programa	Concepto de apoyo
Apoyos para la formación de Sujetos de Crédito	SIEBAN. Apoyo para facilitar el acceso al financiamiento a productores PD1 y PD2 ¹ a través del otorgamiento de recursos a las Instituciones Financieras de la población objetivo, excepto Agentes PROCREA, para compensar el costo de transacción derivado de atender este tipo de operaciones.
	SIEBAN ESPECIAL. Apoyo que se otorga de acuerdo a lo señalado en el inciso anterior y representa una parte proporcional del SIEBAN, para Programas Especiales autorizados por FIRA, como es el caso de proyectos financiados con Crédito PROCAMPO, en créditos cuyo monto sea igual o mayor a dos veces el monto respaldado por dichas cuotas, o bien cuando se trate de financiamientos para la producción de café de azúcar y/o tabaco otorgados a través de Agentes.
	SIEBUC. Apoyo a las Uniones de Crédito que operan recursos de FIRA a través de Instituciones Financieras, para fomentar su consolidación y compensar los costos de transacción derivados de SIEBAN PROCREA.
	Apoyo a los Agentes PROCREA para compensar el costo de transacción derivado de atender este tipo de operaciones.

¹Productores en Desarrollo 1 (PD1): Productores en desarrollo cuyo Ingreso Neto Anual no rebase 1,000 veces el salario mínimo diario de la zona en la que se realizarán las inversiones. Productores en desarrollo 2 (PD2): Productores en desarrollo cuyo Ingreso Neto Anual es mayor a 1,000 y hasta 3,000 veces el salario mínimo diario de la zona en la que se realizarán las inversiones. Productores en Desarrollo 3 (PD3): Productores en desarrollo cuyo Ingreso Neto Anual supera 3,000 veces el salario mínimo diario de la zona en la que se realizarán las inversiones.

Apoyo en Tasas de Interés	<p>Créditos de avío o refinanciamientos contratados por la población objetivo del programa, con excepción de los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none">• Créditos para comercialización, prenderías, quirografarios, arrendamiento y factoraje financiero, los de tipo estructurado, reestructuraciones y consolidaciones de pasivos.• Créditos a través de Agentes PROCREA, Arrendadoras, Empresas de Factoraje y Almacenes.• Asimismo, las operaciones de arrendamiento y factoraje otorgadas a través de SOFOMES.• Aquellos en los que se constituyen garantías líquidas mayores al 50% del monto del crédito, esta condición no aplica para aquellos productores PD1 que se encuentran en el "Esquema de Financiamiento a las Cadenas Productivas Maíz y Frijol-PRONAF".
Apoyos a las Primas del Servicio de Garantías	<p>El FEGA cobrará a los intermediarios financieros por el Servicio de Garantía del crédito que se otorgue a productores PD1 y PD2 elegibles, un precio preferencial equivalente al 50% del costo normal de la prima del servicio de garantía FIRA en los créditos refinanciamientos.</p> <p>Dentro del Programa Especial Emergente de apoyo para la reactivación del Sector Agroalimentario y Rural en el Estado de Tabasco, durante los 2 primeros años del plazo de los financiamientos se apoyará con subsidio del 100% del precio del Servicio de Garantía.</p> <p>Se aplicarán las condiciones crediticias de acuerdo con la normatividad vigente de FIRA en materia de moneda, plazo y tasas de interés.</p>

Fuente: REGLAS DE OPERACIÓN DE LOS PROGRAMAS QUE CANALIZAN APOYOS PARA EL FOMENTO FINANCIERO Y TECNOLÓGICO AL SECTOR RURAL Y PESQUERO A TRAVÉS DE LOS FIDEICOMISOS QUE INTEGRAN FIRA.

Mientras que los apoyos tecnológicos se integran por:

- Capacitación Empresarial y Transferencia de Tecnología.
- Apoyo para la Expansión de Estructuras de Promoción de Negocios con FIRA.
- Servicios de Asistencia Técnica Integral (SATI).
- Fortalecimiento de Competencias a Empresas, Organizaciones Económicas, Empresas de
- Servicios Especializados y Organizaciones de Productores.
- Promoción al Financiamiento y Desarrollo Tecnológico.
- Esquema de Fortalecimiento de las Competencias Financiera y Empresarial para Intermediarios Financieros No Bancarios.

Los programas tecnológicos tienen la finalidad de fortalecer a los productores, organizaciones económicas, empresas, intermediarios financieros y empresas de servicios especializados que favorezcan al sector rural, apoyando la capacitación, asistencia técnica, consultoría y transferencia de tecnología.

CARACTERÍSTICAS Y CONCEPTOS DE LOS APOYOS TECNOLÓGICOS QUE OTORGAN LOS PROGRAMAS DE INA	
Programa	Concepto de apoyo
Capacitación Empresarial Transferencia de Tecnología	<ul style="list-style-type: none"> • Eventos de capacitación en cursos, talleres, seminarios, foros, congresos, conferencias, diplomados y capacitación virtual. • Viajes de observación. • Eventos de demostración.
Servicios de Asesoría Técnica Integral (SATI)	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a productores para cultivos de alta tecnología. • Apoyo a empresas de servicios especializados para la generación de proyectos de inversión. • Expansión de la estructura de las empresas de servicios especializados. • Apoyos a través de Asociaciones o Sociedades Civiles.
Fortalecimiento de Competencias a Empresas, Organizaciones Económicas y Empresas de Servicios Especializados	<p>Para organizaciones económicas, empresas e industria:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Integración de redes de valor. Elaboración del plan de negocio y gestión para la integración empresarial. • Desarrollo de proveedores. • Desarrollo, fortalecimiento y transformación del productor primario en proveedor de las empresas demandantes. • Certificación de productos, procesos y competencias. • Investigación y desarrollo de mercados. Estudios de mercado, innovación de productos, estrategias de mercadotecnia y/o de promoción, desarrollo de marcas y contratación de servicios de información de mercados. • Tecnologías de información (TI). Adquisición de software, contratación de servicios de información, desarrollo de aplicaciones y consultoría en TI. • Contratación de consultoría para el diseño, adopción u operación de coberturas de riesgos de precios y productos (diversos tipos de moneda). • Consultoría para el desarrollo de habilidades gerenciales o administrativas de personal técnico y/o profesionales de las empresas u organizaciones. Contratación de consultoría para el diseño del plan de negocio y/o elaboración de manuales de operación y/o constitución de intermediarios financieros. • Contratación de consultoría para evolución, control y seguimiento de programas y proyectos. • Gastos asociados a los trámites de constitución de Empresas de Servicios Especializados. • Diseño e implementación de proyectos orientados a aplicar tecnologías que incidan en el mejoramiento ambiental, productividad y/o la competitividad. <p>Para Empresas de Servicios Especializados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Calificación, habilitación y/o certificación. • Investigación y desarrollo de mercados. Estudios de mercado, innovación de productos, estrategias de mercadotecnia y desarrollo de marcas. • Contratación de consultoría para el diseño y desarrollo de estrategias de mercadotecnia. • Contratación de servicios de información de mercados. • Tecnologías de información (TI). Adquisición de software, contratación de servicios de información, desarrollo de aplicaciones y consultoría en TI. • Consultoría para el desarrollo gerencial y/o administrativo.

