

17
28j.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**LA ADMINISTRACION PUBLICA A TRAVES DEL
BANCO NACIONAL DE CREDITO RURAL**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
ESPECIALIDAD ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A :
C I R O D I A Z G O M E Z

México, D. F.

1988



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION	1
EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA INVESTIGACION	5
CAP. I. CONDICIONES HISTORICAS	7
1.1. El Crédito Agropecuario	8
1.2. El Banco Nacional de Crédito Rural	13
CAP. II. SUSTENTO TEORICO-CONCEPTUAL	24
2.1. El Sector Agropecuario Nacional	25
2.1.1. Características	25
2.1.1.1. Factores naturales	25
2.1.1.2. Factores socioeconómicos	28
2.1.1.3. Factores políticos	34
2.1.2. Aportación al crecimiento económico	40
2.1.3. Comportamiento histórico	41
2.1.4. Elementos derivados de la acción del Estado en la agricultura ...	47
2.2. Concepto Genérico de Crédito	50
2.3. Concepto de Crédito Agropecuario	53
2.4. Objetivos del Crédito Agropecuario	57
2.5. Características del Crédito Agropecuario	58
2.6. Elementos del Crédito Agropecuario	61

	Pág.
2.7. Clasificación del Crédito Agropecuario	63
2.7.1. Clasificación por los plazos ...	64
2.7.2. Clasificación de la actividad productiva	65
2.7.3. Clasificación de las oficinas de registro	65
2.7.4. Clasificación por su función social	66
2.7.5. Clasificación por el objeto	68
2.7.6. Clasificación según la ley general de crédito rural	69
CAP. III. LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL BANCO NACIONAL DE CREDITO RURAL	78
3.1. Administración Pública Mexicana	79
3.1.1. Antecedentes	79
3.1.2. Organización de la administración pública federal	86
3.2. Disposiciones Legales	99
3.2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	99
3.2.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	105
3.2.3. Ley Orgánica del Sistema Banrural	111
3.3. Antecedentes Institucionales de Banrural	118
3.4. Objetivos del Banrural	122
3.4.1. Objetivos generales	122
3.4.2. Objetivos específicos	123
3.5. Organización y Funcionamiento de Banrural	127
3.6. Planes de Operación	146

	Pág.
3.7. Aprobación y Ejecución	151
CAP. IV. EL DIAGNOSTICO Y LA MODERNIZACION EN EL FINANCIAMIENTO AGROPECUARIO	158
4.1. El Sector Agropecuario bajo la óptica del Presupuesto de Egresos de la Federa- ción	159
4.2. Diagnóstico del Crédito Agropecuario ..	166
4.3. Prospectiva a Corto Plazo del Sistema Financiero Agropecuario Mexicano	170
4.4. Antecedentes de la Modernización del Crédito Agropecuario	17
4.5. Modernización del Crédito Agropecuario	179
4.6. El Pacto de Solidaridad Económica y su Participación en el Crédito Agropecua- rio	183
CAP. V. PROPOSICIONES PARA LOGRAR UNA MAYOR OPTIMIZA CION DEL SECTOR AGROPECUARIO	193
5.1. El Sistema Banrural en el Sector Agrop <u>e</u> cuario	194
5.2. Importancia del Sector Agropecuario en la Administración Pública Mexicana	196
5.3. Sugerencias para el Mejoramiento del Sector Agropecuario	205
CAP. VI. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	208
ANEXOS	216
ANEXO 1: FIRA - Banco de México	218

	Pág.
ANEXO 2: El Proceso de Crédito Agropecuario	227
ANEXO 3: Solicitud de Crédito Agropecuario	228
ANEXO 4: Determinación de Tasas de Interés Activas para Instituciones que operan el Sector Agropecuario	230
ANEXO 5: Aproximación de la Estimación de los Subsidi- os Implícitos en el Crédito Preferencial ..	231
ANEXO 6: Indicadores Macroeconómicos Seleccionados, 1987-1988	235
ANEXO 7: Bases Jurídicas del Presupuesto	236
BIBLIOGRAFIA	238

INTRODUCCION

El objetivo de este trabajo de investigación documental y de campo consiste en analizar a la Administración Pública mexicana, a través del Banco Nacional de Crédito Rural, y su influencia en el desarrollo del Sector Agropecuario mexicano. Para ello, consideramos necesario incluir un breve marco de referencia, en el cual se puntualicen de manera general, las principales características de la Administración Pública mexicana y del Sector Agropecuario, a fin de tener una visión global que permita identificar las causas que a nuestro juicio, han determinado el crecimiento y limitado el desarrollo del sector en función de la importancia que éste tiene, para el desarrollo integral nacional.

Este trabajo de investigación se ha dividido en seis capítulos; el primero tiene como propósito situar las condiciones históricas del Crédito Agropecuario, así como el papel que ha jugado el Banco Nacional de Crédito Rural, en materia de crédito.

El segundo capítulo lo integramos bajo la óptica del sustento teórico-conceptual, donde situamos a nuestro objeto de estudio, así como su definición, clasificación y los lineamientos para la obtención del crédito, también consideramos -

necesario contemplar la integración del Sector Agropecuario.

Consideramos necesario incluir en el tercer capítulo, - titulado: La Administración Pública y el Banco Nacional de Crédito Rural, su importancia que juega en la Administración Pública Federal de la cual forma parte nuestro estudio e investigación, así como los ámbitos de acción del Sector Público, su organización, funcionamiento, espacio y su dinámica y estructura de esta institución de Desarrollo Agropecuario. - El cuarto capítulo lo hemos dedicado al estudio del diagnóstico y la modernización en el financiamiento agropecuario, - con el fin de contemplar todo el diagnóstico integral en este sector y proponer alternativas de solución a los problemas detectados.

En el quinto capítulo titulado Proposiciones para lograr una mayor optimización del Sector Agropecuario, hemos ubicado primeramente la importancia que desempeña la institución Crediticia Rural en el Sector Agropecuario para el crecimiento y desarrollo nacional, así como una serie de sugerencias que a nuestro juicio podrían ser de utilidad para la buena marcha del sector.

Como última parte básica y fundamental se establecen -- las conclusiones y propuestas, en las cuales hacemos algunas sugerencias viables de llevar a la práctica por el Banco Nacional de Crédito Rural en beneficio del campesino, asimismo

se integra un apartado, dedicado a los anexos, en los cuales integramos el fideicomiso instituido en relación con la agricultura, ganadería y avicultura (FIRA), por su importancia como otro de los instrumentos del Estado mexicano, también se adjunta el proceso y la solicitud del crédito agropecuario y su formato, asimismo integramos los lineamientos que deben seguirse para la determinación de las tasas de interés para las instituciones que operan en el Sector Agropecuario; por último hemos considerado incluir en este apartado, las bases jurídicas del presupuesto de egresos de la Federación y su asignación presupuestal en el Sector Agropecuario integral.

Por ello en el presente trabajo de investigación, además de haber expuesto sus principales características, se tratará de señalar la importancia y necesidad de que se otorgue un mayor impulso a la operativa crediticia de esta sociedad nacional de crédito, no sólo por el hecho impostergable de incrementar la producción de alimentos básicos para recuperar nuestra autosuficiencia alimentaria y, a partir de ello tratar de contribuir a mejorar el ingreso real del campesino, sino también por la obligación que el Estado mexicano debe tener, aun dentro del sistema económico, establecida en el país, de evitar que siga creciendo el paulatino deterioro en el nivel de vida de la población campesina más desprotegida, ya que la marginación e inclusive la subestima-

ción de que ha sido objeto, no es justificable bajo ningún -
concepto y podría ocasionar, de no erradicarse los vicios --
que las políticas agraria y agropecuaria han manifestado hasta
ta la fecha, una violenta explosión de inconformidad la cual
sería por demás, justificada.

EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA INVESTIGACION

El propósito que nos motivó a la realización de la presente investigación se basa en el grado, importancia e interés "socioeconómico" que realiza la Administración Pública - en el Sector Agropecuario, a fin de cumplir con el desarrollo y crecimiento agropecuario nacional.

El objeto de estudio de este trabajo de investigación, teórico-práctica se enfoca principalmente al Banco Nacional de Crédito Rural debido a que esta sociedad nacional de crédito es la encargada por sus atribuciones de dotar, otorgar e impulsar la mayor parte del crédito oficial a la población campesina.

Por los motivos antes señalados hemos establecido la presente hipótesis, la cual nos auxiliará y guiará para lograr el cumplimiento de los fines fijados, haremos referencia a la hipótesis central de la investigación:

"Si la Administración Pública por conducto del Banco Nacional de Crédito Rural y los fideicomisos instituidos en relación a la agricultura, ganadería y avicultura, (*) otorga -

(*) Ver anexo N° 1.

mayor impulso al Sector Agropecuario a través del crédito, -
mayor será el grado de productividad en el agro."

El crédito agropecuario es muy importante dentro del desarrollo de la producción agrícola y ganadera del país, debido a que un campesino con crédito suficiente y oportuno, así como la asistencia técnica, aseguramiento y organización proporcionarán un mayor rendimiento, lo cual dará como resultado una mayor producción agropecuaria, lográndose con esto un progreso al desarrollo nacional.

Nos basamos para dar cumplimiento a los propósitos fijados en esta investigación en la aplicación metodológica de lo deductivo a lo inductivo, así como también la aplicación de la investigación de técnicas de campo, cuestionarios, entrevistas y observaciones, así como las técnicas de investigación documental.

CAPITULO I
CONDICIONES HISTORICAS

1.1. EL CREDITO AGROPECUARIO

En la época prehispánica podemos afirmar que no se cuenta con elementos para afirmar la existencia de operaciones - de crédito, y menos aún, con noticias que nos permitan saber cómo se desarrollaron tales operaciones.

Estableciendo cierto paralelismo podríamos, afirmar que con relación al fenómeno del crédito se encontraban los aztecas en igual condición que respecto al uso de la rueda.

La leyenda nos habla de que dos grandes serpientes de fuego circundaban al dios transformado en sol y le permitían desplazarse por el cielo para hacer el día y la noche; y sin embargo, a pesar de que mitológicamente ya tenían la concepción de que esa circunferencia superpuesta al cuerpo celeste le permitían "rodar", no utilizaron para sus actividades - agrícolas a la rueda. Igual cosa podemos afirmar respecto - de la operación de crédito. Consecuentemente, no existiendo la operación de crédito en un sentido general, tampoco se -- dio éste en las actividades agrícolas.

"En la época colonial el crédito agrícola estuvo relegado a una acción secundaria, ya que la minería fue la actividad económica principal por excelencia; la agricultura colo-

nial fue siempre la última en recibir auxilio de financiamiento a través del crédito."⁽¹⁾

Al terminar el movimiento de Independencia la situación del país era grave, ya que los hechos armados desarraigaron a los hombres de las tareas productivas, tal problema se prolongó hasta cerca de cincuenta años.

"En la época porfirista la banca del país es vista como un instrumento compensatorio y regulador de la riqueza y con carencia de sentido social."⁽²⁾

En 1897, queda reglamentada la actividad bancaria con "la expedición de la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, la cual especifica que el Estado tiene la facultad de regularla, controlarla y establecer atribuciones para fiscalizar su operación."⁽³⁾

El movimiento armado de 1910, tuvo como basamento primordial la Reforma Agraria, por lo que todas las estructuras, tanto sociales como políticas y económicas fueron sacudidas y muchas instituciones bancarias fracasaron.

Aplacado y calmado el país, el gobierno empezó a dictar

-
- (1) De Albornoz Alvaro. Trayectoria y ritmo del crédito agrícola en México, Ed. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, D.F., 1966, p. 17.
 - (2) De Albornoz Alvaro. Crédito agrícola por niveles de Desarrollo, Ed. Madero, S.A., México, D.F., 1977, p. 28.
 - (3) Ibid, p. 35.

medidas que tenían como objetivo impulsar el auxilio económico al campo, ya que el trastorno derivado de esta lucha, tuvo como resultado la falta de producción de alimentos. Es en este periodo en el que se constituye la comisión monetaria, cuya finalidad era conceder préstamos a los latifundistas que aún existían en el territorio nacional, y que también sirvió de antecedente al Banco Único de emisión que, con el nombre de Banco de México, S.A. fue fundado posteriormente. Haremos una reseña de una manera general del proceso evolutivo posrevolucionario que se ha dado en materia bancaria crediticia bajo la fundamentación jurídica.

En 1924 se lleva a cabo la primera Convención Bancaria, en la que se establecen las reglas para regularizar la acción y la operación de la banca, naciendo de ésta, importantes medidas, tales como:

- Expedición de una nueva Ley bancaria en 1924.
- La creación de la Comisión Nacional Bancaria, en diciembre de 1924, que establece por primera vez un órgano oficial que vigila la operación financiera, lo que otorga a ésta su carácter de servicio público general.
- El establecimiento del Banco de México, S.A., en 1925 como Banco Único de emisión.

Por otra parte en 1926 se expide una segunda Ley General

de instituciones de crédito y establecimiento bancarios, como respuesta a las condiciones de necesidad de desarrollo -- del país, y dando como resultado la siguiente acción en materia bancaria.

- La fundación del Banco Nacional de Crédito Agrícola - en 1926.

Asimismo en 1923 se expide la Ley que crea el Banco Nacional de Crédito Ejidal, con el establecimiento de nuevos - bancos ejidales ubicados en el interior del país y con una - función de carácter eminentemente social.

En 1976 se expide la Ley General de Crédito Rural, que por las necesidades de fortalecimiento financiero al sector agropecuario; tienen como función básica reestructurar el sistema oficial de crédito rural, y que dio como resultado las siguientes medidas.

- Nacimiento de la institución crediticia Banco Nacional de Crédito Rural, S.A., y los doce bancos de crédito rural que lo conforman, orientados con un carácter eminentemente social, en 1976.
- Aprobación por parte del constituyente para que el -- Banco Nacional de Crédito Rural opere como Banco Múltiple, en 1981.

Por último en septiembre de 1982 se llevó a efecto la decisión política de la nacionalización de la banca -

privada para dar inicio al proceso de transformación profunda del sistema financiero mexicano, para dar -- respuesta a los embates de la crisis contra del aparato productivo del país, y como consecuencia da origen a las siguientes medidas importantes, tales como:

- Expedición de un decreto que contiene la transformac-- ción del Banco de México, S.A., en organismo público descentralizado en 1982.
- Expedición de la primera Ley Reglamentaria del servi-- cio público de Banca y Crédito, en 1982.
- Se publica la vigente Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, que caracteriza a las ins tituciones crediticias en sociedades nacionales de -- crédito, unas en banca múltiple y otras en banda de - desarrollo, ubicando al Banco Nacional de Crédito Ru-- ral en esta última, en 1985.
- Publicación de la Ley Orgánica del Sistema Banrural, que recoge las experiencias anteriores de la legisla-- ción sobre crédito agropecuario, en 1986.
- Expedición del Reglamento Orgánico del Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C., donde se explican sus obje-- tivos en cuanto el financiamiento al sector agropecua-- rio, en 1986.

Se destaca principalmente con toda esta serie de accio-- nes, un principio que habrá de continuar en toda la historia

de la banca de México: relacionar la función crediticia con la atención a los problemas del país y declarar un cambio -- ideológico, en el que la banca ya no es una simple empresa - comercial que sirve de instrumento de apoyo a los intereses de unos cuantos, sino un instrumento esencial para el desa-- rrollo general del país que pretende satisfacer necesidades económicas y participar en un mayor equilibrio social de la población.

1.2. EL BANCO NACIONAL DE CREDITO RURAL

Debido a que la fase inicial de la reforma agraria tie- ne un carácter eminentemente jurídico, su financiamiento de- pende de las leyes de un país determinado.

En el caso de México las leyes que han regido el crédi- to agropecuario y las instituciones que lo prestan, tienen - su origen en la "Ley de Títulos y Operaciones de 1897, y en la Ley del 6 de enero de 1915".⁽⁴⁾

Así se tiene que la lucha por la tierra, incorporada co- mo uno de los grandes postulados de la Revolución Mexicana, adquiere dimensión legal cuando el "primer jefe del ejército

(4) Suárez G. Ignacio. Carranza forjador del México actual, Ed. B. Costa-Amic, S.A., México, D.F., 1965, p. 59.

constitucionalista Don Venustiano Carranza, hace la publicación de la Ley del 6 de enero de 1915, en el Puerto de Veracruz. "(5)

Esa ley, derivada de la visión del licenciado Luis Cabrera constituye la piedra angular de toda la estructura - - agraria del país.

Su incorporación sustantiva en el texto del artículo 27 de la Constitución de 1917, con el carácter de garantía social protectora del ejido, la comunidad y la pequeña propiedad, afirma la vocación del constituyente de promover un proceso de desarrollo rural integral que contempla al crédito agropecuario como parte misma de su esencial para su cabal - realización.

En efecto, el 2 de junio de 1917, el presidente Venustiano Carranza expide del Decreto que declara institución de crédito, a la caja de préstamo para obras de irrigación y fomento a la agricultura que prevé en su artículo único: "entre tanto se dictan las disposiciones definitivas por medio de las cuales se dé forma al sistema bancario, de acuerdo -- con los preceptos constitucionales, la Caja de Préstamo para Obras de Irrigación y Fomento a la Agricultura, S.A." (6) "Se rá considerada como una institución de Estado, sin que por -

(5) Ibid, p. 58.

(6) Ibid, p. 65.

ello pierda su carácter de sociedad anónima, ni se alteren - los compromisos contraídos legítimamente en el exterior, con la garantía del gobierno nacional."⁽⁷⁾

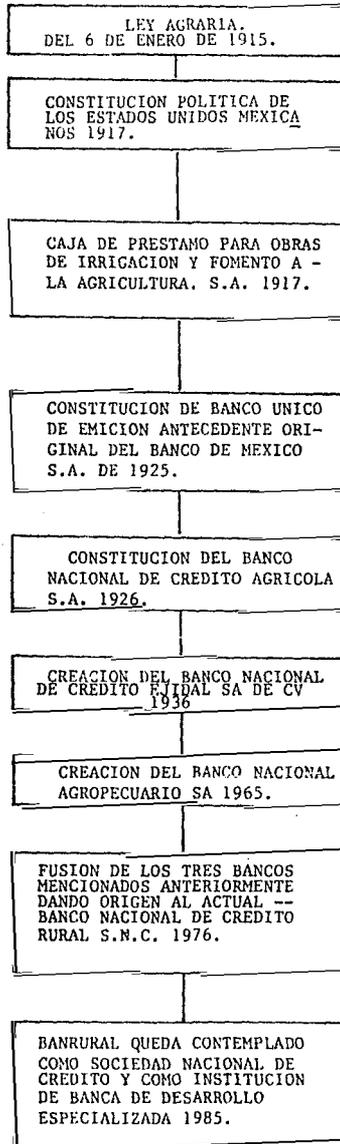
En ese orden de ideas, con fecha 16 de enero de 1925, - se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, que abroga a la Ley General de Instituciones de Crédito del 19 de marzo de 1897. La nueva legislación bancaria, a diferencia de la de 1897, que únicamente preveía como instituciones de crédito a los bancos de emisión, hipotecarios y refaccionarios; contempló la constitución de un Banco Único de emisión que constituye el antecedente original del Banco de México y, asimismo, reconoció como instituciones de crédito a los bancos hipotecarios, refaccionarios, industriales de depósito y descuentos de fideicomiso e incorporó a los bancos agrícolas a su régimen legal. (Ver gráfica N° 1)

La legislación a que se hace alusión, definió como bancos agrícolas a las instituciones de crédito especialmente - destinadas a facilitar las operaciones agrícolas por medio - del préstamo privilegiado y a través de la emisión de títulos de crédito a corto plazo con causas de crédito y pagadores en día fijo.

(7) Ibid, p. 65.

ORIGEN Y EVOLUCION HISTORICA DE LAS LEYES E INSTITUCIONES
OFICIALES BANCARIAS EN APOYO AL SECTOR AGROPECUARIO.

GRAFICA No. 1



En consecuencia, con la legislación bancaria de 1925, - el propio presidente Calles, dictó el 10 de febrero de 1926 la primera Ley de Crédito Agrícola y, el día 8 de marzo del mismo año expidió el Decreto que creó el Registro del Crédito Agrícola el cual a la fecha, depende de la Dirección General de Banca de Desarrollo de la Secretaría de Hacienda y -- Crédito Público.

El 15 de marzo de 1926, el presidente Plutarco Elías Calles funda el Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A., que en términos de la Ley de Crédito Agrícola se previno que funcionaría en todo el país apoyando por medio del crédito de -- avío, a los agricultores agrupados en sociedades locales y -- regionales de crédito agrícola, así como operando los fideicomisos de infraestructura referidos a distritos de riego. -- "Asimismo, el 30 de agosto de 1928, se funda el Departamento de Organización Agraria y Crédito Ejidal de la Comisión Nacional Agraria." (8)

El Banco Nacional de Crédito Agrícola, se concibió primordialmente para dotar de crédito oportuno y barato a los -- pequeños agricultores y en forma secundaria a los ejidatarios. Durante su vigencia, se le facultó para refaccionar -- las actividades ganaderas y para operar el seguro ganadero;

(8) Ochoa Campos Moisés. Calles el estadista, Ed. Trillas, México, D.F., 1975, p. 202.

habiendo modificado su razón social a Banco Nacional Agrícola y Ganadero, S.A.

Toda vez de que el proceso de Reforma Agraria se fue -- consolidando jurídicamente con la publicación sucesiva, entre otra de la Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920, -- del Reglamento Agropecuario de 1922, la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierra y Aguas del 23 de abril de 1927 reglamentaria del artículo 27 constitucional, la Ley de Crédito Agrícola para ejidatarios y agricultores en pequeño de -- 1931, la ley del 24 de enero de 1934 y la publicación del -- primer Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos del 22 de marzo del mismo año resultaba un imperativo adecuar la estructura operativa de la banca agropecuaria, ya que la nueva codificación agraria encomendaba de manera exclusiva la organización de los ejidatarios al Banco Nacional de Crédito -- Agrícola, no obstante que los objetivos sociales de ese banco en principio se orientaban al apoyo de los pequeños agricultores y secundariamente de los ejidatarios.

Es así, que al amparo de la Ley de Crédito Agrícola se crea en 1936 el Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A. de -- C.V., estatuyéndose que la clientele clasificada en la pequeña propiedad de manera exclusiva, proseguirá siendo atendida por el Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A., y la clientela ejidal y comunal, por el Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A. de C.V.

El 27 de marzo de 1943, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una nueva Ley de Crédito Agrícola que reformó las anteriores, y que a su vez fue reformada por los decretos del 30 de diciembre de 1946 y 30 de diciembre de 1947.

Treinta años después de haberse promulgado la primera Ley de Crédito Agrícola, el 30 de diciembre de 1955, se expidió la Ley de Crédito Agrícola, que constituye el precedente inmediato de la Ley General de Crédito Rural del 27 de diciembre de 1975. La legislación agrícola de 1955, faculta a los bancos ejidales y agrícolas a operar los créditos de habilitación y avío que venían concediendo y otorgando créditos refaccionarios y agroindustriales. A la luz de esa legislación de crédito agrícola, se inició la descentralización de la operación crediticia al ámbito agropecuario al facultarse a los bancos agrícola y ejidal a constituir bancos regionales.

En paralelo de las instituciones bancarias mencionadas en el año de 1965, se creó por Decreto Presidencial, el Banco Nacional Agropecuario como institución de redescuento y apoyo al resto del sistema de banca oficial.

Con la operación del Banco Nacional Agropecuario y sus regionales, al no estar debidamente establecidas las áreas de competencia de cada banco, se presentaron contradicciones en las políticas de manejo y utilización del crédito a nivel nacional y regional.

Para superar estas incongruencias, en enero de 1975 se uniformó el mando de todo el sistema de crédito oficial en un Consejo de Administración y una Dirección General y, en el mes de julio siguiente se decretó la fusión de los tres bancos, para dar paso así al actual sistema BANRURAL, el cual está conformado con un banco nacional y doce bancos regionales.

Ahora bien, con la publicación en abril de 1976, de la Ley General de Crédito Rural, se reestructuró el sistema oficial de crédito rural, para quedar integrado por el Banco Nacional de Crédito Rural y los fideicomisos públicos de fomento a las actividades agropecuarias y de redescuento establecidas por el gobierno federal. Dentro de esos fideicomisos públicos, destacan el fideicomiso de Crédito para Areas de Riego y Temporal, FICART que tiene como fiduciario a BANRURAL y los fideicomisos instituidos en relación con al agricultura, ganadería y avicultura, FIRA que tiene como fiduciario al Banco de México.

Más adelante y con base en el Acuerdo de Sectorización del gobierno federal que a partir de 1976 agrupó en sectores a todas las entidades centrales, organismos descentralizados y empresas paraestatales administradas y coordinadas por el Poder Ejecutivo, el BANRURAL, como institución nacional de crédito, quedó bajo la coordinación del sector financiero, estando relacionado su ámbito de operación con el sector - -

agropecuario y forestal dado que es en éste en donde inciden sus funciones, sustantivas.

Con acierto, el Constituyente Permanente con fecha 2 de diciembre de 1981, al aprobar que BANRURAL opera como Banco Múltiple adecuó el sistema bancario a la dinámica del desarrollo económico, el dotar a la institución de más eficientes mecanismos de captación del ahorro para agilizar y mejorar la prestación de los servicios al público.

El acto trascendental de la nacionalización de la banca, inicia el proceso de transformación profunda del sistema financiero mexicano. Las reformas al artículo 28 párrafo quinto de la Constitución General de la República, dan contenido, coherencia y permanencia a la medida de revocación de concesiones a particulares. La primera Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito del 31 de diciembre de 1982, estableció que este servicio sería prestado por instituciones constituidas como sociedades nacionales de crédito y por las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, -- ubicándose BANRURAL en esta última circunstancia.

Con fecha 14 de enero de 1985 se publicó la vigente Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, que -- unificó el carácter de las instituciones que prestarán el -- servicio en sociedades nacionales de crédito, caracterizando a unas instituciones de banca múltiple y a otras como insti-

tuciones de banca de desarrollo. En este sentido, se prevé que BANRURAL se desarrolle como banca especializada para financiar el sector agropecuario.

El 31 de julio de 1985, el Ejecutivo Federal expidió el decreto mediante el cual se transforman las instituciones -- del sistema BANRURAL de sociedades anónimas en sociedades na cionales de crédito, pertenecientes a la banca especializada y por ende al esquema de banda de desarrollo. Con fecha 27 de diciembre de 1985, el Congreso de la Unión aprobó la Ley Orgánica del Sistema BANRURAL, que de manera formal concluye el proceso legislativo iniciado con la publicación de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

La nueva Ley Orgánica de BANRURAL recoge las experien-- cias anteriores de la legislación sobre crédito agropecuario, la cual se ha venido modificando con objeto de adecuarse a -- las condiciones prevalecientes en las distintas etapas del -- desarrollo de nuestro país. La actual circunstancia ha exi-- gido que BANRURAL amplíe e intensifique su actividad, dentro del marco de evolución que han presentado las instituciones de crédito, la expansión de la economía del país y la cre-- ciente demanda y necesidad de crédito para el desarrollo -- agropecuario.

Así también, no se puede dejar de mencionar que BANRU-- RAL está orientado por los principios de rectoría económica

del Estado, economía mixta y planeación democrática y que se incorpora por imperativo legal, al régimen general de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito; establece la Ley Orgánica de BANRURAL normas que perfilan la especialización del Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C., - para la promoción y financiamiento del sector agropecuario.

Después de haber analizado de una forma genérica la evolución del crédito en materia bancaria, hemos considerado resaltar que el crédito de una forma institucional se establece en Banco de México, S.A., el cual se puede señalar como - el fundamento necesario donde se basa la estructura crediticia actual.

CAPITULO II

SUSTENTO TEORICO-CONCEPTUAL

2.1. EL SECTOR AGROPECUARIO NACIONAL

Por su importancia en la sectorización administrativa, dicho sector se le considera como columna central para el desarrollo nacional.

2.1.1. CARACTERISTICAS

Son muchos y muy variados, los factores que han intervenido en la configuración actual del sector agropecuario; podrían clasificarse atendiendo a la naturaleza de los mismos, en tres grupos; naturales, socioeconómicos y políticos. Con ello, no se quiere dar a entender que los mismos influyan de manera independiente en la estructura del campo mexicano - puesto que su estrecha relación es evidente; por el contrario, el objetivo de hacer esta separación es el de establecer sus rasgos característicos y así poder determinar en última instancia el papel que han jugado en el desarrollo del sector y la eficacia, eficiencia y oportunidad con que han sido combinados.

2.1.1.1. Factores Naturales

Los factores incluidos en este grupo, se refieren a las

podiera esperar ya que de los 30 millones de hectáreas labo-
rables... sólo están siendo objeto de cultivo, alrededor de
16 millones de hectáreas (8% del territorio nacional). Una
cuarta parte de ellas se encuentra en grandes sistemas de --
irrigación y el resto está sujeto a un régimen de lluvias --
bastante irregular."⁽⁹⁾

No se pretende hacer aquí un análisis exhaustivo de las
condiciones naturales bajo las cuales se lleva a cabo la - -
agricultura mexicana; sin embargo, la necesidad e importan--
cia de señalar sus rasgos principales estriba en el hecho de
que la distribución de las tierras de labor (tenencia), el -
tipo de cultivos en ellas explotados, y los rendimientos pro
medio obtenidos, obedecen en buena medida a las condiciones
naturales del sector ya que es muy común atribuir la baja --
productividad promedio del agro mexicano exclusivamente a la
falta de capital o a los vicios que el sistema económico es-
tablecido en el país lleva dentro de sí. Baste recordar co-
mo ejemplo, que los incrementos sustanciales observados en -
la producción agrícola hasta mediados de la década de los se
sentas, aproximadamente, obedecieron no tanto a una mayor --
productividad de las tierras explotadas (en la mayoría de --
los casos) sino al incremento en extensión de las áreas cul-
tivadas.

(9) Esteva Gustavo, La batalla en el México rural, Ed. Si--
glo XXI, México, 1981, p. 85.

2.1.1.2. Factores Socioeconómicos

En este aspecto, puede decirse que la configuración del sector parte de la distribución en términos de propiedad, de las tierras laborales del país, puesto que de ella se ha derivado la posibilidad de obtener todos aquellos factores productivos, de capital y trabajo, que se requieren para hacerlas producir.

En efecto, la estructura socioeconómica del agro refleja la coexistencia de zonas de producción con diferentes características y... propietarios. Unas, la minoría compuesta por zonas que emplean avanzadas técnicas de investigación y tecnología; encaminan su producción a satisfacer las necesidades del mercado interno y externo independientemente de -- que ésta se refiera a productos de consumo básico o estrictamente comerciales (por ejemplo el algodón) puesto que su -- perspectiva se ubica en la rentabilidad. En ellas se observa además, una gran autonomía para producir, considerando -- evidentemente las posibilidades naturales de hacerlo, lo que más convenga a los intereses de sus propietarios, sin importar en última instancia, que éstos difieran de las necesidades prioritarias de la mayor parte de la población.

Otras, la mayoría, integrados por zonas tradicionales o de subsistencia, cuyo acceso y utilización de la tecnología e investigación es bastante limitada; destinan una gran par-

te de su producción al autoconsumo, estando en posibilidad de entrar al mercado, únicamente cuando obtienen algún excedente. La primera de las zonas mencionadas es usufructuada principalmente por productores privados y la segunda por ejidatarios y pequeños propietarios concentrándose en estos dos últimos grupos, la mayor parte de la fuerza de trabajo rural.

En este sentido y salvo algunos cambios de forma, podría considerarse que la estructura del sector no difiere mucho de la existencia a principios de siglo, tomando en cuenta que "las administraciones anteriores a Cárdenas, se limitaron a aprobar las restituciones de sus tierras a los miembros de las comunidades rurales,"⁽¹⁰⁾ "... que los habían quitado por la fuerza en los últimos años de la dictadura -- porfirista... los latifundistas (que) continuaban detectando el poder político y económico."⁽¹¹⁾ Si consideramos que los gobiernos posteriores al de Lázaro Cárdenas dieron prioridad a la agricultura de tipo comercial, es difícil pensar que en el fondo, la situación actual haya cambiado sustancialmente. (Ver cuadro N° 1)

(10) Hewitt de Alcántara Cynthia. La modernización de la agricultura mexicana, Ed. Siglo XXI, México, 1980, p. 92.

(11) Ibid, p. 92.

CUADRO N° 1

DISTRIBUCION DE LA TIERRA CULTIVABLE Y VALOR
DE LA PRODUCCION POR SECTOR DE TENENCIA

AÑO CENSAL	TENENCIA DE LA TIERRA SECTOR	TIERRA CULTIVABLE HECTAREAS (MILES)	%	VALOR DE LA PRODUCCION (MILLONES DE PESOS)	%	PROD/HA (PESOS)
1930	Total	6,035	100	444	100	73.6
	Privado*	5,230	87	394	89	75.3
	Ejidal	805	13	50	11	62.1
1940	Total	7,312	100	762	100	104.2
	Privado	3,794	52	370	49	97.6
	Ejidal	3,518	48	392	51	111.4
1950	Total	9,433	100	5,072	100	533.7
	Privado	5,101	54	3,199	63	627.1
	Ejidal	4,332	46	1,873	37	432.4
1960	Total	12,245	100	14,276	100	1,165.9
	Privado	6,773	55	8,456	59	1,248.5
	Ejidal	5,472	45	4,820	41	1,063.6
1970	Total	23,138	100	22,084	100	954.5
	Privado	10,386	45	10,758	49	1,035.8
	Ejidal	12,752	55	11,362	51	891.0

(*) Incluye propiedades de una ha. en adelante.

FUENTE: 1930-1960. Centro de Investigaciones Agrarias; 1970. V Censo Agrícola-Ganadero y Ejidal.

El cuadro permite observar que, la distribución de la tierra laborable en términos de propiedad, no ha cambiado -- significativamente en cuatro décadas, y de hecho el valor de la producción por hectárea cultivada demostraría por sí solo, la diferente rentabilidad de las superficies explotadas, por tipo de propietario y el destino de los ingresos especialmente, en el periodo 1950-1970.

Algunos estudios al respecto muestran que "...una estimación basada en el censo de 1960 ... clasificó a los productores según el nivel de sus ingresos ... 3.5% de las explotaciones aporta el 54% del valor de la producción agrícola total y posee alrededor del 70% de la superficie de riego y de capital. Este grupo absorbe dos terceras partes del total de insumos modernos que se emplean en el país." En contraste, "un 83.5% de las explotaciones aporta la quinta parte -- del valor de la producción, bajo condiciones en que la familia tiene que obtener una parte sustancial de sus ingresos -- para subsistir fuera de su explotación y respecto a los recursos financieros se encontró que solamente un 3% de los -- productores opera como poseedor de capital."(12)

A la distribución de los recursos naturales productivos en términos propiedad, al tipo de producción según su rentabilidad y destino y a los ingresos obtenidos, habrá que agre

(12) Esteva Gustavo. op.cit., p. 100.

gar ahora el destino de los factores y servicios que hacen posible la producción agrícola, muchos de los cuales provienen del gobierno federal.

Existe una clara diferencia entre las tierras explotadas por los agricultores privados, y las usufructuadas por los ejidatarios; los primeros en función de la productividad y rentabilidad de sus tierras, han estado y están en condiciones de utilizar una mayor tecnología, de beneficiarse con la investigación y los paquetes de infraestructura financiadas casi en su totalidad por el gobierno federal y quizá lo más relevante del caso, de aprovechar cuando les ha sido conveniente, el crédito oficial destinado a incentivar la producción para el mercado interno y externo; los segundos por el contrario, se han encontrado generalmente en una posición desventajosa respecto a los predios privados ya que de entrada, carecen de las oportunidades que otorga una parcela potencialmente productiva. Lo grave de esta situación, es que a pesar de ser estos grupos los que más han necesitado y necesitan el apoyo oficial para producir y subsistir de manera decorosa, han sido precisamente los menos beneficiados por el mismo, situación que lejos de aliviar la situación marginal en la que se encuentran, la recrudece.

Como se verá más adelante, esta situación ha variado según los periodos sexenales, lo cual vale decirlo, no han he-

cho sino reflejar los intereses inherentes al sistema socio-económico vigente.

De esta manera queda así planteado el panorama socioeconómico que caracteriza al campo mexicano; por un lado, los grandes productores privados dotados con las mejores tierras, apoyados por una adecuada infraestructura, con acceso en términos ventajosos a los recursos productivos de todo tipo; -- por otro, los supuestos beneficiarios de la "reforma agraria" incapaces por sí solos de alcanzar la productividad y rentabilidad de las mejores zonas productoras, establecidas en superficies cuyas condiciones naturales no garantizan en forma alguna su estabilidad económica y social y, obligados, en última instancia a competir en clara desventaja por el crédito y la ayuda técnica oficial.