Promoción al Financiamiento y Desarrollo Tecnológico	El apoyo otorgado deberá destinarse a cubrir costos directos para la realización de eventos de programas y servicios financieros y tecnológicos de FIRA, de los Intermediarios Financieros y otras entidades que atiendan a la postulada objetivo de FIRA.
Esquema de Fortalecimiento de las Competencias Financiera y Empresarial para IFIB	• Contratación de servicios profesionales para calificación corporativa de crédito y/o como administrador de servicios financieros; servicios profesionales de consultoría y capacitación para el diseño e implementación de un proceso de crédito alineado con la metodología de crédito de FIRA, que incorpore las mejores prácticas crediticias, de administración de Cartera, de contabilidad, de creación de reservas y de administración de riesgos, entre otras; la contratación de servicios relacionados con tecnologías de información, que puede incluir la adquisición de licencias de uso de software o la contratación de servicios informáticos que soporten la operación del Intermediario; así como la contratación de servicios profesionales para la formulación de su plan de negocios; estrategias de mercadotecnia y de promoción; y administración de recursos humanos y materiales.
Apoyo para la Expansión de Estructuras de Promoción de Negocios con FIRA	• Contratación y/o subcontratación de promotores ejecutivos para el desarrollo de un programa de operación de descuento y garantía sin fondo en los estratos PD1 y PD2.

Fuente: REGLAS DE OPERACIÓN DE LOS PROGRAMAS QUE CANALIZAN APOYOS PARA EL FOMENTO FINANCIERO Y TECNOLÓGICO AL SECTOR RURAL Y PESQUERO A TRAVÉS DE LOS FIDEICOMISOS QUE INTEGRAN FIRA.

Para el ejercicio fiscal 2012 el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) asignó 321.9 millones de pesos para el Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA). Además se indica que el Sistema FIRA, a través de los fideicomisos que lo integran, continuará apoyando a los productores por conducto de sus Programas que Canalizan Apoyos para el Fomento Financiero y Tecnológico de los Sectores Agropecuario, Forestal, Pesquero y Rural.²

En cuanto a la Financiera Rural, de acuerdo con el Programa Institucional 2007-2012 sus objetivos estratégicos durante ese período son nueve:

- i. Mayor acceso al financiamiento en mejores condiciones.
- ii. Diversificación del crédito.
- iii. Desarrollo y atención de Intermediarios Rurales.
- iv. Promoción de la rentabilidad del medio rural.
- v. Promoción y fortalecimiento de los productores y las organizaciones sociales.
- vi. Combate a la pobreza.
- vii. Preservación del medio ambiente.
- viii. Impulso a una participación más activa de Financiera Rural en el diseño y operación de las políticas públicas.
- ix. Fortalecimiento institucional.

² Artículo 38 fracción III del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012.

Para alcanzar cada uno de estos nueve objetivos, Financiera Rural establece diversas líneas de acción, apoyos, instrumentos y programas; en el tema del crédito, existen un número amplio de productos y programas, entre los que se encuentran: el crédito de habilitación o avío, refaccionario, prendario y simple; los créditos de primer piso se implementan a través del programa de crédito preautorizado, programa de financiamiento a jóvenes emprendedores rurales, programa de financiamiento al sector forestal, programa de financiamiento al sector turístico rural, entre otros.

Los programas de crédito de segundo piso son: de financiamiento para empresas de intermediación financiera, de financiamiento para el sector cañero y de financiamiento a productos con generación de valor. También cuenta Financiera Rural con el “esquema de financiamiento para el desarrollo ganadero”.

Además, la Financiera Rural participaría durante el 2011 como instancia ejecutora de la SAGARPA en dos proyectos: el primero denominado “Proyecto Transversal Trópico Húmedo” en su componente de apoyo a la inversión en equipamiento e infraestructura, por lo que otorgara apoyos a cultivos y actividades elegibles con potencial y mercado, preferentemente bajo un esquema de desarrollo de proveedores para impulsar y fomentar la inversión privada y social en las zonas del trópico húmedo y sub-húmedo de México.

El segundo es el “Proyecto de Tecnificación de Riego 2011”, y al igual que en el anterior proyecto, a través del Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura en su Componente Tecnificación del Riego, debía otorgar apoyos directos para la adquisición e instalación de sistemas de riego tecnificados nuevos.

Por último, cabe anotar que existen un número amplio de programas que forman parte de los apoyos de la Financiera Rural para Acceder al Crédito y Fomentar la Integración Económica y Financiera para el Desarrollo Rural: para la Constitución de Garantías Líquidas; para la Reducción de Costos de Acceso al Crédito; para la Constitución y Operación de Unidades de Promoción de Crédito; de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura.

Para el ejercicio fiscal 2012, el PEF asignó a Financiera Rural 529.2 millones de pesos³ para que continúen operando los siguientes programas: Integral de Formación, Capacitación y Consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales; para Garantías Líquidas; para Reducción de Costos de Acceso al Crédito; y, para Constitución y Operación de Unidades de Promoción de Crédito.

³Artículo 38 fracción I del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012.

B. CRÉDITO OTORGADO A GRUPOS ESPECÍFICOS DE PRODUCTORES

A partir de la década de los 90 se han ido generando programas y fondos con el objetivo de atender a diversos sectores de productores mediante el otorgamiento de recursos a tasas y en condiciones preferenciales, o bien para otorgar garantías complementarias, capacitar al personal de instituciones de microfinanzas. A continuación se va a revisar los aspectos más relevantes de los mismos, así como los recursos asignados a cada uno de ellos.

En primer lugar se encuentra el Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (FOCIR), el cual está facultado para participar en proyectos de inversión hasta con 25% del capital social, por medio del instrumento de capital de riesgo, por un plazo de entre cinco y siete años, extendible en casos específicos, procurando detonar inversión por medio de la asignación de recursos sobre bases de selectividad, rentabilidad y temporalidad.

El FOCIR también puede otorgar garantías complementarias requeridas por otras instituciones financieras con la finalidad de que el proyecto o empresa en el que participe tenga acceso al financiamiento que requiera, así como desarrollar actividades de banca de inversión para integrar instrumentos de los mercados de dinero y capitales, tanto del país como del exterior. En el PEF 2012 al FOCIR le fueron asignados 125.0 millones de pesos para que continúen operando los programas: de Capital de Riesgo; y para Servicios de Cobertura.⁴

El Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR) es un programa que busca apoyar actividades productivas de mujeres que viven en áreas rurales clasificadas como de alta marginación; en consecuencia, los recursos crediticios se otorgan a mujeres organizadas en grupos solidarios integrados por un mínimo de cinco mujeres y un máximo de 40; el monto de crédito va en crecimiento a partir de un primer financiamiento por la cantidad de 1,500 pesos por persona, hasta llegar a un máximo de 4,000 pesos en el cuarto y subsiguientes financiamientos; en cuanto a la recuperación de los recursos, pueden ser de hasta cuatro meses para el primer crédito y entre nueve y 12 meses para el segundo y subsecuentes.

Las operaciones, tanto de la entrega del crédito como de su recuperación, se llevan a cabo por conducto de los denominados organismos intermedios, es decir, organizaciones de productores que concentran y distribuyen el crédito, lo cobran y enteran a los órganos centrales administradores del programa, radicados en la Secretaría de Economía. Por ello, en el PEF los recursos a este fondo se asignan a esa dependencia del Gobierno federal. En ese sentido, el ejercicio fiscal 2012 destinó un total de 541,948,481 pesos para el FOMMUR.⁵

⁴ Artículo 38 fracción II del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012.

⁵ Véase Anexo 7. Erogaciones para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas; Anexo 8. Programa Especial Conjurante para el Desarrollo Rural Sustentable; Anexo 10. Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, todos del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012.

Además, el Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG) tiene como objetivo contribuir a la generación de empleo e ingreso y mejoramiento de las condiciones de vida de las mujeres de 18 años y más que habitan en Núcleos Agrarios, mediante el otorgamiento de apoyos para la implementación y puesta en marcha de proyectos productivos en sus localidades o para garantías líquidas; las mujeres que pueden acceder a los apoyos de este programa deben tener una edad mínima de 18 años, al momento del registro, y no haber sido apoyadas en los últimos cinco ejercicios fiscales por el “PROMUSAG” o por el Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA), con excepción de aquellos grupos que soliciten apoyo para garantías líquidas.

Asimismo, de manera transversal el PROMUSAG se coordina con otras políticas públicas que atienden a la población que enfrenta condiciones de mayor vulnerabilidad, marginación y desigualdad como es el caso de las mujeres. Como parte de esta transversalidad interinstitucional, se toman en cuenta a los 300 Municipios marginados ubicados en zonas forestales, Municipios establecidos en Zonas de Atención Prioritaria y Municipios indígenas. El ejercicio fiscal 2012 asigna un total de 2,305,531,519 pesos al PROMUSAG.⁶

El Fondo Nacional de Apoyos para las Empresas en Solidaridad (FONAES) tiene como objetivo llegar a la población rural, indígenas y campesinos, así como grupos de áreas urbanas que, organizados en torno a un proyecto productivo, demuestren su viabilidad; para ello, fomenta la formación de capital productivo a través de proyectos viables y sustentables.

Los recursos otorgados por FONAES no son bajo la forma de financiamiento, sino como apoyos para lograr la autogestión productiva de los proyectos seleccionados. De acuerdo con las reglas operativas del fondo, los apoyos otorgados deben constituir un tercio del valor del proyecto, mientras que los beneficiarios aportarán otro tanto y el resto debe contratarse con un organismo financiero.

Los recursos asignados a FONAES en los últimos ejercicios fiscales han tenido fuertes oscilaciones, ya que un número importante de las empresas apoyadas presentan problemas al momento de comercializar sus productos, cuestión que se atribuye a la entrega tardía de los apoyos. El PEF 2012 destinó en total 1,560,223,320 pesos a la Secretaría de Economía para continuar con el FONAES.⁷

El Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO) otorga apoyos a productos tanto en la modalidad de riesgo compartido como financieros, con el objetivo

⁶ Véase Anexo 7. Erogaciones para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas; Anexo 8. Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable; Anexo 10. Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; Anexo 35. Ampliaciones al Ramo 15 Reforma Agraria, todos del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012.

⁷ Véase Anexo 8. Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable y Anexo 10. Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012.

de mejorar la capitalización, la actualización tecnológica y la reconversión sustentables de las unidades de producción de las empresas rurales. De igual forma, busca promover la diversificación y la reconversión de la producción bajo esquemas de riesgo compartido como coadyuvante para el logro de los propósitos del desarrollo rural sustentable.

Aunado al anterior fideicomiso encontramos al Programa del Fondo de Riesgo Compartido para el Fomento de Agronegocios (FOMAGRO), el cual tiene como objetivo elevar la productividad, la rentabilidad y competitividad de los productores en la cadena productiva por medio de proyectos integrales de inversión, para así fortalecer la organización de los productores e impulsar su desarrollo empresarial. En ese sentido, FIRCO tiene la intención de consolidarse como agencia promotora de agronegocios, impulsando a las organizaciones de productores para que constituyan sus propios centros de gestión empresarial.

FIRCO, a través de FOMAGRO, ha creado subprogramas para promover la actividad productiva en el medio rural por medio de: a) agronegocios, b) apoyo a la cadena productiva de productos de maíz y frijol, cuyas superficies sean en promedio de 5 ha o menos, aplicando criterios de productividad, rentabilidad y competitividad regional, y c) apoyos e incentivos a sistemas orgánicos. El PEF 2012 destinó 275,100,000 pesos para el FIRCO.

A partir de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el Gobierno federal comenzó a entregar subsidios a los productores agropecuarios bajo el programa PROCAMPO; para ser beneficiario de los subsidios los productores debían demostrar que habían sembrado la superficie autorizada con alguno de los productos básicos u oleaginosas incluidos.

Actualmente el Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario PROCAMPO Para Vivir Mejor, está integrado por los componentes: Para Vivir Mejor, Diesel Agropecuario/ Modernización de la Maquinaria Agropecuaria, Diesel Marino, Fomento Productivo de Café, Gasolina Ribereña y Apoyo a Agricultura de Autoconsumo de Pequeños Productores hasta 3 hectáreas. Los recursos asignados al PROCAMPO para Vivir Mejor, durante el ejercicio fiscal 2012 sumaron un total de 1,869,667,693 pesos⁸

En el caso particular del Componente de Apoyo a Agricultura de Autoconsumo de Pequeños Productores hasta 3 hectáreas, su objetivo consiste en incrementar el acceso y reducir los costos de los insumos básicos de la producción de maíz, tales como fertilizantes, semillas y agroquímicos. Este componente es de

⁸Véase Anexo 7. Erogaciones para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Anexo 8. Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012..

carácter temporal y su padrón se incorporará al de la Modernización Sustentable de la Agricultura Tradicional, en la medida en que los elementos de capacitación, organización, la asistencia técnica contribuyan a establecer modelos sustentables económica y ambientalmente dentro de la agricultura tradicional.