Cabe señalar por último, que la estructura socioeconómica del agro ha propiciado, a raíz del desigual y hasta cierto punto anárquico suministro del crédito y otro tipo de recursos productivos, dos modalidades de capital importancia. Una, que los agricultores más desprotegidos tanto pequeños productores como ejidatarios, ante la imposibilidad de obtener una adecuada retribución con la explotación de sus parcelas, prefieren arrendarla aun dentro del mismo ejido y trabajar adicionalmente como asalariados agrícolas fomentando con ello, la concentración de los medios de producción y su beneficio, en los agricultores con mayor disponibilidad de recur

tos propios y ajenos, sin que exista para ello la enajenación de superficie. Otra, la mayor penetración de las empresas trasnacionales en el sector, mismas que a través del suministro de recursos técnicos y financieros, colocación de capitales para ellas, establecen el tipo de producto favorable a sus intereses controlando la producción resultante sin necesidad de involucrarse en los problemas que acarrea la tenencia de la tierra, pues en este sentido "la lógica moderna de la operación capitalista en el campo, la propiedad o usufructo de la tierra pierde importancia ante la cuestión del control de los recursos."⁽¹³⁾

El panorama anteriormente descrito, refleja con claridad las leyes económicas del sistema capitalista, independientemente de la forma o formas con que éstas se llevan a cabo; los efectos negativos que estas modalidades tendrán a mediano y largo plazo para la economía mexicana, en función de las necesidades y prioridades de la mayoría de la población en materia de alimentos básicos y las perspectivas de un mayor nivel de vida para la población rural, serán de especial preocupación.

2.1.1.3. Factores Políticos

Estos se refieren exclusivamente, a la forma y tenden-

(13) Esteva Gustavo. op.cit., p. 120.

cia que han manifestado las decisiones gubernamentales en materia de política agraria. El objeto no es hacer una reseña específica de cada uno de los sexenios que inciden en el periodo de estudio, incluyendo al de Lázaro Cárdenas por su -- particular relevancia, sino exponer sus principales rasgos y los efectos que han tenido en la estructura agraria mexicana.

En este sentido, existe una característica fundamental que identifica a las decisiones gubernamentales durante el -- periodo 1960-1980, con algunas excepciones en cuanto a la -- forma de llevarlas a cabo; la preocupación por fomentar la -- producción agrícola en términos netamente capitalistas, me-- nospreciando quizá en alguna medida, las consecuencias y los alcances que tales decisiones han tenido en el comportamien-- to del sector.

De esta manera, es posible observar que si exceptuamos al gobierno de Lázaro Cárdenas, el fomento oficial a la pro-- ducción agrícola se ha venido enfocando fundamentalmente al próspero sector privado sin que existiera por lo menos hasta hace poco tiempo una gran preocupación por tratar de resol-- ver los problemas y la pobreza que acecha a una gran parte -- de la población rural.

Las decisiones políticas han sido resultado de las le-- yes económicas del sistema capitalista con las modalidades y efectos que él mismo adopta en un país subdesarrollado, efecu

tos en alguna medida diferentes a los esperados por los gobiernos sexenales, que buscaron seguir el camino recorrido por los países capitalistas industrializados.

Específicamente y en su esencia, que no en su forma, -- las principales decisiones adoptadas en los periodos sexenales, podrían sintetizarse de la siguiente manera:

— Un respeto irrestricto hasta donde ello ha sido posible, a la poca inafectabilidad de las tierras en posesión -- privada, las mejores en la mayoría de los casos, llegando -- hasta sus últimas consecuencias cuando ha sido necesario.

— Fortalecimiento de la, o las organizaciones políticas creadas para aglutinar al sector campesino encargadas de velar y defender prioritariamente los intereses gubernamentales mas no los de sus afiliados.

— Insuficiente dotación de tierras para las necesidades campesinas, de regular calidad cuando ésta ha sido real, abusándose de una marcada demagogia con fines partidistas.

— Otorgamiento de crédito, asistencia técnica, etc. con tendencia a beneficiar a la agricultura de tipo comercial.

A este respecto y con fines de ejemplificar las acciones citadas con anterioridad, exclusivamente, comparando las acciones del gobierno de Lázaro Cárdenas y sus predecesores, tenemos que "la estrategia cardenista de desarrollo se basa-

ba en una visión de un México rural próspero, compuesto por comunidades campesinas con acceso a la tierra, al crédito, a la ayuda técnica y a los servicios sociales"; con esta intención "las inversiones oficiales en carreteras, obras de riego, escuelas y servicios médicos afluyeron hacia ese sector en escala considerable por primera vez en la historia de la República"; sin embargo posteriormente "este camino del desarrollo fue abandonado abruptamente después de 1940... el presidente Manuel Avila Camacho (1941-1946) se apresuró... a -- dar a la Nación... la seguridad de que basaría el futuro de México principalmente en la energía vital de la iniciativa -- privada."(14)

Con ello queda claro, que la tarea de incrementar la -- producción agrícola se delegó fundamentalmente a las empresas agrícolas de carácter capitalista; basándose en ello, no sería muy aventurado afirmar que la política agraria, hasta la fecha, haya sido encaminada en este sentido. Al respecto cabría señalar que "mientras las más de 200,000 ha, irrigadas abiertas durante la administración cardenista fueron entregadas a trabajadores rurales... las que entraron en producción después de 1940 (aproximadamente 1.8 millones hasta 1963) en general fueron vendidas como propiedad privada a -- las familias de políticos y comerciantes prominentes, así como empleados de los organismos federales."(15)

(14) Hewitt de Alcántara Cynthia. op.cit., p. 170.

(15) Ibid, p. 182.

Con relación a la distribución de la tierra, por periodos sexenales, se tiene el siguiente cuadro:

CUADRO N° 2
REPARTO AGRARIO EFECTIVO Y APARENTE

PRESIDENTE	PERIODO	NUMERO DE EJIDOS	REPARTO POR RESOLUCION PRESIDENCIAL HA.	REPARTO EFECTIVO HECTAREAS	NUMERO DE BENEFICIADOS POR RESOLUCION PRESIDENCIAL	NUMERO DE BENEFICIADOS CON REPARTO EFECTIVO
Lázaro Cárdenas	1935-1940	11,347	17'906,430	20'074,704	811,157	711,640
Adolfo López Mateos	1959-1964	-	11'361,270	3'162,796	304,801	202,620
Gustavo Díaz Ordaz	1965-1970	-	14'139,469	4'120,530	246,695	320,000
Luis Echeverría	1971-1976	3,925	11'567,644	6'516,262	186,024	289,934
José López Portillo	1977-1979	1,566	-	753,689	-	133,598

FUENTE: Fernández Luis, "Colectivización ejidal y cambio rural en México"; Memorias del Departamento Agrario; Anuarios Estadísticos, Dirección General de Estadística, SPP, José López Portillo, Tercer Informe de Gobierno, Anexos SPP, 1979.

Sin profundizar demasiado en el análisis del cuadro, se observa claramente las tendencias de referencia; con Lázaro Cárdenas destaca el reparto efectivo de la tierra el cual es

inclusive, superior al reparto por resolución presidencial, y el número de beneficiados con el reparto efectivo, situación que no se ha vuelto a repetir, en los sexenios posteriores.

Hasta aquí, quedarían planteadas las características generales de la agricultura mexicana; resumiéndolas tendríamos por una parte, a la agricultura comercial explotada en condiciones naturales favorables, de alta rentabilidad, con autonomía para producir lo que más convenga a sus intereses, beneficiaría en última instancia de los paquetes tecnológicos, de infraestructura y crédito, sustentados con fondos públicos y apoyadas políticamente bajo diversos mecanismos por el gobierno federal. Por la otra, a la agricultura de subsistencia establecida la mayor parte en zonas de baja productividad (temporal), incapaces de competir en condiciones de igualdad con las empresas capitalistas, no sólo en lo que se refiere al mercado, sino además por el crédito, los servicios, la infraestructura, etc., proporcionada por el gobierno federal, utilizada con demagogia por los responsables de la política agraria oficial y abandonada finalmente a su suerte, cuando han entrado en disputa, los intereses capitalistas de fondo,

2.1.2. APORTACION AL CRECIMIENTO ECONOMICO

Las principales aportaciones de la agricultura al crecimiento económico, encaminadas a cumplir con el modelo de desarrollo escogido e iniciados aproximadamente en 1940, se manifestaron todavía hasta mediados de la década de los sesentas y son fundamentalmente, las siguientes:

- 1) Proporcionar una oferta suficiente de alimentos básicos a bajo precio, buscando con ello, principalmente, mantener un nivel relativamente estable de salarios urbanos.
- 2) Limitar el deterioro de la balanza comercial propiciado por las crecientes importaciones efectuadas -- con vistas a establecer el "despegue industrial", mediante la búsqueda de un saldo positivo en la balanza comercial agrícola lo cual facilitaría en términos "sanos", la obtención de las divisas necesarias para financiar las importaciones requeridas por los sectores secundario y terciario.
Suministrar fuerza de trabajo susceptible de ser absorbida por el sector urbano, en los términos que el modelo seleccionado iría marcando.
- 4) Financiar internamente, la urbanización del país, a través de una relación de intercambio desventajosa -- vía precios, con los sectores secundario y terciario.

- 5) Sacrificar los recursos públicos que hubieran fortalecido su proceso de acumulación en beneficio principalmente del sector urbano.

Como se verá en el siguiente apartado, estas aportaciones comenzaron a declinar según los estudios realizados al respecto, a partir de 1965.

2.1.3. COMPORTAMIENTO HISTORICO

En la década de los sesenta, marcó el punto de inflexión a partir del cual, se manifestaron los efectos de largo plazo arrojados por el modelo de crecimiento iniciado en la década de los cuarenta. Hasta 1965, el sector agrícola siguió cumpliendo su función, dentro del modelo, pues su crecimiento durante el quinquenio 1960-65, fue de 4.3% sustentado básicamente en las superficies de riego y buen temporal bajo régimen de cultivo, su saldo en la balanza comercial positivo con 7,508.7 millones de pesos y su oferta interna de productos básicos suficiente para abastecer las necesidades alimenticias de la nación.

Sin embargo, a mediados de la década, los "asombrosos" resultados obtenidos comenzaron a declinar y sus efectos trascendieron al ámbito sectorial impactando fuertemente, la estructura macroeconómica del país. El crecimiento del sector se desploma alcanzando para el quinquenio 1965-70, ape--

nas un 1.2% lo cual ya era síntoma de preocupación si se consideran las tasas de crecimiento anteriores; por otra parte el superávit de la balanza comercial si bien continuó siendo positivo, se redujo a 4,895.0 millones de pesos; la superficie cosechada, también comenzó a declinar.

La caída del sector, no era de extrañarse considerando los factores que la originaron y las condiciones en las que se sustentó el crecimiento del mismo; es verdad que la insuficiente inversión pública y privada necesaria para fortalecer e incrementar el proceso de acumulación rural, contribuyó decididamente a su estancamiento y declive; sin embargo - la influencia de otros factores incluyendo al sector externo, no podrían dejarse de lado por lo que convendría citarlos:

A nivel interno, se observó un fuerte incremento demográfico, rural y urbano, el cual contrastaba con una creciente polarización del ingreso, situación que no sólo estrechaba el mercado interno de bienes y servicios reduciéndolo a los estratos con mayor capacidad de compra, sino que hacía cada vez más evidente, la marginación de una gran parte de la población rural la cual comenzó a emigrar a las ciudades con la esperanza de ser empleada por una industria con pocas posibilidades de hacerlo. Paralelamente, los precios de los principales productos agrícolas, especialmente de los cultivos básicos (maíz y frijol) que ya arrastraban una ligera -- desventaja respecto al índice general de precios, se estan--

can definitivamente en la década de los sesenta, lo cual -- constituyó un importante desestímulo a las inversiones.

A nivel externo, la participación de la industria mexicana estaba condenada al fracaso, ante la imposibilidad tecnológica y financiera de competir en los mercados internacionales, lo cual impedía diversificar la fuente de divisas necesarias para seguir apoyando el crecimiento de la economía nacional y circunscribía la expansión de ese sector exclusivamente al mercado interno; esto era particularmente grave, puesto que las crecientes necesidades de importación del -- país estaban destinadas a seguir dependiendo esencialmente -- de un sector que ya no estaba en posibilidad de satisfacer-- las, quedando como única alternativa para solventarla el endeudamiento externo creciente.

Así pues el comportamiento del sector durante el periodo mostró los últimos logros del crecimiento agrícola edificado sobre la aparente eficacia y eficiencia de las empresas capitalistas del agro y el inicio de la crisis del sector, -- misma que se manifestaría con toda su fuerza, en la década -- siguiente.

En la década de los setenta se resintieron con toda su magnitud, las consecuencias de la crisis agrícola iniciada -- en 1965; la caída del sector no sólo continuó su descenso -- hasta llegar a un 0.2% de crecimiento durante 1970-1974, si-

no que para el año de 1976, éste ya era negativo en -4.0%.

Ello implicó bajo diversos aspectos, el derrumbe del modelo de desarrollo establecido lo cual tuvo efectos determinantes en varios indicadores que habían caracterizado el comportamiento y contribución del sector al crecimiento económico.

Respecto al comportamiento interno, se observó el estancamiento y en algunos años la disminución, de la superficie cosechada y de la producción obtenida en los principales cultivos que caracterizaban a la agricultura mexicana.

El área cosechada nacional y de los principales granos básicos, muestra un crecimiento variable con tendencia al estancamiento y en el año de 1979, a una franca declinación; fundamentalmente, ello era consecuencia de los fuertes problemas de precios, descapitalización, y parcial aprovecha-miento de los recursos naturales, acumulados desde que el --sector agrícola comenzó a funcionar como pivote del creci-miento económico. Es posible identificar además, la paulatina sustitución de cultivos en función de su rentabilidad, --particularmente cierto para el caso del sorgo a costa del --frijol.

La producción obtenida por su parte, no era sino reflejo de la situación anteriormente descrita salvo una caracte-rística que es conveniente resaltar; la producción del sorgo

supera con amplitud a la de frijol no obstante que se cosecharon áreas de similar magnitud en cuanto a extensión; la diferente productividad y rentabilidad emanada de la situación descrita explica con claridad la tendencia sustitutiva señalada anteriormente.

Para el último año de la década, las expectativas de cosecha y producción previstas, contemplaban revertir la disminución experimentada por el sector, utilizando para ello la estrategia denominada Sistema Alimentario Mexicano (SAM): cabría señalar que dicha estrategia estableció la autosuficiencia alimentaria de granos básicos a corto y mediano plazo, principalmente, en los precios de garantía fijados para los productos de primera necesidad y en los mecanismos comerciales aleatorios que posibilitarían al productor, ensanchar la brecha entre su costo de producción y los beneficios obtenidos en términos monetarios.

Por lo que atañe a la contribución del sector a nivel macroeconómico; la crisis impactó primordialmente, al que hasta entonces había sido el principal indicador de la "eficiencia agrícola" y financiador de las importaciones requeridas por el crecimiento económico; la balanza comercial agrícola.

En efecto durante los sectores, el déficit comercial experimentó un peligroso deterioro como nunca lo había tenido

el país en términos de volumen, alcanzado para 1980, los - -
 1,300.0 millones de dólares sólo en los principales produc--
 tos agrícolas como se observa a continuación en el cuadro --
 núm. 3.

CUADRO N° 3
 EXPORTACION E IMPORTACION DE MERCANCIAS
 SECTOR AGRICOLA AÑO 1980
 (Miles de dólares)

CULTIVOS BASICOS	EXPORTACION 1	IMPORTACION 2	S A L D O 1-2
Frijol	1,270	241,088	- 239,818
Maíz	118	588,965	- 588,847
Trigo	18	163,194	- 163,176
Sorgo	-	308,186	- 308,186
T O T A L	1,406	1'301,433	-1'300,027

FUENTE: Banco de México, Informe Anual 1980 (preliminar).

El impacto que la crisis agrícola causó en la balanza -
 de pagos y en la deuda externa derivada, no sólo fue resulta-
 do del relativo estancamiento de la producción y con ella, -
 del excedente exportable, sino además, de otro factor que in-
 tervino paralelamente al anterior pero en sentido contrario;
 la fuerte explosión demográfica que generó en alguna medida,

una mayor demanda de granos básicos; es decir, a diferencia de la década anterior, en que la oferta de productos básicos mantenía una relativa ventaja respecto a la demanda anterior, la de los setentas reflejó la situación inversa, en la medida en que el crecimiento económico y el ingreso del emanado, superó con amplitud al ritmo de producción interna.

De esta manera, la importación de alimentos derivada -- evidentemente de una oferta inestable, continuó su ascenso, a pesar de la reorientación de la producción hacia el mercado interno, buscada por el gobierno a través del establecimiento de precios de garantía superiores a los internacionales; así, el sector pasó a contribuir al ya considerable desequilibrio externo del país, característica común de la década, providencial y coyunturalmente paliado, por la explotación petrolera masiva.

Socialmente, la existencia de los polos agrícolas que caracterizan el agro mexicano, agravaron sus contradicciones, uno de ellos, concentrando el desempleo, subempleo, improductividad y marginación socioeconómica y el otro, explotando - las condiciones descritas.

2.1.4. ELEMENTOS DERIVADOS DE LA ACCION DEL ESTADO EN LA AGRICULTURA

Para comprender la dinámica del sector agropecuario con

viene revisar las múltiples formas en que se interrelacionan la agricultura y las instituciones estatales.

El Estado deja sentir su acción sobre el sistema económico en distintas formas y con finalidades diversas. Los responsables de la conducción política y económica del país definen, dado los perfiles y las características del marco estructural, un conjunto de medidas generales que orientarán la acción de los organismos del gobierno hacia la consecución de las finalidades explícitamente propuestas constituido por disposiciones de diversa índole el esquema conformado para el conjunto de las decisiones que se unen a tomar, da origen a cuerpos específicos de política gubernamental para ser aplicados en tipos homogéneos de actividad económica. Es así como se estructura por ejemplo, la política agraria, industrial, energética, etc. etc.

La determinación de un conjunto de instrumentos de política aplicables a nivel sectorial presupone que las autoridades responsables han debido formular toda una estrategia para el futuro desarrollo de la agricultura, en estrecha armonía con las líneas generales de desarrollo previsto para el sistema en su conjunto.

Así, sólo de este modo será posible determinar la coherencia interna de los múltiples instrumentos de política que serán utilizados, los instrumentos de política que generalmen

te aplica el Estado a las actividades del sector agropecuario, constituyen normas en materia de: salarios, precios, créditos, tributación, inversiones de naturaleza económica y social, fomento para la producción (por ejemplo: extensión, investigación, mecanización, sanidad, etc.), reforma agraria (tierra y agua), comercialización de productos e insumos de y para la agricultura, etc.

Las consideraciones anteriormente expuestas permiten comprender la gama de posibilidades con que cuenta el Estado para intervenir en la agricultura y, como un hecho derivado, ponen de relieve la necesaria importancia que esto puede tener en la evolución del sector.