Los Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) buscan promover la utilización de instrumentos financieros en el mercado de futuros, con objeto de dar certidumbre en el ingreso de los productores agrícolas ante los movimientos que se presenten por cambios en los precios de venta. Así, se pretende establecer una cultura financiera en el medio rural que dé como resultado una herramienta que permita a los agricultores comercializar en forma más eficiente sus cosechas.

A través de ASERCA los productores inscritos en el programa autorizan para que esta institución realice, en su nombre, los actos necesarios para comprar, liquidar, administrar contratos de opciones a futuro, recibir fondos y en general para realizar cualquier operación relacionada con los instrumentos que se utilicen para la cobertura.

En la cobertura simple ASERCA aporta el 50% del costo total de la cobertura durante el período de vigencia del programa; en tanto que el productor cubre el 50% restante con un depósito en la cuenta bancaria designada por ASERCA para tal efecto. En caso de que la cobertura sea a un precio de ejercicio diferente al establecido por ASERCA, el productor debe pagar adicionalmente el diferencial de costos.

En el PEF 2012, como parte del Anexo 8. Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, se asignan 334,700,000 pesos para continuar con ASERCA.

C. INTERMEDIARIOS FINANCIEROS RURALES

En principio es necesario indicar que las entidades financieras, en general, son clasificadas de dos tipos:

- Intermediarios Financieros Bancarios. Entidades financieras consideradas como Banca, Banca Múltiple y Banca de Desarrollo.
- Intermediarios Financieros no Bancarios. Entidades financieras distintas a la Banca: Casas de Bolsa, Arrendadoras, Aseguradoras, Afianzadoras, Cajas de Ahorro y Préstamo, Fideicomisos de Fomento, Empresas de Factoraje, etc.

En ese sentido, en México existen Instituciones Financieras públicas o privadas que destinan y/o intermedian recursos u otorgan servicios financieros al Sector Rural, tales como: i) el financiamiento de las familias rurales; ii) el ahorro y el crédito, tanto de las familias como de las empresas; iii) las inversiones productivas y sociales a nivel local y regional; iv) la modernización de los métodos de intermediación financiera; v) promoción de instituciones financieras viables; vi) la planificación y la gestión de las ayudas públicas para la promoción y desarrollo de las empresas en el medio rural; vii) el consejo técnico-económico y el apoyo gerencial a las unidades de producción; viii) la promoción de organizaciones profesionales de los productores rurales, ix) fianzas y seguros, tanto a las personas en lo individual como a las comunidades o empresas del sector, entre otras.

Así, los intermediarios financieros son un rubro que atiende Financiera Rural, para ello cuenta con el programa de “Financiamiento para Empresas de Intermediación Financiera”, por medio del cual busca establecer las condiciones a partir de las cuales se otorgará financiamiento a las Empresas de Intermediación Financiera que dispersen créditos destinados a fomentar e impulsar actividades agropecuarias, forestales, pesqueras y otras actividades productivas vinculadas al medio rural.

Así, las empresas de intermediación que el programa podrá atender son: Uniones de Crédito; Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo; Sociedades Financieras Populares; Sociedades Financieras de Objeto Múltiple, Reguladas y No Reguladas; Sociedades Financieras de Objeto Limitado; Entidades Dispensoras.

Además, los tipos de financiamiento que la Financiera podrá ofrecer a tales empresas de intermediación son los siguientes:

a) Crédito Directo. Las empresas podrán solicitar crédito directo conforme a las operaciones de primer piso. Estos financiamientos serán evaluados por el método tradicional del crédito simple.

b) Líneas de crédito para Generación y/o Descuento de cartera:

i. Línea de crédito simple para generación y/o descuento de cartera de créditos de: Habilitación o Avío, Simples y Refaccionarios.

ii. En caso de que el proyecto requiera revolvencia, líneas de crédito en cuenta corriente para generación y/o descuento de cartera de créditos de Habilitación o Avío para más de un ciclo o período productivo, Simples, Refaccionarios, Cuenta Corriente y Prendarios.

c) Líneas de crédito en cuenta corriente para generación de microcréditos.

También el “Programa Integral de Formación, Capacitación y Consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales” forma parte de los esfuerzos que desarrolla la Financiera Rural en apoyo de ese tipo de intermediarios. El programa busca apoyar con servicios de formación, capacitación, asesoría y consultoría a los productores para la mejor utilización de sus recursos crediticios, mediante la generación, incubación y fortalecimiento de sus proyectos productivos y empresas rurales; a las personas físicas y morales interesadas en constituirse como Intermediarios Financieros Rurales, a fin de facilitar la creación, incubación, pre-operación y fortalecimiento de estas sociedades.

El Programa tiene tres componentes:

- i. de Diseño, Incubación y Fortalecimiento de Empresas Rurales;
- ii. de Diseño, Incubación y Fortalecimiento del Intermediarios Financieros Rurales y Entidades Dispensoras de Crédito; y
- iii. para la Formación, Evaluación, Acreditación y Certificación de los Prestadores de Servicios.

Cada uno de estos componentes establece servicios y apoyos que se podrán prestar tanto a los Intermediarios Financieros Rurales como a las Entidades Dispensoras de Crédito, entre las que se encuentran:

- Servicio para la elaboración de planes de negocios para las Empresas Rurales, Intermediarios Financieros Rurales y Entidades Dispensoras de Crédito;
- Apoyo para la realización de trámites legales, jurídicos y normativos para la constitución o modificación de estatutos de las Empresas Rurales e Intermediarios Financieros Rurales;
- Servicio de consultoría en diseño de soluciones tecnológicas, procesos y sistemas de gestión para las Empresas Rurales, Intermediarios Financieros Rurales y Entidades Dispensoras de Crédito;
- Talleres de capacitación en áreas administrativas, técnicas y financieras de las Empresas Rurales, Intermediarios Financieros Rurales y Entidades Dispensoras de Crédito;
- Apoyo para la dotación de elementos técnicos y formales para apoyar la operación de las Empresas Rurales;
- Apoyos para la Capitalización de Intermediarios Financieros Rurales y Entidades Dispensoras de Crédito.

Para finalizar este apartado, es importante señalar que durante 2009 la Financiera Rural, otorgó en financiamientos un monto de 25,041 millones de pesos, lo que significa un 5.7 por ciento más respecto al año anterior, el cual fue de 23,699 millones de pesos; por lo que tuvo una participación de mercado del 17% del financiamiento al sector agropecuario.

Del total de tales recursos, el 47% fueron colocados a través de la red de Intermediarios Financieros Rurales, esto es: Sofoles, Sofomes, Uniones de Crédito, Sofipos, Cooperativas, Arrendadoras y Almacenadoras, las cuales para 2009 sumaron 415. El resto de los recursos se asignaron de forma directa, como banca de primer piso, a través de sus 97 agencias.