Es así como podemos dejar fundamentado en este apartado que la acción directa es propia del Estado como agente productor, y comprende la producción y/o comercialización de bienes finales e insumos intermedios, la realización de inversiones económicas y sociales y la producción de servicios de desarrollo; en beneficio de una mayor productividad del sector vía crédito, y por ende el desarrollo del agro en su conjunto.

2.2. CONCEPTO GENERICO DE CREDITO

Es primordialmente necesario precisar, qué se entiende por crédito.

En el conocimiento popular se define al concepto crédito, "equivale a confianza, respeto, buena reputación de que goza una persona por sus prendas normales, por sus conocimientos profesionales e incluso por su solvencia económica, o bien por las tres cosas."(16)

Para Escriche, "el que presta, facilidad alguna cosa adquiere contra la persona a quien presta un derecho; y este derecho se llama crédito. De suerte que la palabra crédito es sinónimo de deuda activa y designa, por consiguiente, el derecho que tiene el acreedor de exigir una cantidad de dinero a cuyo pago se ha obligado el deudor."(17)

En cambio Octavio A. Hernández nos dice que "el crédito es una institución económica jurídica en cuya virtud una persona entrega a otra un bien presente a cambio de la promesa de que se le entregará al vencimiento de la obligación, otro bien o su equivalente."(18)

(16) Greco Paolo. Curso de derecho bancario, Traducción de Raúl Cervantes Ahumada, Ed. Jus, México, D.F., 1948, p.21.

(17) Escriche Joaquín. Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia, Ed. Del autor, España, 1965, p. 32.

(18) Hernández A. Octavio. Derecho bancario, tomo I, Ed. Porrúa, México, D.F., 1956, p. 22.

También, Mendieta y Núñez, nos dice que "el crédito es un fenómeno económico que consiste en la utilización de capitales improductivos o inactivos por aquellas personas que gozando de confianza en la sociedad, por sus dotes personales o por sus bienes, o por ambas cosas logran obtenerlos de sus legítimos propietarios o poseedores mediante el compromiso -- de devolverlos, en especie o su equivalente, en el futuro -- con un rendimiento —interés— o sin él."(19)

Intimamente ligado con el concepto de crédito se encuentra el de operaciones de crédito que se puede definir, en -- términos generales, como todos aquellos actos realizados por una institución de crédito al desplegar o desarrollar una actividad crediticia.

Apodaca y Osuna define el crédito desde un punto de vista económico como sigue: "hay un acto de crédito, todas las veces que una persona individual o colectiva absteniéndose -- de consumir, sacrifica, permite o cede el empleo actual de -- una suma de dinero o bien equivalente, en favor de otra y pago de un interés durante todo el tiempo que dure dicho sacrificio."(20)

-
- (19) Mendieta y Núñez Lucio. El crédito agrario en México: -- origen, evolución, estado actual. Crítica al sistema -- cooperativo, Ed. Porrúa, México, D.F.] 1978, p. 59.
- (20) Apodaca y Osuna Alberto. Apuntes de derecho bancario, -- Ed. UNAM, México, D.F., 1960, p. 89.

El mismo Apodaca y Osuna clasifica las operaciones de crédito de la siguiente manera:

I. Atendiendo al tiempo. Puesto que es característica esencial de toda operación de crédito el aplazamiento de la contraprestación se distinguen:

1. Operaciones a vencimiento fijo.
2. Operaciones a vencimiento indeterminado.
 - a) Operaciones de crédito a corto plazo.
 - b) Operaciones de crédito a plazo medio.
 - c) Operaciones de crédito a largo plazo.

II. Atendiendo al sujeto de crédito. O sea a las personas que reciben la prestación, encontramos:

1. Operaciones de crédito privado.
2. Operaciones de crédito público.

III. Atendiendo al lugar de residencia. Del sujeto - - acreditante encontramos:

1. Operaciones de crédito interno.
2. Operaciones de crédito externo (o internacional).

IV. Por las garantías. Las operaciones de crédito pueden ser:

1. Con garantía personal, cuando el acreedor sólo con--

forma con la promesa del acreditado de que cumplirá la contraprestación.

2. Con garantía real, cuando se obtiene del deudor para garantizar la contraprestación, un derecho sobre bienes de su propiedad o ajenos que respondan en caso de incumplimiento —prenda o hipoteca.

V. Atendiendo al fin. Perseguido por el deudor, puede distinguirse:

1. Operaciones de crédito directo, cuando la entrega se realiza sin intermediario o el intermediario no comparece a nombre propio en el acto que se realiza entre los contratantes.
2. Operaciones de crédito indirecto, cuando la entrega tiene lugar con la intervención de uno o más intermediarios y éstos se constituyen deudores frente al que otorga el crédito y acreedores frente al que lo recibe.

2.3. CONCEPTO DE CREDITO AGROPECUARIO

Atendiendo al tema central de este subcapítulo, el crédito agropecuario, puede definirse de las siguientes maneras:

En realidad todo lo que se apuntó en el subcapítulo an-

terior en relación con el concepto de crédito, obviamente resulta aplicable para este apartado, ya que el crédito agropecuario no es más que una diferenciación que se establece - - atendiendo a la naturaleza del acreditado.

Sin embargo, se hará mención a algunas de las definiciones que se han formulado.

Etimológicamente el vocablo agrícola viene de ager, - - agri, campo y colore, cultivar, de donde Luis Pedonet y López Dóriga desprenden que agrícola "es lo que al cultivo del campo se refiere y no lo que únicamente haga relación con dicho campo." (21)

Para fijar el concepto de crédito agrícola los autores mencionados "dicen que debe tomarse en cuenta su finalidad y la naturaleza de su garantía. Por lo que hace a la primera, consideran que debe atender al cultivo de la tierra, ya sea en forma directa o por el fraccionamiento, la colonización, la construcción de obras de riego." (22) "Y en lo concerniente a la segunda, afirman que debe ser eminentemente personal y basarse en las cualidades personales; honradez, laboriosidad, experiencia, etc., del sujeto, así como en el capital -

(21) Cit. Post. Lemus García Raúl. El crédito agrícola y su evolución en México, Ed. BANAGRO, S.A., México, D.F., - 1972, p. 23.

(22) Cit. Post. Lemus García Raúl, op.cit., p. 24.

de la explotación, naturaleza de la tierra, útiles de labranza, etc."(23)

De lo expuesto anteriormente podemos resaltar que el -- crédito agrícola es una de las actividades que tiene una función especial y que dada su forma de complemento dentro del ciclo de la producción agropecuaria nos lleva a pensar la importancia vital que representa en el proceso final de la misma.

Para Mendieta y Núñez el crédito agrícola es el "sistema especial de crédito condicionado por la naturaleza de su función, que es la de proporcionar a los agricultores, propietarios o no, de la tierra que explotan, recursos necesarios para el fomento de sus operaciones agrarias, no sólo -- del cultivo del campo, sino también las íntimamente relacionadas con el mismo y desde la preparación de la tierra y las obras de mejoramiento, hasta la recolección y venta de los - productos."(24)

Así podemos afirmar que el crédito agrícola es un instrumento encaminado a proveer a la agricultura (cultivos, ganadería, foréstería, pesca y actividades afines), los recursos financieros necesarios, cuando el productor carece de capital propio suficiente; para poder solventar las necesida--

(23) Ibidem, p. 24.

(24) Ibidem, p. 36.

des financieras para el logro de la actividad agrícola.

Formalmente y por lo que a nuestro derecho se refiere, el concepto de crédito rural lo encontramos en la Ley General de Crédito Rural del 27 de diciembre de 1975, según la cual se entiende por crédito rural:

"El que otorgan las instituciones autorizadas, tanto públicas como privadas, destinadas al financiamiento de la producción agropecuaria, su beneficio, conservación y comercialización, así como el establecimiento de industrias rurales y en general atender las diversas necesidades de crédito del sector agropecuario del país, que diversifiquen e incrementen las fuentes de empleo e ingresos de los campesinos."⁽²⁵⁾

De lo expuesto, se puede afirmar ciertamente que el tipo de crédito agrícola es una operación con modalidades especiales, motivadas fundamentalmente por las características dentro de las que se desenvuelve en dicha actividad, porque se lleva a cabo en periodos cíclicos, dentro de los cuales suele haber grandes variaciones y porque es tal vez la actividad más aleatoria, ya que depende en gran parte de factores imprevisibles como sequías, heladas, inundaciones, tempestades, plagas, epidemias, etc.

(25) Ley General de Crédito Rural, Ed. BANRURAL, S.A., México, D.F., 1976, p. 3.

2.4. OBJETIVOS DEL CREDITO AGROPECUARIO

Según el Seminario Centroamericano del Crédito Agrícola, celebrado en la ciudad de Guatemala en 1952, el crédito agrícola debe tener las siguientes finalidades:

- a) Vincular a la agricultura con las fuentes de financiamiento; este objeto se realiza al crear instrumentos jurídicos y económicos capaces de financiar la riqueza agrícola encauzándose capitales hacia ella.
- b) Favorecer el desarrollo de la agricultura y por ende el desarrollo económico general, para lo cual el crédito tendrá que actuar juntamente con los demás instrumentos de la política agrícola.
- c) Propiciar la canalización y los recursos financieros hacia el sector agropecuario y su inversión de manera productiva y eficiente.
- d) Promover la creación de otros servicios adicionales para los agricultores, como organización y capacitación especialmente de los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios minifundistas para lograr su incorporación y mejor participación en el desarrollo del país, mediante el mejor aprovechamiento de los recursos naturales y técnicos (crédito supervisado) de que dispongan.
- e) "Mediante esta organización eliminar el interés exce

- sivo, el agio y la usura en el medio rural."(26)
- f) Fomentar la inversión en instituciones para la investigación científica y técnica agropecuaria y el financiamiento de la educación y capacitación de los campesinos.
 - g) Uniformizar y agilizar la operación del crédito institucional para que los recursos financieros se reciban en forma suficiente y oportuna.

2.5. CARACTERISTICAS DEL CREDITO AGROPECUARIO

De lo que en forma suscita se ha expuesto en el subcapítulo anterior y del pensamiento de los técnicos en la materia se puede señalar que el crédito agropecuario para que -- cumpla con su finalidad; son varias las características que debe reunir, siendo las principales, las que a continuación se mencionan:

- a) Oportuno. La oportunidad en el crédito, aun cuando no sea nota privativa de la materia que nos ocupa, toda vez que quien solicita un préstamo en la generalidad de los casos tiene urgencia de él, tratándose del financiamiento agro

(26) Seminario Centroamericano de Crédito Agrícola, vol. I, Ed. Naciones Unidas, México, .D.F., 1955, p. 18.

pecuario resulta esencial, ya que si las ministraciones no se hacen en los plazos que los ciclos determinan, su efecto será contraproducente.

En efecto, no se está en el supuesto de una empresa cuya construcción puede iniciarse igual en el mes de abril que en el de julio, pues las épocas para las labores de un cultivo están predeterminadas por factores tales como la lluvia, las altas y bajas temperaturas, las incidencias de los vientos, etc. De tal suerte que, si por ejemplo un crédito para barbechar la tierra no se da con la oportunidad que aconsejan las experiencias regionales de antemano puede afirmarse que el resultado esperado de la cosecha no se obtendrá o bien que será raquítica.

Iguales cosas pueden afirmarse respecto de las labores complementarias, tales como los créditos para fertilizantes, herbicidas, fungicidas, los que servirán para levantar la cosecha, etc., de cuya entrega, al plazo adecuado depende -- que el campesino reciba el fruto de su trabajo y cuente con los medios suficientes para rembolsar el préstamo.

b) Suficiente. Para cualquier persona un poco versada en las disciplinas económicas no es ningún problema el saber que en toda actividad el capital debe alcanzar un punto llamado de equilibrio, pues sólo así se puede obtener el máximo beneficio de los bienes que se explotan.

Cuántas personas podrían duplicar sus ganancias si contarán con un mayor capital, claro que también en cada negociación debe evitarse el peligro de la saturación de activos, pues ello podrían resultar tanto o más perjudicial que la carencia de mayores fondos.

Pues bien, el crédito agropecuario debe buscar siempre el punto de equilibrio, en otras palabras, debe ser suficiente.

Si para sembrar una hectárea de sorgo se requieren unos \$235,000.00 no debe darse menos, porque el esfuerzo no co-responderá a la productividad y se cometerá la aberración -de explotar al hombre y no la tierra.

c) Plazos Adecuados. Cualquier persona que inicie sus actividades con poco capital sólo podrá alcanzar el punto de equilibrio si logra combinar los factores anteriormente apuntados y agrega al crédito que obtenga un plazo adecuado.

De acuerdo con el destino que se le dé al préstamo, así debe ser el plazo. El préstamo para la adquisición de materias primas o el avío que reciben los agricultores para ciertos trabajos, sí pueden ser reintegrados en un plazo que -fluctúe entre uno y dos años; pero este financiamiento, que hasta la fecha ha sido el más frecuente, jamás permitirá a -los núcleos campesinos salir de la pobreza en que se encuentran.

Un error en la rentabilidad de la explotación ha ocasionado muchas veces que la cartera proveniente de ciertas operaciones se considere vencida, y consiguientemente que se -- causen trastornos más o menos graves al acreditado, lo que -- no ocurriría si se concediera el plazo correcto, esto es, el plazo adecuado o sea el necesario para cada operación.

d) No inflacionario. El crédito debe estar encaminado a evitar efectos inflacionarios, que se presentan cuando aumenta el consumo en mayor proporción que la producción, acentuándose cuando el crédito se hace con líneas de asistencia social más que como promotor de la economía.

e) Coordinado. Las entidades del sector público que operan en el sector agropecuario y que, por razón de su objeto, realicen operaciones de financiamiento directo a los productores, deberán coordinar sus actividades crediticias con el sistema oficial de crédito rural, en los términos que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y a lo dispuesto por el artículo 121 de la Ley General de Crédito Rural.

2.6. ELEMENTOS DEL CREDITO AGROPECUARIO

Cualquier operación de crédito, debe reunir una serie de elementos mínimos o indispensables que norman o requieran

la transferencia y el retorno del dinero, bienes y/o servicios prestados, y éstos son:

- a) El monto que se otorga. Cantidad que la institución acreedora al deudor.
- b) El acreedor. Institución, persona física o moral -- que otorga el préstamo.
- c) El deudor. Empresa agropecuaria, persona física o moral que recibe el crédito y por lo tanto está obligado a rembolsarlo en los términos pactados.
- d) Tasa de interés. Es la renta que se pagará por el uso del dinero prestado, el monto de la tasa de interés es variable y es fijado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por el Banco de México, - S.A.
- e) La garantía. El respaldo que asegura el cumplimiento de la obligación, y puede ser de tres tipos: hipotecarias, prendarias y de promesa de pago o simplemente solvencia moral.
- f) Plazo de recuperación de capital y forma de amortización. Periodo de tiempo en el que el deudor o usuario, amortización es la periodicidad de los pagos de interés y del principal, basado generalmente en el cálculo de la capacidad de pago de la empresa. Tanto el plazo, como la forma de amortización son regulados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Públi-

- co y por el Banco de México de acuerdo al tiempo y -
al sujeto de crédito, y a la actividad que se trate.
- g) El instrumento en que se formalizará la obligación.
Que puede ser un pagaré, una letra de cambio, una --
aceptación negociable, un documento certificado ante
notario público, etc.
- h) Propósito o destino. La utilización que se hará de
los fondos.
- i) Ministraciones. La forma en que se irá entregando -
el capital al usuario del crédito, esto depende fun-
damentalmente del tipo de explotación o proyecto de
que se trate.
- j) Fuentes de financiamiento. La procedencia de los --
fondos que el agricultor y/o ganadero recibe, que --
pueden ser los ahorros prestados directamente por el
ahorrador o bien, a través de compañías de seguros,
financieras, etc.

2.7. CLASIFICACION DEL CREDITO AGROPECUARIO

La clasificación de los tipos de crédito más usuales y
que sirven de base a las operaciones de la ley, atiende si--
multáneamente: "plazo, garantías, sujetos y objetos de crédi
tos, sin embargo los usos y fuentes del crédito para las ac-
tividades del agricultor y/o ganadero son tan diversos que -

ningún sistema de clasificación es completamente satisfactorio, razón por la cual resulta conveniente plantear otro tipo de clasificación, como el que a continuación se describe. (27)

2.7.1. CLASIFICACION POR LOS PLAZOS

El plazo en todo tipo de crédito guarda estrecha relación con las garantías y el objeto. Mientras más sólida sea la garantía, mayor puede ser el plazo. Atendiendo a este tipo de créditos éstos pueden ser:

a) Crédito a corto plazo. Por lo general tiene una duración máxima de dieciocho meses; su vencimiento depende de la época en que el deudor puede hacer la transacción normal de sus productos.

b) Crédito de mediano plazo. Se denomina también crédito intermedio y dura entre un año y medio y cinco años. Se utiliza para cubrir necesidades que no pueden cubrirse con el de corto plazo y que debido a su utilización no requieren tampoco de un largo plazo como son por ejemplo: la adquisición de alguna maquinaria, ganado reproductor, reparación de inmuebles, introducción de ciertas mejoras, etc.

(27) Alvarado Martínez Everardo Tomás. Análisis de la situación actual del crédito agropecuario, Ed. I.T.E.S.M., - México, 1987, p. 21.

Estos préstamos se garantizan con prenda agrícola o ganadera y con hipotecas.

c) Crédito a largo plazo. Su duración es de cinco años en adelante. El plazo más largo que se usa es el de quince años. Este tipo de crédito exige una garantía hipotecaria y el máximo de solemnidades en su formulación.

2.7.2. CLASIFICACION POR LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA

Aceptando que la agricultura abarca: cultivo de plantas, cría de animales y extracción de peces, se ha dividido el -- crédito en:

- a) Crédito agrícola. Este tipo de crédito comprende la financiación de plantaciones perennes, cultivos per-- riódicos y bosques.
- b) Crédito ganadero. Se utiliza para financiar la ad-- quisición de ganado lechero, de cría, de mejora y de engorda, aves de corral y abejas.
- c) Crédito pesquero. Utilizado para el cultivo y ex-- tracción de mariscos y peces.

2.7.3. CLASIFICACION DE LAS OFICINAS DE REGISTRO

Algunos instrumentos acreditativos de una deuda, para - que surtan efecto frente a terceros, necesitan ser inscritos

en los registros públicos de la propiedad o en otras dependencias.

De acuerdo a esta clasificación se pueden tener diferentes tipos de préstamos.

a) Préstamos sin registro. Son aquellos préstamos, donde el instrumento acreditativo se da sólo entre el acreedor y deudor, teniendo como ejemplo, el pagaré.

b) Préstamos registrados en alcaldías municipales, juzgados de paz u oficinas de correos.

c) Préstamos pignoratícios, son aquellos que deben ser formalizados por medios de bonos de prenda que se registran en el almacén general de depósito.

d) Préstamos hipotecarios y refaccionarios, son los que se deben de inscribir en los registros públicos de la propiedad y comercio o bien en el registro de crédito agrícola dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

2.7.4. CLASIFICACION POR SU FUNCION SOCIAL

Dada la complejidad del problema de crédito agropecuario, se optó intentar una clasificación metodológica, de acuerdo a la función social y económica de los préstamos y además, al nivel económico de los prestatarios. Tal clasificación se describe a continuación:

a) Crédito de capacitación. Es un servicio a cargo del gobierno, consiste en una combinación de divulgación agrícola, trabajo social y crédito. Se dirige hacia los campesinos de bajos ingresos, a fin de elevar su nivel económico y cultural, hasta convertirlos en sujetos aceptables para el resto de los tipos de créditos.

Los préstamos de capacitación escapan de las normas ordinarias del crédito, y por lo tanto, no se trata de un crédito agrícola bancario.

b) Crédito de sostenimiento. Es aquel que libera de la usura y satisface en condiciones razonables, la necesidad primaria de capitales circulantes para la producción agropecuaria; se le encuentra principalmente en los préstamos de avío, cuando se mantienen las formas tradicionales de cultivo y no se realiza aún una capitalización.

c) Crédito de promoción. Es el que trata de modificar progresivamente la estructura económica interna de la empresa agropecuaria, dotando de ésta de los capitales fijos y se mifijos necesarios para lograr la mayor productividad del -- trabajo humano aplicado a la tierra. Tiende a modificar los métodos tradicionales y entonces el servicio complementario de ayuda técnica resulta generalmente necesario. Esta clase de crédito se relaciona principalmente con los préstamos inmobiliarios; los préstamos de avío participan de esta índole cuando mejoran los métodos de cultivo.

d) Crédito dirigido. Con este tipo de crédito se espera lograr modificaciones amplias en los métodos de producción y la racionalización de la misma, encaminar los primeros pasos de nuevas empresas agrícolas.

Los créditos pueden suplementarse con inversiones directas de la institución para aquellos servicios colectivos necesarios para el mayor éxito económico de la empresa.

2.7.5. CLASIFICACION POR EL OBJETO

Atendiendo a su objeto, el crédito agropecuario se divide en tres grandes ramas o apartados:

a) Crédito para la producción. Es de corto plazo y se destina a los usos más variados, tales como pagar salarios, adquirir animales, semillas, abonos, etc., su garantía es prenda directa o prenda sin desplazamiento.

b) Crédito territorial. Es aquel que sirve para la adquisición de inmuebles; como fincas, edificios, etc., es a largo plazo y su garantía es hipotecaria.

c) Crédito para cooperativas. Este crédito puede ser de corto, mediano y/o largo plazo, se utiliza para financiar a las asociaciones de productores, especialmente de tipo cooperativo. Las garantías varían según los plazos.

2.7.6. CLASIFICACION SEGUN LA LEY GENERAL DE CREDITO RURAL

De acuerdo con la Ley General de Crédito Rural, los préstamos al sector agropecuario abarcan los siguientes tipos:

a) Crédito de habilitación o avío. Este tipo de crédito implica un incremento en el activo circulante de la empresa y tiene por objeto financiar los costos directos o de operación de una explotación agropecuaria como son: costos de cultivo y demás trabajos agrícolas, desde la preparación de la tierra hasta la cosecha de los productos, incluyendo la compra de semillas, materias primas y materiales e insumos inmediatamente asimilables, cuya amortización puede hacerse en la misma operación del cultivo o de la explotación anual al que el préstamo se destina; en la adquisición de aves, ganado de engorda, reposición de aves de postura, compra de alimentos y medicamentos para aves y ganado; en los gastos de operación, administrativas y adquisición de materias primas para industrias rurales y demás actividades productivas.

Los beneficios que representa este tipo de crédito a los productores son inmediatos, ya que generalmente estos pueden adquirir a menor costo y en época óptima los insumos necesarios para la explotación agropecuaria.

Sus principales características son:

- El plazo corresponderá al ciclo de producción, objeto del financiamiento y no excederá de 24 meses.
- Su importe podrá ser hasta de 100% del costo de la producción.
- Las garantías serán las materias primas y materiales adquiridos y los cosechados o productos que se obtengan mediante la inversión del préstamo, además las instituciones acreditantes pueden solicitar garantías adicionales.

b) Crédito refaccionario para la producción primaria. - Implica un incremento este tipo de crédito en el activo fijo de la empresa y tiene por objeto financiar cualquier inversión en la explotación recuperable a largo plazo, como la adquisición, construcción o instalación de bienes de activo fijo que tengan una función productiva en la empresa, por ejemplo: maquinaria y equipo agrícola o ganadero; implementos y útiles de labranza; plantaciones, praderas y siembras perennes, desmontes de tierra, obras de irrigación y otras mejoras territoriales, adquisición de pies de cría y ganado bovino de carne y leche, porcino, caprino, construcciones de establos, porquerizas, bodegas y demás bienes que cumplan una función productiva en el desarrollo de la empresa agropecuaria. El beneficio de la aplicación de este tipo de crédito,

es principalmente un desarrollo acelerado que generalmente se acompaña de un incremento en los ingresos a largo plazo.

Se caracteriza por:

- Su plazo de amortización no deberá exceder los 15 años y será establecido por la institución acreditante, con base en la generación de recursos de quien recibe el préstamo, tomando en cuenta la productividad y la vida útil de los bienes para los que se utilizó el crédito.
- Su amortización se hará por pagos anuales o a periodos menores cuando así lo permita la explotación, pueden pactarse periodos de gracia no mayores de cuatro años para iniciar el pago de capital y se pueden definir los intereses a tres años máximo.
- Su importe podrá alcanzar hasta el 100% del costo de las inversiones dependiendo de la capacidad económica de los sujetos de crédito.
- La garantía será hipotecaria y prendaria, o sea los bienes adquiridos con el propio crédito y las fincas en que se ubique la explotación, cuando se trate de colonos o pequeños propietarios o de asociaciones de éstos.
- En caso de ejidatarios y comuneros, la garantía se constituirá únicamente por las inversiones realizadas

con el propio crédito y por los frutos y productos -- que se obtengan con ese motivo.

c) Crédito refaccionario para la industria rural. Son los que se destinan a la adquisición de equipo, construcción de obras civiles, compras de terrenos para establecer plantas que se dediquen al beneficio de conservación y preparación de los productos para su comercialización o almacenamiento, tales como: silos, bodegas, pasteurizadoras, industrias lácteas, de embutidos, de conservación de pieles y -- otros que beneficien, conserven y preparen para el mercado -- los productos agropecuarios y pesqueros, adquisición de equipo y construcciones para la explotación de materiales de -- construcción y otros recursos minerales y en general para to das las actividades que complementen la actividad agropecuaria y diversifiquen las fuentes de empleo o ingreso para los sujetos de crédito. Las características de este tipo de créditos son las mismas que las del crédito refaccionario para la producción primaria.

d) Crédito para la vivienda campesina. Este crédito -- puede ser otorgado a los ejidatarios, comuneros y pequeños -- propietarios minifundistas.

Su plazo no será mayor de 20 años y el importe será del 80 al 100% del valor de los bienes de que se trate, se pueden incluir hasta cinco años de gracia.

La garantía será el inmueble, la que se liberará hasta el pago total del crédito.

e) Créditos prendarios. Son aquellos cuyo objetivo es proporcionar los recursos financieros necesarios para que -- los sujetos de crédito puedan realizar sus productos prima-- rios o terminados en mejores condiciones de precio, ante si-- tuaciones temporales o de desequilibrio del mercado.

Sus características son:

- Su plazo no deberá exceder de 180 días y el importe - no cubrirá más del 80% del valor comercial de los bienes, objeto de la prenda.
- La garantía la constituirán las cosechas y otros pro-- ductos derivados de los mismos, que estarán almacena-- dos a disposición del acreditante.

f) Crédito para el consumo familiar. Es el crédito que se destina a cubrir principalmente necesidades de alimenta-- ción de los acreditados a fin de evitar que los créditos de avío o refaccionarios se destinen a cubrir dichas necesida-- des durante el proceso de producción.

Este tipo de crédito se destina preferentemente a ejida-- tarios, comuneros y pequeños propietarios minifundistas. Su importe por familia será definido de acuerdo a la capacidad productiva del ejido, comunidad o sociedad de producción ru-- ral.

El plazo no excederá al crédito de avío a que corresponda, exceptuándose casos especiales. Así también se documentarán pagarés, ampliándose la garantía del crédito de avío - refaccionario correspondiente para cubrir el préstamo al consumo.

Por otra parte, es preciso mencionar el marco jurídico en que tiene su fundamento el crédito agropecuario para darnos una visión clara en donde tiene su sustento normativo -- nuestro objeto de estudio.

En la Ley General de Crédito Rural, publicada en el Diario Oficial de la Federación, tomo CCCXXXV, número 26 del 5 de abril de 1976, entrando en vigor al día siguiente. Esta ley abroga la Ley de Crédito Agrícola del 30 de diciembre de 1955 y el Decreto que autoriza la creación de bancos agrarios del 22 de diciembre de 1960. Asimismo deroga las leyes, reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones que se opongan a la aplicación de la Ley vigente.

Ahora bien, el gobierno federal, desde su inicio como organismo rector del pueblo mexicano, ha venido realizando - vigorosas acciones para resolver los problemas que afectan - al medio rural. Dentro de estas acciones se encuentran la - creación de la Ley General de Crédito Rural, que viene a regir el otorgamiento y la utilización del crédito en el sec-- tor agropecuario del país.

Dentro de los principales objetivos que se pretende alcanzar con dicha ley, se encuentran los siguientes:

- a) Proporcionar la canalización de los recursos financieros hacia el sector rural y su inversión de manera productiva y eficiente.
- b) Auspiciar la organización y capacitación de los productores tanto ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios minifundistas, para lograr su incorporación y mayor participación en el desarrollo del país mediante el mejor aprovechamiento de los re recursos naturales y técnicos de que se disponga.
- c) Uniformizar y agilizar la operación del crédito institucional, para que los recursos financieros se reciban en forma suficiente y oportuna.
- d) Propiciar el mejoramiento tecnológico de la producción agropecuaria y agroindustrial mediante la asistencia técnica y crédito supervisado, con el objeto de aumentar la productividad rural y la explotación más adecuada de los recursos de que disponen los pro ductores.
- e) Fomentar la inversión en instituciones para la inves tiguación científica y técnica agropecuaria y el fi nanciamiento de la educación y la capacitación de -- los campesinos.
- f) Establecer las normas relativas a la naturaleza y --

funcionamiento de las instituciones nacionales de -- crédito que constituyen el sistema oficial de crédito rural, en coordinación con los planes de desarrollo rural del gobierno federal.

Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito

La política adoptada por el Ejecutivo Federal para orientar el desarrollo del país, tiene como fundamento la integración del sistema de planeación democrática, previsto en el artículo 26 de la Constitución General de la República y su reglamentaria, la Ley de Planeación del 5 de enero de 1983, precisan el marco normativo para encauzar las actividades de la Administración Pública federal, cuyo producto se ha reflejado en el plan nacional de desarrollo, documento que indica los cambios y programas que deben llevarse a cabo para alcanzar sus objetivos.

Entre esos cambios se previó, de manera especial, la redefinición de las actividades del Sistema Bancario Mexicano, con el fin de racionalizar y optimizar su funcionamiento.

Dichos cambios se concretaron con la expedición de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

Dada la importancia que reviste la Ley mencionada para las funciones realizadas por BANRURAL, se ha considerado conveniente mencionar entre otras, su principal característica.

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 14 de enero de 1985, entrando en vigor el día 15 de enero de 1985, esta Ley abroga la primera Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, la cual regía - desde el 31 de diciembre de 1982, asimismo deroga todas las disposiciones que se opongan a lo dispuesto en la Ley vigente.

Esta Ley unificó el carácter de las instituciones que - prestaran el servicio en sociedades nacionales de crédito, - caracterizando a unas como instituciones de banca múltiple y a otras como instituciones de banca de desarrollo.

De acuerdo a lo expuesto anteriormente ha sido nuestro propósito, en este capítulo resaltar la importancia que juega el Sector Agropecuario dentro de nuestra economía, y como el crédito especializado dentro de éste es y puede ser uno - de los instrumentos de política del Estado mexicano para dar el impulso necesario que se necesita actualmente para dar la asignación óptima de financiamiento al agro y, que el crédito institucional vaya en verdad en apoyo de los campesinos - que a pesar de que son éstos los que reciben la mayor parte del sacrificio social, persisten en el esfuerzo de hacer producir sus tierras en beneficio de los que conformamos este - país.

CAPITULO III

LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL BANCO NACIONAL DE CREDITO RURAL

3.1. ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA

En la práctica la Administración Pública se transforma en el gobierno en acción de ahí que la dinámica e integración de gobernante y gobernados se vincule con la de administrador y administrados.

3.1.1. ANTECEDENTES

La Administración Pública mexicana, ha venido adoptando en forma gradual, de tal manera que se vive una serie de cambios con el propósito de realizar de la mejor forma posible la misión del Estado.

El desarrollo de la Administración Pública a lo largo de la historia ha pasado por una serie de etapas, las cuales, se comentan brevemente:

- Régimen colonial
- Régimen del México independiente
- La Constitución de 1857
- El régimen del presidente Porfirio Díaz
- La Constitución de 1917
- Etapa contemporánea

El régimen colonial

Durante esta época, el país se enfrentó a problemas muy graves de índole económica.

Las actividades mercantiles inspiradas en el espíritu - de lucro, pronto fueron extendiéndose a las ramas más importantes y necesarias de la Nueva España. Los productos agrícolas fueron objeto de la voracidad de los acaparadores, que servían de intermediarios entre los comerciantes y los consumidores.

La Corona Española se reservó ciertos derechos que consideraban que no eran de primera ni de segunda necesidad. - Dando nacimiento a los "estancos" que fueron monopolios constituidos en favor del Estado para procurar provecho al fisco. Los estancos significaron el embargo o prohibición del curso y venta de algunas cosas, o el asiento que se hace para apropiarse de venta de mercancías o de otros géneros, poniendo - costo para que no se vendieran sino por determinadas personas y a precio fijo, por tanto el estanco representó la venta en exclusiva por el Estado de determinadas mercaderías o bajo las condiciones que él estimulara.

Régimen independiente

El atraso económico del país era evidente, acusando un desarrollo industrial lento y poco productivo. El mexicano

tenía como ocupación predilecta la burocracia, en tanto que el capital extranjero en precaria forma de inversión y bajo muy pocos auspicios comenzaba a desenvolverse bajo la protección de los gobiernos, que más parecían accionistas de ellos.

La Constitución de 1857

En su sentido original la Constitución se dirigía a la prohibición de los monopolios estatales, así como a los estancos, en su consideración de monopolios fiscales.

Sin embargo, la naciente república tuvo que enfrentarse a una serie de problemas producto de la debilidad de la reciente independencia con relación a las naciones más poderosas que existían en aquella época, como fueron: España, Inglaterra, Francia y los Estados Unidos.

Aunado a lo anterior, durante los primeros 50 años de vida independiente, los asuntos fueron dirigidos por más de 50 gobiernos, por lo que bajo esas condiciones el gobierno federal no podía, ni disponía de la capacidad para proporcionar:

- Paz en el país para atraer cuantiosas inversiones extranjeras.
- Estímulo al ahorro y la inversión nacional.
- Un sistema de transportes que permitiera ayudar al desarrollo del mercado nacional.

- Una estructura fiscal que permitiera disponer de fondos suficientes para hacer gastos para infraestructura o para fines sociales, por no poder equilibrar el presupuesto nacional.
- La industria minera y agraria sobre la cual descansaba una gran parte de la economía colonial fue prácticamente destruida por los ejércitos, guerrillas y bandidos de estos tiempos.

Estos problemas políticos y económicos, en combinación con otros factores sobresalientes contribuyeron al estancamiento de la economía mexicana.

El régimen del presidente Porfirio Díaz

Este periodo se puede concebir en dos etapas:

1. La primera, de mantenimiento de las instituciones liberales, procurando no discrepar de los gobiernos anteriores; que fue reflejo de cierta estabilidad y una paz relativa que permitió un crecimiento lento pero sostenido, debido a los factores siguientes:

- Estabilidad política
- Inversión extranjera
- Crecimiento del mercado extranjero y nacional

2. La segunda etapa, principalmente a partir del año --

1884, el gobierno se ve orientado con una nueva política de protección al capital extranjero, rodeándolo de seguridad de todo género principalmente jurídicas. Es la época en que -- los monopolios se fortalecen al amparo del poder público y -- vuelven a vivirse días de acaparamiento de artículos de primera necesidad y de los productos provenientes del comercio exterior. El pueblo sufría por la acción de los acaparadores, principalmente del maíz.

Constitución de 1917

La Constitución de 1917 plantea un importante avance sobre la ideología liberal tradicional que prevaleció durante el siglo pasado. Su artículo primero señala que en México -- "todo individuo gozará de las garantías que otorga la Constitución",⁽²⁸⁾ adopta el criterio de que el Estado, es el que tiene la capacidad de otorgar, de establecer las garantías -- individuales. Asimismo establece un nuevo tipo de garantías, las llamadas garantías sociales, para los grupos o clases -- más débiles (la campesina y la obrera) y se reserva para la nación la titularidad exclusiva de ciertos derechos, constituyendo lo que podrían llamarse las garantías nacionales, señalando en cada caso las modalidades y los límites que convienen al interés general.

(28) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación del 5 de enero de 1917, México, D.F., p. 4.

Esta nueva concepción demandaba, por su parte una instrumentación jurídico-administrativa, que permitiera la creación de los mecanismos institucionales o administrativos.

Una característica de esta nueva concepción es el estilo PRESIDENCIALISTA de gobierno, en el cual el Presidente de la República dispone de amplias facultades de ejecución y reglamentación, lo que explica las variadas estrategias que se han venido adoptando en los distintos gobiernos de los periodos posrevolucionarios.

Con relación al aspecto económico, se limitaba a respetar el texto de la Constitución de 1857, ampliando la enumeración de las actividades que tendría el Estado; en consecuencia, la Ley castigaría severamente y las autoridades perseguirían con eficacia, toda concentración o acaparamiento - en una o pocas manos de artículos de consumo necesario cuyo objetivo fuese el alza de los precios y en general, todo lo que permitiera una ventaja exclusiva indebida a favor de una o de varias personas determinadas (monopolios) y con perjuicios del público en general o de alguna clase social.