Por otro lado, los Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura (FIRA), reportaron un monto total de 89,426 millones de pesos, lo que representó un aumento de 9,778 millones de pesos con relación al año 2008. Además, el sistema FIRA como banco de segundo piso, también canalizó los recursos a través de 91 Intermediarios Financieros y de sus 136 oficinas.

El FIRA divide a los Intermediarios Financieros en Bancarios y No Bancarios. De los primeros participan 21 Intermediarios Financieros Bancarios, todos ellos de la Banca Privada, y 70 Intermediarios Financieros No Bancarios. Es importante señalar que el 40 por ciento de la oferta financiera se destina a productores de bajos ingresos.

II. ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN MEXICANA EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO RURAL

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La fracción XX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que el Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el objetivo de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la dependencia del Poder Ejecutivo de la Unión encargada de planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito;

asimismo, ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones y actividades auxiliares del crédito⁹

Además, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, determinaran los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales y financieros necesarios para el fomento de la producción rural, así como evaluar sus resultados.

En el caso de los fideicomisos públicos, a decir de la presente legislación, son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

Por lo que hace a las sociedades nacionales de crédito y las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, la legislación orgánica en comento solamente se refiere a ellas para señalar que son parte de la administración pública paraestatal; en ese sentido, se consideran empresas de participación estatal mayoritaria, siempre y cuando satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

a) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.

b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o

c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Ley de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural

La Ley de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural trata un tema fundamental en el financiamiento rural: los seguros; ya que el seguro agropecuario “permite a los productores proteger su inversión o el producto que de ella

⁹ Además, la Secretaría de Hacienda será la dependencia competente para interpretar en sus aspectos administrativos los preceptos de la Ley de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural y en general, para todo cuanto se refiere a los sujetos de la misma. Para estos efectos, la Secretaría podrá solicitar, cuando así lo considere conveniente, la opinión de algún organismo, dependencia o entidad en razón de la naturaleza de los casos que lo ameriten (artículo 1º último párrafo de la Ley de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural).

esperan obtener cuando se ve afectado, principalmente por fenómenos naturales, como huracanes, falta o exceso de agua, altas o bajas temperaturas, granizo, muerte y accidente de animales y contra riesgos biológicos”¹⁰.

Así, el Fondo de Aseguramiento¹¹ es definido, en singular o plural, como “las sociedades constituidas como Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural, en los términos de esta Ley y de lo previsto en el artículo 13 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros”¹²; y tienen como objetivo ofrecer protección mutualista y solidaria a sus socios a través de operaciones activas de seguros y coaseguros. Las coberturas de los Fondos se circunscribirán a lo siguiente:

I. En las operaciones de daños, al ramo agrícola y de animales y a aquellos ramos que específicamente registre ante la Secretaría de Hacienda para el aseguramiento de los bienes conexos a la actividad agropecuaria, rural y patrimonial;

II. En operaciones de vida, a coberturas con sumas aseguradas limitadas para atender esquemas de saldo deudor y de vida para familias campesinas, y

III. En las operaciones de accidentes y enfermedades de sus socios, el ramo de accidentes personales.

Además, en el otorgamiento de coberturas para el ámbito rural, se incluyen todas las Líneas de Operación¹³ que ofrezcan protección a la población rural, en sus bienes y personas y en sus actividades productivas, comerciales, de servicios o de otro tipo, de acuerdo con lo señalado en el párrafo anterior.

¹⁰Altamirano Cárdenas, J. Reyes, “La operación del seguro mutualista en México a través de los fondos de aseguramiento”, en Mestries Benquet, Francis y José Manuel Hernández Trujillo (coords.), Crédito, seguro y ahorro rural: las vías de la autonomía, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, 2003, p. 182.

¹¹La Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros reconoce, en su artículo 1º, a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural, los cuales se sujetarán en su operación al artículo 13 de la propia Ley y serán regulados, para efectos de su organización, funcionamiento y actividades, por la Ley de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural.

¹²El artículo 13 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros señala a la letra que: Las asociaciones de personas que sin expedir pólizas o contratos, concedan a sus miembros seguros en caso de muerte, beneficios en los de accidentes y enfermedades o indemnizaciones por daños, con excepción de las coberturas de alto riesgo por monto o acumulaciones y las de naturaleza catastrófica salvo que éstas se relacionen con las operaciones correspondientes al ramo agrícola y de animales o al aseguramiento de los bienes conexos a la actividad agropecuaria, podrán operar sin sujetarse a los requisitos exigidos por la presente Ley, pero deberán someterse a las reglas generales que expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, donde se fijarán las bases para que, cuando proceda por el número de asociados, por la frecuencia e importancia de los seguros que concedan y de los siniestros pagados, la misma Secretaría ordene a estas asociaciones que se ajusten a la presente Ley, convirtiéndose en sociedades mutualistas de seguros.

¹³Es decir, las operaciones y ramos de seguros que los Fondos de Aseguramiento podrán practicar al amparo del registro ante la Secretaría de Hacienda, de conformidad con la Ley de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural, la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y con las Reglas Generales que emita la Secretaría de Hacienda.

El funcionamiento de los Fondos de Aseguramiento será de tal forma que las coberturas que practiquen no tengan fines de lucro para el mismo ni para los socios y podrán cobrar a sus socios por concepto de cuota en los supuestos señalados por la propia Ley de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural.

Además, están facultados para realizar solamente las siguientes operaciones:

- Las relacionadas con los seguros enunciados líneas atrás;
- Constituir e invertir las reservas previstas en la Ley de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural;
- Administrar los recursos retenidos a las instituciones de seguros del país y del extranjero correspondientes a las operaciones de reaseguro que hayan celebrado;
- Constituir depósitos en instituciones de crédito;
- Operar con documentos mercantiles por cuenta propia para la realización de su objeto social;
- Adquirir los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de su objeto social, y
- Aquellas que sean necesarias para la realización de su objeto social.

Los Fondos de Aseguramiento pueden retener riesgos solamente hasta por un monto equivalente a su reserva de riesgos en curso más la parte de la Reserva Especial de Contingencia que comprometan al pago de indemnizaciones. Entonces, los riesgos que no puedan ser cubiertos con dichas reservas técnicas deben ser respaldados con esquemas de reaseguro, coaseguro o por conducto del Fondo de Retención Común de Riesgos, en términos de lo previsto en la Ley de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural. En consecuencia, los Fondos de Aseguramiento deben garantizar que los socios recibirán íntegramente la indemnización a que tengan derecho ante la ocurrencia de cualquier nivel de siniestralidad.

AGROASEMEX, Institución Nacional de Seguros, es la institución responsable de ejecutar las acciones de fomento y apoyo establecidos en los programas que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación, de conformidad con las reglas de operación que emitan las autoridades competentes, con base en dicho Presupuesto y en los términos de los convenios que suscriba con la SAGARPA y la Secretaría de Hacienda, según su ámbito de competencia.

Ley Orgánica de la Financiera Rural

La Financiera Rural es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, sectorizado en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con personalidad jurídica y patrimonio propio; cuyo objetivo consiste en coadyuvar a realizar la actividad prioritaria del Estado de impulsar el desarrollo de las actividades agropecuarias, forestales, pesqueras y todas las demás actividades económicas vinculadas al medio rural, con la finalidad de elevar la productividad, así como de mejorar el nivel de vida de su población:¹⁴

Son diversas las operaciones crediticias que la Financiera Rural puede realizar, entre las que destacan:

- Otorgar préstamos o créditos a los Productores;
- Otorgar préstamos o créditos a los Intermediarios Financieros Rurales¹⁵ para que éstos, a su vez, concedan financiamiento para impulsar actividades agropecuarias, forestales, pesqueras y todas las actividades vinculadas al medio rural e indígena;¹⁶
- Efectuar operaciones de factoraje financiero sobre documentos relativos a actividades agropecuarias, forestales y demás actividades económicas vinculadas al medio rural;
- Expedir tarjetas de crédito, con base en contratos de apertura de crédito;
- Practicar las operaciones de fideicomiso y actuar como institución fiduciaria como excepción a lo dispuesto en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, siempre y cuando estén relacionadas con su objeto;
- Expedir cartas de crédito previa recepción de su importe, hacer efectivos créditos y realizar pagos por cuenta y orden de clientes.

¹⁴De acuerdo con el artículo 37 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012, la banca de desarrollo, la Financiera Rural o los fideicomisos públicos de fomento del Gobierno Federal implementaran, de forma exclusiva, los programas de garantías, de reducción de costo de financiamiento, de capital de riesgo y cualquier otro esquema que promueva el acceso al financiamiento que las dependencias y entidades apoyen con recursos presupuestarios.

¹⁵De acuerdo con la propia legislación, se entiende por Intermediarios Financieros Rurales, a las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo y sociedades financieras populares que se regulan en la Ley de Ahorro y Crédito Popular; a las uniones de crédito y almacenes generales de depósito a que se refiere la Ley de la materia, y a los demás intermediarios financieros que determine la legislación vigente, así como aquellos que acuerde el Consejo Directivo de la Financiera Rural y coadyuven al cumplimiento del objetivo de propia Financiera.

¹⁶Véase artículo 52 frac. VI del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012.

Ley que crea el Fondo de Garantía y Fomento a la Agricultura, Ganadería y Avicultura

Por medio de esta ley se crea el fideicomiso denominado Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura, en sustitución del Fondo Nacional de Garantía Agrícola. El Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura canalizará y empleará sus recursos para apoyar el desarrollo del sector agropecuario y forestal, a través de las instituciones de banca múltiple, de las uniones de crédito, de los almacenes generales de depósito y demás intermediarios financieros no bancarios que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las operaciones que se pueden realizar con los recursos del Fondo son:

I. Garantizar a las instituciones de banca múltiple, a las uniones de crédito, a los almacenes generales de depósito y a los intermediarios financieros no bancarios, en la recuperación de los préstamos que se otorguen a los productores agropecuarios y forestales;

II. Descontar, en casos necesarios, a las instituciones de banca múltiple, a las uniones de crédito, a los almacenes generales de depósito y a los intermediarios financieros no bancarios, títulos de crédito provenientes de préstamos otorgados a los productores agropecuarios y forestales;

III. Abrir créditos y otorgar préstamos a las instituciones de banca múltiple, a las uniones de crédito, a los almacenes generales de depósito y a los intermediarios financieros no bancarios, con objeto de que éstas a su vez abran créditos a los productores agropecuarios y forestales, y

IV. Realizar las demás que se fijen en las reglas de operación, siempre que sean por conducto de las instituciones de banca múltiple, de las uniones de crédito, de los almacenes generales de depósito o de los intermediarios financieros no bancarios que operen con el Fondo.

Ley de Ahorro y Crédito Popular

La Ley tiene como objetivo regular, promover y facilitar la captación de fondos o recursos monetarios y su colocación mediante préstamos o créditos u otras operaciones por parte de las Sociedades Financieras Populares, Sociedades Financieras Comunitarias; así como, los Organismos de Integración Financiera Rural.

En ese sentido, la Ley entiende por Sociedad Financiera Comunitaria, en plural o singular, a las sociedades anónimas constituidas y que operen conforme a la Ley General de Sociedades Mercantiles y a la Ley de Ahorro y Crédito Popular, cuyo objeto social sea predominantemente apoyar el desarrollo de actividades productivas del sector rural, a favor de personas que residan en zonas rurales.

En el caso de los Organismos de Integración Financiera Rural, son concebidos como la persona moral autorizada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para promover la integración operativa de las Sociedades Financieras Comunitarias, en términos de esta Ley. Además, la ley en comento limita el uso de las palabras Sociedad Financiera Popular, Sociedad Financiera Comunitaria, Organismo de Integración Financiera Rural tanto en el nombre, la denominación o razón social de personas morales como en establecimientos distintos a los antes señalados.

Ahora bien, contrario a lo establecido por la Ley de Instituciones de Crédito, las Sociedades Financieras Populares, Sociedades Financieras Comunitarias y Organismos de Integración Financiera Rural que operen en apego a la Ley de Ahorro y Crédito Popular, podrá captar directa o indirectamente recursos del público en territorio nacional, mediante la celebración de operaciones de depósito, préstamo, crédito, mutuo o cualquier otro acto causante de pasivo directo o contingente, quedando obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados.¹⁷

Entonces, las operaciones que las Sociedades Financieras Comunitarias con nivel de operaciones básico podrán realizar son:

I. Recibir depósitos de dinero a la vista, de ahorro, a plazo, retirables en días preestablecidos y retirables con previo aviso, de sus Socios;

II. Otorgar préstamos o créditos a sus Socios;

III. Transmisión de dinero con sus Socios, siempre que en la realización de tales operaciones se sujeten a las disposiciones aplicables en dicha materia, así como que una de las partes, ya sea el ordenante o el beneficiario, sea Socio de la respectiva Sociedad Financiera Comunitaria;

IV. Recibir créditos de entidades financieras nacionales o extranjeras, organismos internacionales, Organismos de Integración Financiera Rural, así como instituciones integrantes de la Administración Pública y Federal o Estatal y fideicomisos públicos;

V. Efectuar la distribución y pago de productos, servicios y programas gubernamentales;

VI. Constituir depósitos a la vista o a plazo en instituciones de crédito, así como en Organismos de Integración Financiera Rural.

¹⁷Véase artículo 103 de la Ley de Instituciones de Crédito.