Etapa contemporánea

El periodo comprendido desde el año de 1940 y hasta - - 1980 se identifica por un desarrollo autosostenido, operando con estímulos proteccionistas de la política de sustitución

de importaciones y por otra parte por las devaluaciones. Se desarrolló la industria de productos manufacturados de consumo y de capital, y como consecuencia desequilibrios por no poder superar la dependencia del extranjero y por disponer de un modelo de industrialización, de estructura muy limitada para las exportaciones, así como de falta de visión y control en el ingreso personal, regional y sectorial.

La economía se condicionó en parte a los precios del petróleo, elevadas tasas de inflación, aumento en las tasas de desocupación, pasividad de la burocracia sindical y un capitalismo mexicano atado a los centros mundiales del sistema capitalista (empresas multinacionales); altas tasas de interés; elevadísima deuda externa; deslizamiento desfavorable del peso mexicano frente al dólar a partir de 1981; éstos -- son algunos de los factores que han permitido que exista una aguda crisis económica en el país.

Se ha aplicado medidas para tratar de contrarrestar esta situación como la nacionalización de la banca, reducción del gasto público, política de rigidez global de salarios a la baja desde 1976, reducción del número de servidores públicos y reducción de direcciones en Secretarías de Estado y empresas paraestatales, que a nuestro juicio no son las acciones acertadas que se han tomado.

3.1.2. ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

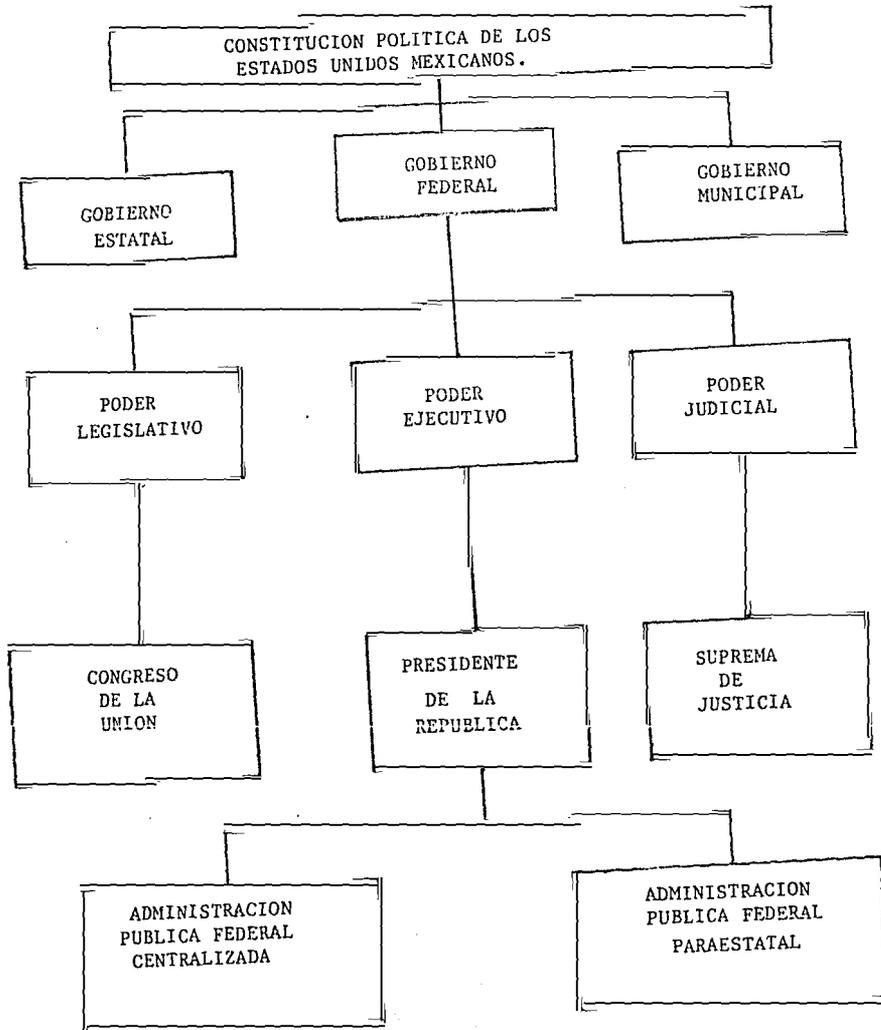
Para dar una idea de lo que es el área de la Administración Pública, se consideró conveniente remontarnos a su base legal, la cual es la Constitución Política de los Estados -- Unidos Mexicanos, y da efecto al Aparato Administrativo. (Ver gráfica N° 2)

Base legal constitutiva

El Título Segundo de nuestra Carta Magna, se refiere a la soberanía nacional y a su forma de gobierno, en la que su artículo 40 dice que es una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación, constitucional en esta forma por la voluntad del pueblo.

Como se puede apreciar, es un sistema de gobierno federal, en la que los estados que lo integran no tienen soberanía hacia el exterior, así como algunas facultades en favor del gobierno central, de tal forma que su mandato por lo demás es autónomo, situación que lo manifiesta el artículo 124 que dice "las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservados a los estados, lo que da nacimiento a las leyes supletorias que procedan."⁽²⁹⁾

(29) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa, México, D.F., 1987, p. 139.



Leyes Orgánicas, Reglamentarias y Ordinarias

Las leyes orgánicas regulan la estructura para el funcionamiento de alguno de los órganos del poder, ejemplo de éstas son: la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, y del Ejército y Fuerza Aérea Mexicano.

Las leyes reglamentarias, son las que indican en detalle algún ordenamiento de la Constitución Política Mexicana, ejemplo es la Ley Reglamentaria de su Artículo 27.

Las leyes ordinarias son consecuencia de una actividad autorizada por la Constitución.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial del 29 de diciembre de 1976, que abroga la Ley de Secretaría y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958, así como la derogación de las demás disposiciones que se opongan a lo establecido en la citada ley. En su artículo 1º, precisa el campo de la Administración Pública que a la letra dice:

La presente Ley establece las bases de la organización de la Administración Pública federal, centralizada y paraestatal.

Centralizada	Administración Pública Federal Presidencia de la República Secretarías de Estado Departamento Administrativo Procuraduría General de la República
Paraestatal	Organismos descentralizados Empresas de participación estatal Sociedades nacionales de crédito Instituciones nacionales de seguros y finanzas Las organizaciones auxiliares naciona- les de crédito y los fideicomisos

En la Administración Pública federal centralizada, la - dependencia o jerarquía es directa del Presidente de la Repú blica, con objeto de unificar las decisiones de nombramiento, mando, revisión y resolución de conflictos de su competencia. En cambio en la Administración Pública paraestatal se puede observar que los organismos son creados con personalidad ju- rídica y patrimonio propio o parte de éste, adoptan nombre o denominación; el gobierno tiene facultades de nombrar a la - mayoría de los miembros de la dirección y facultad de vetar acuerdos de la Asamblea General de Accionistas, Consejo de - Administración o de la Junta Directiva u órgano equivalente.

La Administración Pública Federal

Como ya se dejó establecido anteriormente, la Ley Orgá- nica de la Administración Pública federal da las bases de or

ganización de la Administración Pública federal, misma que - se encuentra integrada por dos grandes partes: a) la Administración Pública federal centralizada y, b) la Administración Pública paraestatal.

Ahora bien, no se debe perder de vista que el titular - de la Administración Pública federal es el Ejecutivo Federal (Presidente de la República).

Por otra parte, a todos los organismos que integran la Administración Pública federal centralizada la LOAPF, les designa como DEPENDENCIAS, mientras que a las que componen la paraestatal les denomina ENTIDADES.

En el artículo 1 y 2 de la Ley en estudio claramente se dicen que la Administración centralizada está integrada por:

- a) La Presidencia de la República
- b) Las Secretarías de Estado
- c) Los Departamentos Administrativos
- d) La Procuraduría General de la República
- e) Las unidades de asesoría, de apoyo técnico y coordinación que el propio Ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República.

Pasemos a analizar someramente las características de - cada uno de estos organismos:

a) La Presidencia de la República, es la figura visible de la Administración Pública federal, su titular, entendiendo que la Administración Pública federal es uno de los cometidos, o funciones que desempeña el Presidente de la República, y si bien esta función es importante no se agota en ella su actividad, ya que tiene otras de suma importancia dentro de nuestro país. Se consideran como parte de la Presidencia a la Secretaría Particular de la misma y al Estado Mayor Presidencial.

b) Las Secretarías de Estado: éstas dependencias centralizadas son órganos que se encuentran en la cúspide de una función técnica que corresponde desarrollar a la Administración Pública federal, auxiliares del Ejecutivo Federal, en el despacho de los asuntos que se denominan RAMOS de la actividad a que corresponde; tal es el caso de la Secretaría de Salud, Secretaría de Educación Pública, etc. El Presidente de la República tiene el poder de nombramiento y de remoción de los secretarios de Estado, al ser el punto de partida de la relación jerárquica, que implica los poderes de decisión de nombramiento, de mando, de revisión, de vigilancia, disciplinario y para resolver conflictos de competencia.

c) Los Departamentos Administrativos: son una creación del Constituyente de 1917, y tienen por objeto desempeñar -- funciones administrativas de carácter técnicos sin mezclarse con la política, debiendo dedicarse única y exclusivamente -

al mejoramiento de cada uno de los servicios públicos.

e) Las unidades de asesoría, de apoyo técnico y coordinación que el propio Ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República (artículo 8 de la LOAPF).

Estructura Organizacional de la Administración Pública Centralizada

El Presidente de la República acordará con los titulares de las dependencias para los efectos de suspensión de garantías individuales a que se refiere el artículo 29 Constitucional (art. 6).

El artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública federal, ordena igualdad en la jerarquía o rango entre las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos.

La estructura organizacional para las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, se define en los artículos 14 y 15 respectivamente, que a la letra dicen:

ARTICULO 14.- "Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, Oficinas, Sección y Mesa, y por los demás funciona-

rios que establezca el reglamento interior respectivo y --
otras disposiciones legales."

ARTICULO 15.- Al frente de cada Departamento Administrativo habrá un Jefe de Departamento, quien se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, por Secretarios Generales, --
Oficial Mauor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes -
de oficinas, sección y mesa, conforme al reglamento interior respectivo, así como por los demás funcionarios que establezcan otras disposiciones legales aplicables.

A los recursos humanos de las Secretarías o Departamentos Administrativos, deben definírsele la autoridad y responsabilidad, comunicación y coordinación adecuada, para el logro de las actividades los cuales deben estar por escrito en manuales de organización de procedimientos y de servicios al público y otras técnicas administrativas, las cuales deberán ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación, como -
lo establece el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública federal.

Los cambios introducidos por la reciente Reforma Administrativa, tiene como propósito básico, suprimir la incongruencia en las acciones de planeación y programación y la -
realización del presupuesto.

Ya desde el siglo pasado existieron el Banco de Avío --
(1830) y el Banco de Amortización de la Moneda de Cobre - -

(1837), pero no fue sino hasta 1925 que el Estado mexicano -acude en forma cada vez más importante a la creación de este tipo de entidades paraestatales para cumplir con muchas de -sus nuevas funciones, tanto de servicio como de regulación -económica y fomento a los sectores prioritarios. En 1925, -se crean el Banco de México, como banco central y los bancos Agrícola y Ejidal; en 1933, la Nacional Financiera como banco de desarrollo y, así sucesivamente la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el propio Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la CONASUPO y Almacenes Nacionales de Depósito, entre otros, hasta llegar a --constituir en 1976 un complejo universo de cerca de 900 entidades.

Desde 1925, el Estado mexicano —como Estado de servi--cio—, no sólo cumple sus importantes funciones a través de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrati--vos, sino también por medio de una variada gama de entidades de diversa naturaleza jurídica, que se conocen como la administración descentralizada, administración indirecta o administración paraestatal. Con estas denominaciones simplemente se quiere subrayar el hecho de que no se trata de órganos de autoridad como las Secretarías de Estado y los Departamen--tos Administrativos, sino que en el cumplimiento de sus distintos objetivos operan como empresas, como organismos des--

centralizados o como fideicomisos, y por normas jurídicas -- distintas de las que regulan a las dependencias centralizadas.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales

El Diario Oficial del 14 de mayo de 1986, reformó los artículos 45, 46, 47, 48, 49 y 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública federal, para legislar en mejor forma a los organismos descentralizados y el tipo de empresa de participación estatal, por medio de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Las entidades paraestatales, para su desarrollo y operación, deberán sujetarse a la Ley de Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo, a los programas sectoriales del mismo y a las asignaciones de gasto y financiamiento autorizadas.

Se transcriben a continuación los artículos reformados de la Ley Orgánica de la Administración Pública el 14 de mayo de 1986 en el Diario Oficial.

ARTICULO 45.- Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

ARTICULO 46.- Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;

II. Las sociedades de cualquier otra naturaleza, incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; - así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se 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 el gobierno federal corresponda la facultad de - nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de - gobierno o su equivalente, o bien designar.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus --

cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

ARTICULO 47.- Los fideicomisos públicos a que se refiere el artículo 3º, fracción III, de esta Ley, son aquellos - que el gobierno federal o alguna de las demás entidades para estatales 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.

En los fideicomisos constituidos por el gobierno federal, la Secretaría de Programación y Presupuesto, fungirá como fideicomitante único de la Administración Pública centralizada.

ARTICULO 48.- A fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que conforme a las leyes, corresponde al Ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la Administración Pública paraestatal, el Presidente de la República - las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

ARTICULO 49.- La intervención a que se refiere el artículo anterior se realizará a través de la dependencia que co

responda según el agrupamiento que por sectores haya realizado el propio Ejecutivo, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo.

Corresponde a los coordinadores de sector, coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo dispuesto en las leyes.

Atendiendo a la naturaleza de las actividades de dichas entidades, el titular de la dependencia coordinadora, podrá agruparlas en subsectores, cuando así convenga para facilitar su coordinación y dar congruencia al funcionamiento de las citadas entidades.

ARTICULO 50.- Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la Administración Pública paraestatal, con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, sin perjuicio de las atribuciones que competan a las coordinadoras de sector.

3.2. DISPOSICIONES LEGALES

En este apartado integramos la base normativa que regula al sector agropecuario con la Administración Pública.

3.2.1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Bases legales que establece la Constitución que de alguna manera regula y reglamenta el financiamiento hacia el sector agropecuario en México, de las que a continuación transcribimos total o parcialmente en los artículos que consideramos tienen relación directa con el financiamiento y así poder ubicar a éste dentro del contexto de nuestra Carga Magna.

ART. 1º.- En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, -- las cuales no podrán restringirse, suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

ART. 25.- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que esto sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza - permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

ART. 26.- El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública federal.

ART. 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

XIX.- Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad y apoyará la asesoría legal de los campesinos;

XX.- El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito 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.

Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

ART. 28.- En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones -- que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

No constituirán monopolios las funciones que el Estado, ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las - que se refiere este precepto; acuñación de moneda; correos; telégrafos; radiotelegrafía y la comunicación vía satélite, emisión de billetes por medio de un sólo banco, organismo -- descentralizado del gobierno federal; petróleo y los demás - hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles;

y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte - de este artículo la prestación del servicio público de banca y de crédito. Este servicio será prestado exclusivamente -- por el Estado a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el financiamiento de aquellas en apoyo de las polí- ticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares.

El Estado contará con los organismos y empresas que requiere para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores - social y privado.

ART. 39.- La soberanía nacional reside esencial y origi- nariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pue- blo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

ART. 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, com- puesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente

a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

ART. 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de -- los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de -- éstos y, por lo de los estados, en lo que toca a sus regímenes anteriores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y los particulares de los estados, los que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

ART. 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el Artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

ART. 73.- El Congreso tiene facultad;

X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos -- con apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el banco de emisión

único en los términos del Artículo 28 y para expedir las leyes del trabajo reglamentario del artículo 123.

ART. 80.- Se deposita el ejercicio del Supremo Poder -- Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

ART. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

ART. 90.- La Administración Pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida -- el Congreso que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá -- las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo federal o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

3.2.2. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

En cumplimiento a las facultades al Ejecutivo federal - expresamente en la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el primero de enero de 1977 entra en vigor la Ley Orgánica de la Administración Pública federal, contemplando la reestructuración del sector público federal.

Con el objeto de evitar duplicaciones entre las diferentes Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, - de manera que el Poder Ejecutivo Federal, cuente con una herramienta eficaz precisando responsabilidades y simplificar estructuras y como consecuencia exigir de todos mayor responsabilidad, honestidad y esfuerzo, considerando a la Administración Pública mexicana producto de experiencia de muchos - años.

Como se menciona anteriormente, el objetivo fundamental de esta ley, es el de convertir la estructura burocrática en un instrumento adecuado que permita que las decisiones del - gobierno federal se traduzca en resultados positivos en el - pueblo, con el pueblo y para el pueblo.

A manera de conocer este instrumento público, se menciona, entre otras, las principales características de la Ley - Orgánica de la Administración Pública federal, reformada y - adicionada, entrando en vigor el primero de enero de 1983.

En su artículo primero establece las bases de organización pública federal en centralizada y paraestatal; la cual, en primer lugar la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la Administración Pública centralizada y en segundo término los organismos des centralizados, las empresas de participación estatal, las -- instituciones y organizaciones auxiliares de crédito, las so ciedades nacionales de crédito, así como los fideicomisos -- componen la Administración Pública paraestatal.

Establece mecanismos por medio de los cuales las entida des paraestatales, habrán de coordinar sus acciones con el - resto de la administración del Ejecutivo.

Señala que las Secretarías de Estado y los Departamen-- tos Administrativos, se constituyen en unidades con responsa bilidad sectorial con la finalidad de que planeen, conduzcan, coordinen y evalúen las políticas a seguir en cada sector de actividad.

Apunta que las Secretarías de Estado y los Departamen-- tos Administrativos contarán con igual rango confiriéndole a los titulares de las referencias dependencias para ejercer - las funciones, formulen los proyectos de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos que sean de su competencia.

Cada una de las Secretarías contará con un Secretario - de Estado quien para el despacho de los asuntos de su competencia se auxiliarán por los subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores y jefes de departamento, siendo es ta disposición aplicable también en los Departamentos Admi-- nistrativos quienes en sustitución del Secretario contarán - con un Jefe de Departamento.

Incorpora la figura de la desconcentración administrati va, asentando las bases para el funcionamiento y control de entidades paraestatales de acción regional.

Para efectos de planeación y despacho de sus asuntos es tablece que el Ejecutivo Federal contará con 18 dependencias y un departamento a saber:

SECRETARIAS:

- De Gobernación
- De Relaciones Exteriores
- De la Defensa Nacional
- De Marina
- De Hacienda y Crédito Público
- De Programación y Presupuesto
- De la Contraloría de la Federación
- De Energía, Minas e Industria Paraestatal
- De Comercio y Fomento Industrial
- De Agricultura y Recursos Hidráulicos

- De Comunicaciones y Transportes
- De Desarrollo Urbano y Ecología
- De Educación Pública
- De Salud
- De Trabajo y Previsión Social
- De la Reforma Agraria
- De Turismo
- De Pesca

DEPARTAMENTO:

- Del Distrito Federal

Asimismo, establece los lineamientos que deben de sujetarse tanto las entidades de la administración pública centralizada y paraestatal, enfocado en el programa de reforma administrativa en forma sectorial las actividades que en forma genérica se ubican en cada sector, siendo las principales: Industrial, Salud y Seguridad Social, Educación, Cultura, -- Ciencia y Tecnología, Agropecuario, Transporte y Comunicación, Comercio, Pesca, Turismo, Financiero, Desarrollo Urbano y Laboral.

Por otra parte, a partir de la vigencia de la mencionada ley se inició la reforma administrativa, la que implica la reestructuración del sector público federal, modificando los ámbitos de competencia de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y adecuar los más a los propósi-

tos del programa general de gobierno.

Así la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala en su capítulo segundo las atribuciones de las Secretarías de Estado, por lo que se refiere al artículo 31 que menciona las siguientes atribuciones y que de alguna forma tiene que ver con el tema en estudio.

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones impositivas, y las leyes de ingresos federal y del Departamento del Distrito Federal.

II. Cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes.

III. Cobrar los derechos, impuestos, productos y aprovechamientos del Distrito Federal, en los términos de la Ley de Ingreso del Departamento del Distrito Federal y las Leyes Fiscales correspondientes.

IV. Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales; estudiar y proyectar sus efectos en los ingresos de la federación y, con la excepción de lo previsto en la fracción VI del artículo 34, resolver en los casos concretos su aplicación, así como vigilar y evaluar sus resulta

dos, para ello escuchará a las dependencias responsables de los actores correspondientes.

V. Dirigir los servicios aduanales y de inspección y la policía fiscal de la federación.

VI. Proyectar y calcular los ingresos tanto de la federación como del Departamento del Distrito Federal.

VII. Mantener al corriente el avalúo de los bienes muebles nacionales y reunir, y determinar los procedimientos para realizarlo; así como cumplir, revisar y determinar las -- normas y procedimientos para los inventarios de bienes mue-- bles que deban llevar otras dependencias.

VIII. Practicar inscripciones y reconocimientos de existencias en almacenes, con objeto de asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales.

IX. Intervenir en todas las operaciones en que se haga uso del crédito público.

X. Manejar la deuda pública de la federación y del De-- partamento del Distrito Federal.

XI. Dirigir la política monetaria y crediticia.

XII. Administrar la Casa de Moneda y Ensayo.

XIII. Ejercer las atribuciones que le señala las leyes de instituciones de crédito, seguros y finanzas.

XIV. Intervenir en la representación del interés de la federación y del Departamento del Distrito Federal en controversias fiscales y,

XV. Los demás que le atribuya expresamente las leyes y reglamentos.

3.2.3. LEY ORGANICA DEL SISTEMA BANRURAL

La Ley Orgánica del Sistema Banrural, es consecuencia - directa de la reforma al artículo 28 Constitucional y de la promulgación de la ley reglamentaria de su párrafo quinto. - Su articulado compuesto de 53 artículos, distribuidos en 4 - títulos y 6 disposiciones transitorias, se sustenta en una - consistente técnica-jurídica que mantienen un seguimiento lógico en cuanto a los objetivos de la sociedad nacional de -- crédito.

En el título primero de la ley se mantiene un sistema - integrado de sociedades con personalidad jurídica y patrimonio propio. Se precisa que las sociedades nacionales de crédito, integrantes del Sistema Banrural, en su carácter de -- instituciones de banca de desarrollo, prestarán el servicio público de banca y crédito con sujeción a los objetivos y --

prioridades del Sistema Nacional de Planeación, específicamente del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo y de los Programas de Alimentación y de Desarrollo Rural Integral.

En este título, asimismo, se establece que el Sistema Banrural tendrá por objeto el financiamiento a la producción primaria agropecuaria y forestal, las actividades complementarias de beneficio, almacenamiento, transportación, industrialización y comercialización que lleven a cabo los productos. En el apartado en comentarios, de manera enunciativa se definen las facultades que podrán desarrollar las sociedades nacionales de crédito del Sistema Banrural en el ejercicio de su objeto, destacando entre otras:

- Procurar que los apoyos y recursos que canalicen, propicien el desarrollo integral de los productores acreditados.
- Promover y realizar proyectos que tiendan a satisfacer necesidades del sector rural, en las distintas zonas del país o que propicien el mejor uso de los recursos de cada región; y,
- Financiar la adquisición de los insumos, maquinaria y equipo que requieren los acreditados para sus actividades productivas, con objeto de aprovechar las condiciones del mercado.

Por otra parte, es oportuno señalar que como banca de desarrollo, Banrural, llevará adelante las tareas que le sean encomendadas para la promoción y desarrollo del sector rural, inclusive el financiamiento de programas de vivienda y agripesca.

En lo referente al título segundo, subdividido en cuatro capítulos, se señala la naturaleza y objeto del Banco Nacional de Crédito Rural.

Se reconoce, que además de los objetivos encomendados al Sistema Banrural señalados anteriormente, el Banco Nacional de Crédito Rural, organizará, reglamentará y supervisará el funcionamiento de los bancos regionales de crédito rural.

Adicionalmente, apoyará a los bancos regionales de crédito rural mediante el otorgamiento de líneas de crédito y operaciones de descuento y redescuento de su cartera.

Para alcanzar los objetivos sociales citados se faculta a la sociedad a realizar las operaciones y prestar los servicios a que se refiere el artículo 30 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito. En lo referente a las operaciones consistentes en recibir depósitos bancarios de dinero a la vista, de ahorro, a plazo o con previo aviso y de aceptar préstamos y créditos a que aluden los incisos I y II del citado artículo, las realizará con vista a facilitar a los beneficiarios de sus actividades al acceso al ser-

vicio público de banca y crédito y propiciar en ellos el hábito de ahorro y del uso de los servicios que presta el Sistema Bancario Nacional, de manera que no produzcan desajustes en el sistema de captación de recursos del público.

Independientemente de estar facultado Banrural a realizar éstas y todo tipo de operaciones previstas para la banca múltiple en términos del artículo 31 de la Ley Reglamentaria y de la Ley Orgánica en consulta, queda facultada la sociedad para emitir bonos bancarios de desarrollo que procurarán fomentar el desarrollo del mercado de capitales y la inversión institucional y serán susceptibles de colocarse entre el gran público inversionista. La sociedad nacional de crédito queda autorizada, asimismo, para administrar por cuenta propia o ajena toda clase de empresas o sociedades, además de poder fungir como agente financiero del gobierno federal.

En lo relacionado con la integración del capital social del Banco Nacional de Crédito Rural, queda establecido que estará representado por certificados de aportación patrimonial en un 66% para la serie "A" y en un 34% para la serie "B". La serie "A" sólo podrá ser suscrita por el gobierno federal y la serie "B" a su vez por personas físicas o morales mexicanas, dando preferencia a organizaciones del sector social rural, constituidas por ejidos, comunidades y pequeños propietarios organizados.

En lo que respecta a la administración se establece que estará encomendada a un Consejo Directivo y a un Director General, en sus respectivas esferas de competencia. En lo que se refiere a la composición del Consejo, serán ocho consejeros representantes de la serie "A", correspondiendo la Presidencia al Secretario de Hacienda y Crédito Público y la Vicepresidencia a los de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Reforma Agraria. Los cuatro consejeros representantes de la serie "B" serán: uno por la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad, dos por la Confederación Nacional Campesina y uno que se designará, en forma rotativa por organizaciones de carácter nacional.

La vigilancia de la sociedad estará encomendada a dos -comisarios designados, uno por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el otro por los consejeros de la serie "B".

En el título tercero de la Ley Orgánica se asienta la -naturaleza y objetivos de los bancos regionales del Sistema Banrural, correspondiéndoles por esencia los que el banco y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a su vez determinen.

El capital social de cada banco regional estará representado por certificados de aportación patrimonial de igual valor, en un 66% de la serie "A" y en un 34% de la serie "B".

La serie "A" sólo podrá ser suscrita por el gobierno federal y la "B" por el propio Banco Nacional de Crédito Rural, por los gobiernos de las entidades federativas, municipios y organizaciones del sector social rural.

La administración de los bancos regionales, integrantes del Sistema Banrural estará encomendada a un Consejo Directivo y a un Gerente General, en sus respectivas esferas de competencia.

La administración de la sociedad estará integrada por un mínimo de doce consejeros correspondiendo en mínimo de ocho a los representantes de la serie "A", bajo la Presidencia del Director General del Banco Nacional de Crédito Rural, un representante por cada una de las entidades federativas en que opere el banco regional de que se trate; y corresponderán tres consejeros a la serie "B" que serán dos por la Confederación Nacional Campesina y uno por la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad.

Al igual que en el Consejo Nacional, la vigilancia de la sociedad se encomienda a dos comisarios designados, uno por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el otro por los consejeros de la serie "B".

En el título cuarto de la Ley Orgánica en el que se establecen disposiciones generales, se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a interpretar a efectos ad

ministrativos el articulado de la ley a expedir las disposiciones complementarias que se requieran en la aplicación de la misma. Se instruye que las operaciones y servicios de -- los bancos integrantes del Sistema Banrural, se regirán por lo dispuesto en la Ley Orgánica y de manera supletoria por - la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, por la Ley General de Crédito Rural, por la Ley Orgánica del Banco de México y por las demás disposiciones legales aplicables.

Se faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para determinar las tasas de interés, comisiones, permiso, descuentos y otros conceptos análogos, montos, plazos y de-- más características de las operaciones activas y servicios - que realicen las instituciones del Sistema Banrural. Asimismo, corresponde a la propia Secretaría la determinación de - las características de las operaciones pasivas que no impli- que captación de recursos del público.

Por último, en lo que respecta a los programas financieros presupuestos generales de gastos e inversiones y las estimaciones de ingresos, así como sus programas operativos, - el Banco Nacional de Crédito Rural los formulará anualmente y los presentará a la consideración de la Secretaría de Ha-- cienda y Crédito Público, con el propósito de que esta depen- dencia instruya las modalidades consecuentes para la autori- zación en la asignación de recursos.

Por otra parte se faculta a Banrural para apoyar a la clientela que por su grado de organización o cualquier otras causas no esté en posibilidad de adquirir directamente los insumos, maquinaria y equipo o para adquirir las mercancías o bienes de capital de que se trate, a fin de atender los requerimientos de sus acreditados.

3.3. ANTECEDENTES INSTITUCIONALES DE BANRURAL

Los gobiernos emanados de la revolución han venido realizando importantes esfuerzos en favor de la población del agro. Así, mediante la expedición de la primera Ley de Crédito Agrícola en 1926, se creó el Banco Nacional de Crédito Agrícola con el propósito de otorgar financiamiento para la producción de alimentos.

A fin de consolidar los acelerados procesos que en ese tiempo se dieron en la Reforma Agraria, en 1936 se creó el Banco Nacional de Crédito Ejidal para atender específicamente a este sector de productores, conforme a sus características y necesidades que surgieron en el proceso de reparto - - agrario.

Hasta 1955, el crédito al agro se concretó a capital de trabajo mediante el otorgamiento de créditos de habilitación

o avío para los cultivos básicos; en ese año, se revisó y expidió una nueva Ley de Crédito Agrícola que incorporó el concepto de crédito refaccionario para capitalizar el agro; se adicionó la operación de créditos agroindustriales y se fo--mentó a los bancos agrícola y ejidal a constituir bancos re--gionales, que permitieron descentralizar las operaciones y - hacer más eficiente y oportuno el crédito oficial al sector agropecuario.

Asimismo, con el propósito de inducir la participación de la banca comercial en el sector agropecuario, el 31 de diciembre de 1964, expidió la ley que creó el Fondo de Garan--tía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura, - como fideicomiso del Banco de México, para iniciar la inte--gración del sistema de crédito agropecuario en el que parti--cipa la totalidad del sistema financiero del país.

Posteriormente en 1965, por Decreto Presidencial surgió el Banco Nacional Agropecuario, como institución de redes- -cuento y apoyo a los bancos existentes. Sin embargo, para - optimizar su operación, se crearon bancos regionales que - -acenturaron la competencia por la clientela que ya atendían las instituciones anteriores.

Esta situación de tres Bancos Nacionales y 16 bancos regionales con políticas y procedimientos diversos, y en algu--nos casos contradictorios, se resolvió en enero de 1975 con

un consejo de administración conjunto y un Director General. En julio del mismo año se decretó la fusión de las tres instituciones, dando origen al sistema Banrural con un banco nacional y doce bancos regionales.

Con la actual Ley General de Crédito Rural publicada en abril de 1976, se reordenó el Sistema Oficial de Crédito Rural, configurado por Banrural y sus 12 bancos regionales; -- los fideicomisos del propio banco y los fideicomisos especializados del Banco de México, asignándole objetivo y funciones específicos para atender las necesidades financieras que requiere el sector agropecuario para su desarrollo.

De esta forma, se advierten tres etapas en la evolución institucional del crédito agropecuario.

La primera de 1936 a 1955, en donde los bancos nacionales agrícola y ejidal operaron sólo créditos de avío para la producción agrícola.

La segunda, de 1956 a 1975, en la que se incorporaron -- los créditos refaccionarios y los agroindustriales, nace el Banco Nacional Agropecuario, y se faculta a los bancos para constituir bancos regionales sin que las áreas de atención -- de cada institución quedaran claramente delimitadas. Asimismo, se crearon fideicomisos en el Banco de México para desarrollar la ganadería y la avicultura, captar recursos de --

fuentes internacionales de financiamiento, promover el crédito refaccionario y agroindustrial y complementar el crédito oficial con la participación de la banca comercial.

En esta etapa, se estimuló la producción agropecuaria - en áreas de riego y buen temporal, aprovechando la infraestructura disponible y dando lugar a una polarización del desarrollo agrícola en favor de las zonas de mayores recursos.

La tercera etapa, que se inició en 1976 con la Ley General de Crédito Rural, ha tenido una acelerada evolución, con la fusión de 19 instituciones; la creación de diversos fideicomisos; la reorientación hacia el desarrollo de áreas de -- temporal; la atención a zonas marginadas; la nacionalización de la banca comercial; la sindicalización de los empleados - bancarios y la definición de políticas alimentarias y de desarrollo rural integral.

En este contexto, resulta necesario realizar un análisis de los objetivos, acciones y del sistema oficial de crédito rural, a fin de considerarlo como instrumento del Estado para alcanzar en el sector agropecuario los propósitos de autosuficiencia alimentaria.

3.4. OBJETIVOS DEL BANRURAL

Los objetivos que orientan la acción del sistema Banrural, se definen a partir de los propósitos de la política de desarrollo rural integral, expresados en el Plan Nacional de Desarrollo y en los diversos programas nacionales que de él se derivan.

En la consecución de sus objetivos, Banrural debe alcanzar una mayor eficiencia operativa y para ampliar la cobertura de sus acciones, precisará crecientes recursos financieros que deberán provenir de un mayor índice de recuperaciones, de creciente captación de recursos al público, de eficientes mecanismos de redescuentos de cartera, y en lo posible, de recursos fiscales.

3.4.1. OBJETIVOS GENERALES

- Promover el desarrollo rural integral, coadyuvando mediante la operación crediticia y la prestación de servicios complementarios, a generar un proceso social de cambio que se oriente a la creación de condiciones estructurales de orden político, económico y social que permitan a los habitantes del medio rural en el carácter de sujetos de su propio bienestar, lograr el mejoramiento de sus condiciones de vida, a partir del aprovechamiento integral de su fuerza de traba-

jo y de los recursos naturales de que disponen.

- Propiciar el incremento de la oferta de alimentos - -
prioritarios coadyuvando a lograr la soberanía nacional en -
materia alimentaria y a mejorar las condiciones nutriciona--
les y de bienestar de la población rural.

- Fomentar la creación de ocupación rural permanente, -
la retención del excedente económico y el mejoramiento de --
los términos de intercambio, para aumentar los niveles de in-
gresos de los campesinos, a efecto de transformar gradualmen-
te al beneficiario de subsidio, en participante activo de su
propio desarrollo, en ahorrador.

- Proveer elementos de apoyo adicionales, a través de -
los fideicomisos especializados, a fin de que el Sistema Ban-
rural cumpla su función de promotor del desarrollo rural in-
tegral, ya que difícilmente podría alcanzarse este propósito
utilizando como único instrumento el crédito.

3.4.2. OBJETIVOS ESPECIFICOS

- Promover la capitalización y modernización del medio
rural, impulsando el crédito refaccionario para ampliar la -
infraestructura y proveer a los campesinos del equipamiento -
adecuado para elevar el rendimiento de sus actividades y pro-
curar el mejor aprovechamiento de sus recursos productivos,

otorgando tratamiento preferencial a los productores de bajos ingresos.

- Fomentar la producción de cultivos básicos dando prioridad a las áreas de temporal con potencial productivo y, -- contribuir al logro de las metas de los programas nacionales agropecuario y de alimentación.

- Fomentar el desarrollo de la actividad pecuaria, otorgando prioridad al fortalecimiento de la ganadería ejidal.

- Incrementar el hato nacional mediante el otorgamiento de créditos refaccionarios a las actividades de cría.

- Fomentar el establecimiento y operación de industrias rurales para incrementar el valor agregado a las actividades productivas.

- Propiciar la organización de los productores y la inducción del cambio tecnológico, vinculando los programas crediticios con acciones complementarias de promoción, capacitación y asistencia técnica.

- Contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida en el medio rural mediante el apoyo a la construcción y mejoramiento de la vivienda de los acreditados.

- Propiciar el mejor aprovechamiento de los recursos -- que se destinan al medio rural, vinculando el crédito a los

programas de inversión público y de servicios.

— Coadyuvar a los propósitos de la Reforma Agraria Integral mediante apoyos crediticios, de organización, capacitación y asistencia técnica a los campesinos que resulten beneficiados con dotaciones de tierra.

— Apoyar a los acreditados para que aprovechen las mejores condiciones de mercado en la adquisición de insumos, maquinaria y equipo necesarios para su actividad productiva y en la comercialización de sus productos.

— Incrementar los niveles de recuperación directa de -- los créditos otorgados, de acuerdo con la capacidad real de pago de los productores.