Pero están restringidas, las Sociedades Financieras Comunitarias, para recibir en garantía de los préstamos que otorguen a sus Socios, títulos representativos de su capital social; y en ningún caso podrán autorizar a sus Socios la expedición de cheques a su cargo, en términos de lo que dispone la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito en el capítulo relativo al cheque:¹⁸

En el caso de los Organismos de Integración Financiera Rural, su objetivo consiste en la integración financiera rural mediante la participación de las sociedades financieras comunitarias de conformidad con la composición de las zonas rurales en las que operen. Para ello, dichos organismos se constituirán con la agrupación voluntaria de Sociedades Financieras Comunitarias, y deberán estar autorizados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para su constitución y funcionamiento. Las operaciones que podrán realizar los Organismos de integración, son las siguientes:

I. Sistematizar y homologar el funcionamiento y operación de las Sociedades Financieras Comunitarias;

II. Otorgar créditos y préstamos a las Sociedades Financieras Comunitarias que agrupen;

III. Recibir préstamos de personas morales, instituciones financieras, nacionales o extranjeras, así como de fideicomisos públicos, con el objeto de canalizar dichos recursos a las Sociedades Financieras Comunitarias que agrupen, así como a sus clientes que demuestren que su actividad y desarrollo coadyuvará a su vez, al desarrollo de las Sociedades Financieras Comunitarias y/o a los socios de estas últimas;

IV. Administrar los excedentes de liquidez de las Sociedades Financieras Comunitarias que agrupen;

V. Desarrollar productos especializados para fortalecer el sistema financiero rural;

VI. Crear instrumentos para garantizar obligaciones de las Sociedades Financieras Comunitarias que agrupen, frente a terceros, y

VII. Prestar servicios de asesoría técnica, legal, financiera y de capacitación a las Sociedades Financieras Comunitarias que agrupen en materia de integración financiera rural.

¹⁸Véase Título Primero Capítulo IV.

Corresponde a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a través de disposiciones de carácter general, determinar las operaciones activas, pasivas y de servicios que los Organismos de Integración Financiera Rural podrán realizar, de entre las enunciadas en el artículo 36 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, así como las características de dichas operaciones y los requisitos para celebrarlas.

Ley de Desarrollo Rural Sustentable

La Ley establece que la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable integrará dos sistemas relacionados con el financiamiento:

- Sistema Nacional de Financiamiento Rural, y
- Sistema Nacional de apoyos a los programas inherentes a la política de fomento al desarrollo rural sustentable.

En cuanto a este segundo sistema, la Comisión Intersecretarial debe tener en consideración los siguientes aspectos:

- i. Apoyos, compensaciones y pagos directos al productor;
- ii. Equipamiento rural;
- iii. Reconversión productiva y tecnológica;
- iv. Apoyos a la comercialización agropecuaria;
- v. Asistencia técnica;
- vi. Apoyos y compensaciones por servicios ambientales;
- vii. Estímulos fiscales y recursos del ramo 33 para el desarrollo rural sustentable establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal;
- viii. Finanzas rurales;
- ix. Apoyos convergentes por contingencias.

Además, el Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral es otro sistema en el que también se involucra al financiamiento; así, la Política de Capacitación Rural Integral, tendrá, entre otros propósitos fundamentales, proporcionar a los productores y agentes de la sociedad rural conocimientos para acceder y participar activamente en los mecanismos relativos al crédito y al financiamiento.

En ese mismo sentido, la Ley dispone que el Gobierno Federal deberá promover la capacitación vinculada a proyectos específicos y con base en necesidades locales precisas, considerando la participación y las necesidades de los productores de los sectores privado y social, sobre el financiamiento rural.

Sistema Nacional de Financiamiento Rural. De acuerdo con la Ley en comento, la política de financiamiento para el desarrollo rural sustentable debe orientarse hacia el establecimiento de un sistema financiero múltiple, tanto en sus modalidades como en sus instrumentos, instituciones y agentes, con la finalidad de permitir a los productores de todos los estratos y a sus organizaciones económicas y empresas sociales disponer de recursos financieros adaptados, suficientes, oportunos y accesibles para desarrollar exitosamente sus actividades económicas.¹⁹

Además, da prioridad a los pequeños productores y agentes económicos con bajos ingresos, las zonas del país con menor desarrollo económico y social, los proyectos productivos rentables o los que sean altamente generadores de empleo, así como la integración y fortalecimiento de la banca social. En este sentido, reconoce como parte de la banca social, a todas las instituciones financieras no públicas que, sin fines de lucro, busquen satisfacer las necesidades de servicios financieros de los agentes de la sociedad rural, con base en la legislación aplicable.

El Sistema Nacional de Financiamiento Rural incorporará a las bancas de desarrollo, privada y social, las cuales desarrollarán sus actividades de manera concertada y coordinada; la integración de dichas bancas estará a cargo de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable con la participación del Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable.

Ahora bien, los programas gubernamentales rurales con componentes financieros,²⁰ deberán establecer:

- su área de influencia;
- políticas financieras;
- criterios de equidad de género;
- apoyo a grupos vulnerables, personas de la tercera edad y población indígena.

Asimismo, la participación de las instituciones del Sistema Nacional de Financiamiento Rural en la prestación de servicios de crédito, ahorro, seguros, transferencia de remesas, servicios de pagos y la aportación de capital de riesgo al sector será impulsada por el Gobierno Federal; para ello, se podrán incluir algunos de los siguientes servicios:

- i. Fondos de avío y refaccionarios;
- ii. Inversión gubernamental en infraestructura de acopio y almacenamiento, fondos para la pignoración de cosechas y mantenimiento de inventarios;

¹⁹Véase último párrafo del artículo 2º de la Ley Orgánica de la Financiera Rural.

²⁰Véase artículos 40 y 41 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012.

- iii. Apoyo a la exportación de la producción nacional;
- iv. Fondos para la inversión en infraestructura hidroagrícola y tecnificación de los sistemas de riego;
- v. Fondos para la consolidación de la propiedad rural y la reconversión productiva;
- vi. Inversión para el cumplimiento de regulaciones ambientales y las relativas a la inocuidad de los productos;
- vii. Apoyos para innovaciones de procesos productivos en el medio rural, tales como cultivos, riegos, cosechas, transformación industrial y sus fases de comercialización; y
- viii. Recursos para acciones colaterales que garanticen la recuperación de las inversiones.

De nueva cuenta, la Ley dispone que la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, con la participación del Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable, conceda apoyos especiales a iniciativas financieras locales viables que respondan a las características socioeconómicas y de organización de la población rural, entre las que se pueden incluir: apoyo con capital semilla; créditos de inversión de largo plazo; apoyo con asistencia técnica y programas de desarrollo de capital humano y social; establecimiento y acceso a información; mecanismos de refinanciamiento; y preferencia en el acceso a programas gubernamentales.

Con el objetivo de impulsar el desarrollo de esquemas locales de financiamiento rural, la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable mediante mecanismos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, realizará las siguientes acciones:

- Apoyar la emergencia y consolidación de proyectos locales de financiamiento, ahorro y seguro, bajo criterios de corresponsabilidad, garantía solidaria de los asociados y sostenibilidad financiera, que faciliten el acceso de los productores a tales servicios y a los esquemas institucionales de mayor cobertura;
- Apoyar técnica y financieramente a organizaciones económicas de productores, para la creación de sistemas financieros autónomos y descentralizados;
- Canalizar apoyos económicos para desarrollar el capital humano y social de los organismos de los productores que conformen esquemas de financiamiento complementarios de la cobertura del sistema financiero institucional; y
- Normar y facilitar a los productores el uso financiero de los instrumentos de apoyo directo al ingreso, la productividad y la comercialización, para complementar los procesos de capitalización.

La creación de fondos por parte de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y con la colaboración de los gobiernos de las entidades federativas, tendrán la finalidad de apoyar: la capitalización de iniciativas de inversión de las organizaciones económicas de los productores; la formulación de proyectos y programas agropecuarios, forestales y de desarrollo rural de factibilidad técnica, económica y financiera; el otorgamiento de garantías para respaldar proyectos de importancia estratégica regional; y el cumplimiento de los programas y apoyos gubernamentales.

Aseguramiento. El Gobierno Federal es el encargado de orientar el desarrollo de servicios privados y mutualistas de aseguramiento y cobertura de precios, al apoyo de los productores y demás agentes de la sociedad rural en la administración de los riesgos inherentes a las actividades agropecuarias que se realicen en el sector rural.

En el caso del servicio de aseguramiento, se buscará incluir tanto a los instrumentos para la cobertura de riesgos de producción y las contingencias climatológicas como las sanitarias, además de complementarlas con instrumentos para el manejo de riesgos de paridad cambiaria y de mercado y de pérdidas patrimoniales en caso de desastres naturales, con el objetivo de proporcionar a los productores mayor capacidad para administrar los riesgos relevantes en la actividad económica del sector²¹

Para posibilitar el acceso de los productores al servicio de aseguramiento y ampliar su cobertura institucional, la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable promoverá que las organizaciones económicas de los productores, obtengan los apoyos conducentes, para la constitución y funcionamiento de fondos de aseguramiento y esquemas mutualistas; así como su involucramiento en fondos de financiamiento, inversión y la administración de otros riesgos.

También, dicha Comisión Intersecretarial, promoverá un programa para la formación de organizaciones mutualistas y fondos de aseguramiento con funciones de auto aseguramiento en el marco de las leyes en la materia, con el fin de facilitar el acceso de los productores al servicio de aseguramiento y generalizar su cobertura. Además, promoverá la creación de organismos especializados de los productores para la administración de coberturas de precios y la prestación de los servicios especializados inherentes.

²¹ Véase artículo 89 y 90 de la Ley de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural.

CONCLUSIÓN

El sistema de financiamiento rural debe ser reestructurado, tomando como base el sistema normativo que lo fundamenta pero sobre todo a partir de su funcionamiento, ya que es fundamental contar con un sistema de financiamiento integral (o único), que tome en consideración las diversas realidades del país; siendo el segundo paso, la puesta en marcha de políticas de financiamiento rural integrales y no dispersas como actualmente sucede.

Son diversos los ordenamientos legales que existen alrededor del sistema de financiamiento rural, así como las reformas que esas leyes han sufrido, todo ello con el objetivo de fortalecer al sistema de financiamiento rural, en particular lo que tiene que ver con su operación, pues la idea consiste en impulsar el financiamiento para el desarrollo.

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable dispone que deberá promoverse la integración del Sistema Nacional de Financiamiento Rural con la banca de desarrollo y la banca privada y social, pero no impone la obligación de generar un sistema legal y/o normativo integral, es decir, un sistema legal armonizado en materia de financiamiento rural; no obstante, es inobjetable que un marco legal disperso representa una limitante para el sistema, toda vez que la reglamentación jurídica del sistema de financiamiento rural es amplia y dispersa, que genera incertidumbre, lentitud y confusión en los destinatarios de las normas.

Por último, el seguro agropecuario debe constituirse como un pilar fundamental en el sistema financiero rural, pues al dispersar el riesgo de la producción agropecuaria contribuye al desarrollo de la misma; así, tanto la labor de AGROA-SEMEX como el apoyo a la creación y desarrollo de los fondos de aseguramiento, por medio de programas del sector público, es vital para el campo mexicano. Sin embargo, la legislación encargada de los fondos de aseguramiento y garantía rural se encuentran divididas en dos cuerpos legales diversos, mismos que deberían formar una sola ley para unificar la política en materia del seguro agropecuario.

Los fondos o fideicomisos son otro aspecto a unificar, toda vez que existen una multiplicidad de fondos, los cuales deberían formar parte del sistema FIRA, pues es este sistema uno de los dos pilares que desarrolla la actividad de financiamiento en México; la multiplicidad de fondos y fideicomisos generan duplicidad en las funciones de las instituciones encargadas de apoyar al sector rural.

BIBLIOGRAFÍA

COMISIÓN DE AGRICULTURA Y GANADERÍA-Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, Taller de Análisis: Sistema Nacional de Financiamiento Rural (Memoria), México, Centro de Estudios para el Desarrollo Sustentable y la Soberanía Alimentaria-Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2005, 96 pp.

FINANCIERA RURAL, Programa Institucional 2007-2012. Resumen Ejecutivo, México, Financiera Rural-Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2007, 18 pp.

LIGA DE ECONOMISTAS REVOLUCIONARIOS, Banca pública y financiamiento del desarrollo: retos y perspectivas, México, Liga de Economistas Revolucionarios, 2008, 176 pp.

MESTRIES BENQUET, Francis y José Manuel HERNÁNDEZ TRUJILLO (coords.), Crédito, seguro y ahorro rural: las vías de la autonomía, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, 2003, 492 pp.

REVISTAS

BLANCAS MACAYO, Karla et al. (coords.), Diagnóstico de Entidades de Ahorro y Crédito del Sector Rural, El Mercado de Valores, México, año LXII, núm. 8, agosto de 2002, pp. 23-29.

MORALES IBARRA, Marcel, Reconstrucción del sistema financiero rural y nuevos intermediarios financieros, Agro Nuevo, México, año 1, núm. 4, abril de 2005, pp. 27-45.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Desarrollo Rural Sustentable

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley de Ahorro y Crédito Popular

Ley Orgánica de la Financiera Rural

Ley de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural

Ley que crea el Fondo de Garantía y Fomento a la Agricultura, Ganadería y Avicultura