— Proteger los financiamientos otorgados conforme a las disposiciones legales correspondientes, estableciendo una estrecha coordinación con ANAGSA (Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A.).

— Apoyar la silvicultura, la piscicultura y en general las actividades productivas del medio rural, complementarias a las agropecuarias, con el propósito de aprovechar integralmente la fuerza de trabajo y los recursos naturales del medio rural.

— Propiciar la complementariedad de las acciones que --

realiza la banca de fomento con las de la banca comercial, a efecto de fortalecer el financiamiento al desarrollo rural - integral.

— Racionalizar el uso de recursos y aumentar los ingresos propios, a fin de apoyar adecuadamente el financiamiento de las actividades operativas, cumplir con las obligaciones financieras, y hacer frente a los gastos administrativos.

— Incrementar la captación de recursos del público en el sector rural y modernizar la prestación de los servicios bancarios propiciando la retención del excedente económico y el acceso de los productores a dichos servicios.

— Modernizar la organización y administración del sistema para mejorar la eficiencia y eficacia, lograr la transparencia financiera y aprovechar adecuadamente los recursos humanos y materiales.

— Descentralizar y desconcentrar facultades, funciones y recursos humanos y materiales hacia los bancos regionales para fortalecer su autonomía de gestión.

— Supervisar el ejercicio y aplicación del programa de gastos administrativos, implantando para ello los mecanismos de seguimiento que permitan una adecuada utilización y distribución de los recursos.

— Lograr que la renovación moral se cumpla fundamentalmente en términos preventivos en todas sus acciones a través de una mayor racionalidad del quehacer público, conforme a los criterios de honestidad, eficacia y eficiencia. En este sentido, se procurará que las acciones tiendan a lograr estos objetivos en aras de coadyuvar de manera corresponsable y transparente en el mejoramiento de la calidad de vida del productor en el agro.

3.5. ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE BANRURAL

El Banco Nacional de Crédito Rural, está organizado en dos niveles: central y regional.

La estructura central, su función en materia crediticia, financiera, fiduciaria y administrativa, consiste en normar, planear, programar, presupuestar, evaluar y controlar las operaciones que realizan sus bancos regionales y fedicomisos.

La administración del Banco Nacional está encomendada a un Consejo Directivo y a un Director General. El Consejo Directivo es presidido por el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Para la coordinación del Banco Nacional con las demás entidades públicas que concurren al sector agropecuario, el -

Consejo Directivo establece las comisiones de programación - de crédito y asistencia técnica, de organización de productores, y de finanzas y administración, mismas que son presididas por los representantes de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Reforma Agraria y Hacienda y Crédito - Público, respectivamente.

El Director General del Banco Nacional de Crédito Rural, es designado por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tomando en cuenta los - requisitos que señala la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

Según lo establece la Ley Orgánica de Banrural, el Director General tendrá a su cargo la administración del banco y la representación legal del mismo, le corresponde la dirección, coordinación y control del Sistema Banrural; ejecuta - los acuerdos generales del Consejo Directivo, designa al personal técnico y administrativo, propone nombramientos y remociones de los gerentes de los bancos regionales y representa a la institución en los consejos de administración de otras entidades del sector público que se interrelacionan con las actividades del Banrural. Además preside los consejos directivos de los bancos regionales por ser la cabeza ejecutiva - de todo el sistema.

Además del Consejo Directivo y de la Dirección General,

el Banco Nacional de Crédito Rural, cuenta con las siguientes áreas:

Dirección de Operación, que tiene a su cargo la importante tarea de distribuir racionalmente los recursos del sistema en los programas crediticios que contemplan las diferentes actividades productivas del sector agropecuario, analizar, dictaminar e integrar a nivel nacional los planes de operación, supervisor, asesorar y autorizar el ejercicio del crédito, así como coordinar, asesorar y evaluar los diversos fideicomisos de la institución. (Ver anexo 2, proceso del crédito agropecuario).

Dirección de Programación y Finanzas, cuyas principales funciones son la planeación y coordinación de la elaboración del Banco Nacional y los doce bancos regionales, dirigir y controlar el ejercicio del presupuesto y evaluar los resultados de su operación, así como obtener recursos para el apoyo de los planes de operación.

Dirección de Administración, cuya función es la de proveer los recursos humanos y materiales que requiere la institución para desarrollar sus funciones; fijar compensaciones justas; procurar el mejoramiento técnico y humano; mantener y procurar el uso más eficiente de los recursos humanos y materiales; prestar los servicios necesarios para coadyuvar al desempeño de las actividades que desarrollen las otras áreas.

Estas tres direcciones, cuentan a su vez con el apoyo - de nueve subdirecciones generales, que en virtud de sus funciones, toman los siguientes nombres:

- Subdirección General de Crédito
- Subdirección General Fiduciaria
- Subdirección General de Programación y Presupuesto
- Subdirección General Financiera
- Subdirección General de Contabilidad y Control
- Subdirección General Comercial
- Subdirección General de Recursos Humanos y Materiales
- Subdirección General de Organización e Informática
- Subdirección General Jurídica y de Servicios Corporativos

Destacan también en la estructura, tres importantes - - áreas:

Contraloría Interna, cuyas funciones son vigilar la estructura y funcionamiento de los órganos del sistema, supervisa el cumplimiento de la normatividad vigente, considerando tanto los aspectos preventivos como correctivos y atiende las quejas y denuncias que presentan los acreditados del banco, público y empleados.

Unidad de Comunicación Social, cuyas funciones son difundir y fortalecer una imagen favorable del Sistema Banru--

ral, ante la opinión pública y en el interior a través de manejo de la información generada por las diversas áreas del banco para su difusión externa, apoyadas en los programas, sistemas y mecanismos de comunicación social e institucional.

Secretaría Técnica, cuya función es apoyar y auxiliar al Director General en las funciones que tiene encomendadas a través de acciones de seguimiento y control de los asuntos de las áreas a su cargo, de la integración de documentos técnicos, de análisis así como representar a la Dirección General en instancias de coordinación sectorial e intersectorial.

En cuanto a las funciones de las subdirecciones generales a continuación se exponen:

Subdirección General de Crédito: orientar los recursos crediticios hacia las regiones y zonas del país para apoyar las actividades productivas con créditos suficientes, supervisando y asesorando técnicamente la producción agropecuaria, de acuerdo a los lineamientos y políticas al respecto.

El otorgamiento de un crédito está sujeto a algunos factores que condicionan su obtención, tales como régimen de tenencia de la tierra, disponibilidad de garantías prendarias y capacidad del acreditado para devolver el préstamo.

Los requisitos necesarios para obtener un crédito, varían según el tipo de crédito que se solicite y otros factores, pero los más comunes son:

1. Para ejidatarios y sociedades ejidales:
 - a) Acta de posesión y deslinde.
 - b) Plano del ejido.
 - c) Certificación de la delegación agraria o de los miembros del comisariado ejidal.
 - d) Acta de asamblea general en la que se autorice la formación del grupo y se califiquen los poderes que tiene el comisariado ejidal para actos de administración de dominio, pleitos y cobranzas y -- suscripción de títulos de crédito, de acuerdo con el artículo 54 de la Ley General de Crédito Rural, inscrita en el Registro de Crédito Agrícola.
 - e) Certificado de no adecuado expedido por el registro de crédito agrícola y,
 - f) Carta de adeudos con el Sistema Banrural.

2. Para pequeños propietarios:
 - a) Copia de la escritura del rancho o propiedad en garantía.
 - b) Plano de la propiedad.
 - c) Balance personal del o los solicitantes.
 - d) Certificado de libertad de gravamen, que debe entregarse una vez autorizado el crédito.
 - e) Referencias personales, bancarias y comerciales.
 - f) Avalúo comercial de la propiedad en garantía. También se debe llenar por los sujetos de crédito, -

solicitud de crédito agropecuario. (Ver anexo - 3).

Subdirección General Fiduciaria: cumplir los encargos - fiduciarios del gobierno federal, mediante el acatamiento de disposiciones legales aplicando las políticas y procedimientos para cada fideicomiso en lo referente a recursos humanos, materiales y financieros dictando las bases para presupuesta ción y ejecución de los planes de operación a realizar.

Subdirección General de Programación y Presupuesto: con tribuir al cumplimiento de metas y políticas de gasto público, financiero y de desarrollo rural integral, coordinando - las tareas de programación y presupuestación del Sistema Ban rural, controlando su ejercicio y evaluando sus resultados - conforme a los lineamientos que establezca el gobierno federal en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Subdirección General Financiera: administrar los recursos financieros del Sistema Banrural, para hacer frente a -- las obligaciones financieras y dar cumplimiento a los progra mas operativos, de gasto y de inversión, así como coordinar los servicios depósitos a la vista, de ahorro a plazo, colocación de valores, créditos con recursos captados del público, cambios, órdenes de pago y en general, todos aquellos -- servicios bancarios, para lo cual se observan las disposicio nes, lienamientos, normas y políticas en esta materia a fin

de incrementar la captación de recursos del público a través de la promoción y difusión.

Subdirección General de Contabilidad y Control: coordinar el registro contable de las operaciones que se realizan en el Sistema Banrural, con apego a los lineamientos establecidos por los organismos normativos de la actividad bancaria a fin de obtener estados financieros debidamente analizados e interpretados que sirvan a las autoridades superiores de información para la toma de decisiones.

Subdirección General Comercial: apoyar la realización de los programas sustantivos del Sistema de Crédito Rural, poniendo al alcance de los habilitados de banco los insumos y el equipo que requieren para su proceso productivo, buscando las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, servicio y oportunidad que sean posibles, así como auxiliarlos en una mejor comercialización en su producción.

Subdirección General Jurídica y de Servicios Corporativos: defender los intereses del Banco Nacional de Crédito Rural, en el ámbito jurídico y orientar legalmente sus actividades, así como solucionar las necesidades que en el orden jurídico se le presenten a las diversas áreas de la institución, prestándole asesoría, o bien ejercitando las acciones legales que correspondan; así como planear, programar, dirigir y apoyar la celebración de asambleas de Consejo Directi-

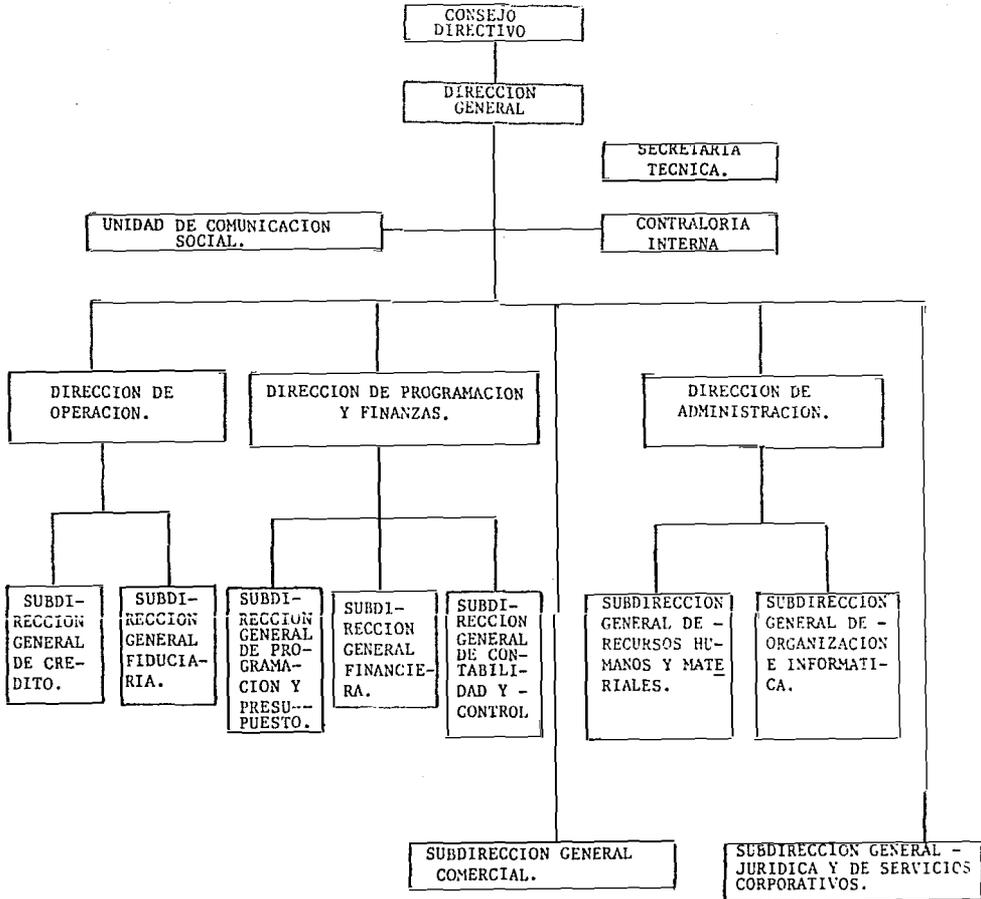
vo y Comisión Consultiva de los bancos y empresas filiales - que integran el Sistema Banrural, así como promover la procolización de actas, otorgamiento y renovación de poderes a servidores públicos de la institución y gestionar ante las - autoridades los asuntos encomendados.

Subdirección General de Recursos Humanos y Materiales: planear, dirigir y establecer los sistemas de administración y desarrollo de los recursos humanos que garantice los derechos de los trabajadores y propicie el ejercicio eficiente - de sus funciones, asimismo, apoyar el funcionamiento inte- - gral de la institución mediante el suministro oportuno de re cursos materiales y servicios generales, a fin de contribuir a la consecución de las metas fijadas por la institución.

Subdirección General de Organización e Informática: apo- - yar la optimización y desarrollo organizacional e informáti- - ca de la institución, en cuanto a la actualización de la in- - fraestructura técnico-administrativa en lo que se refiere a las normas, reglamentos y a la implantación de sistemas, pro cedimientos, métodos de trabajo y programa de descentraliza- - ción que se requieran para el mejor funcionamiento de las ac tividades sustantivas y de apoyo del Sistema Banrural. (Ver gráfica N° 3, Organograma de Banrural).

ORGANOGRAMA DEL BANCO NACIONAL DE CREDITO RURAL, S.N.C. INSTITUCION DE BANCA DE DESARROLLO. ESTRUCTURA BASICA, DICIEMBRE 1987.

GRAFICA No. 3



ORGANOS DESCONCENTRADOS Y DESCENTRALIZADOS.

BANCOS REGIONALES Y FIDEICOMISOS.

Ahora bien, la estructura regional se compone de doce - bancos regionales que son a su vez sociedades con patrimonio y personalidad jurídica propios. Situados en el interior -- del país, operan a través de numerosas sucursales ubicadas - estratégicamente para atender la problemática del crédito -- agropecuario en México.

Así se tiene, que la función crediticia, de la estructura regional, es realizada a través de los siguientes bancos regionales.

<u>Banco de Crédito Rural de:</u>	<u>Area de Influencia:</u>
Centro, Querétaro, Qro.	Querétaro, Guanajuato y Edo. de México
Centro Norte, Torreón, Coah.	Coahuila, Zacatecas y Re- - gión Lagunera de Durango
Centro Sur, Puebla, Pue.	Puebla, Hidalgo, Morelos, - Tlaxcala y Distrito Federal
Golfo, Veracruz, Ver.	Veracruz y Tabasco
Istmo, Tuxtla Gutiérrez, Chis.	Chiapas y Oaxaca
Noreste, Cd. Victoria, Tamps.	Tamaulipas, Nuevo León y - San Luis Potosí
Noreste, Cd. Obregón, Son.	Sonora y Baja California - Norte
Norte, Chihuahua, Chih.	Chihuahua y Durango
Occidente, Guadalajara, Jal.	Jalisco, Agascalientes y Co- lima
Pacífico Norte, Mazatlán, Sin.	Sinaloa, Baja California - Sur y Nayarit
Pacífico Sur, Zamora, Mich.	Michoacán y Guerrero

Peningular, Mérida Yuc.

Yucatán, Campeche y Quintana Roo

Para llevar el crédito al sector agropecuario, cada banco regional tiene un área de influencia para realizar sus -- operaciones delimitadas por entidades federativas, en donde se ubican la oficina matriz, las sucursales "A" y las sucursales "B", establecidas estratégicamente para brindar un -- buen servicio a los acreditados.

Es importante señalar que los criterios que se tomaron en cuenta para la creación de los bancos regionales del Sistema Banrural fueron entre otros:

- Contribuir a la descentralización del crédito agrícola del sector público y activar la integración de la economía agropecuaria regional.
- Acelerar la capitalización de las explotaciones y -- acrecentar los rendimientos de la tierra, así como -- elevar la productividad del esfuerzo humano y de las inversiones en bienes de capital.
- Uniformar los instrumentos, métodos y políticas en el campo financiero oficial, relacionados con las actividades agropecuarias.
- Aumentar los ingresos reales de agricultores y ganaderos y, pugnar por la multiplicación de oportunidades ocupacionales para la fuerza de trabajo rural.

La prosecución de estos objetivos de orden general, deberán lograrse en torno al propósito primario de que, con base en la creación de un nuevo sistema de crédito agrícola -- oficial, pudieran alcanzarse una mayor aceleración y un mejor encauzamiento de los esfuerzos gubernamentales encaminados a descentralizar, tanto desde el punto de vista geográfico como funcional, los financiamientos destinados a la producción del agro.

De tal manera, si bien desde una época anterior a 1976 ya se había iniciado esa tendencia en favor de la descentralización, los mayores requerimientos de crédito no sólo exigían la constitución del Banco Nacional del Crédito Rural, - para que otorgase apoyo financiero a los bancos oficiales regionales que se encontraban operando en esa fecha, sino que era indispensable que dicha institución procediera a crear - su propio sistema de bancos filiales, fungiendo respecto a ellos como una institución de redescuento.

Esta modalidad permite atribuir a la institución la característica de ser un banco de segundo piso, es decir, que no concede directamente sus préstamos a los agricultores y ganaderos, sino por conducto de las instituciones regionales dedicadas a financiar las actividades agrícolas sean o no -- sus filiales.

La estructura que tiene la oficina matriz, está integrada por las siguientes áreas orgánicas:

Un Consejo Directivo una Gerencia General, y cuatro Subgerencias de Area, siendo éstas: la de Crédito y Fideicomiso, la de Programación y Presupuesto, la de Finanzas y Administración y la de Organización e Informática; todas ellas con desagregaciones departamentales y a nivel de oficina según sus requerimientos; adicionalmente existen áreas de apoyo y supervisión, tales como: Captación y Servicios Bancarios, -- Contraloría Interna, Unidad de Supervisión, Unidad de Coordinación de Programa, Contabilidad General, Departamento Jurídico, Delegación Comercial y Comunicación Social. (Ver gráfica N° 4).

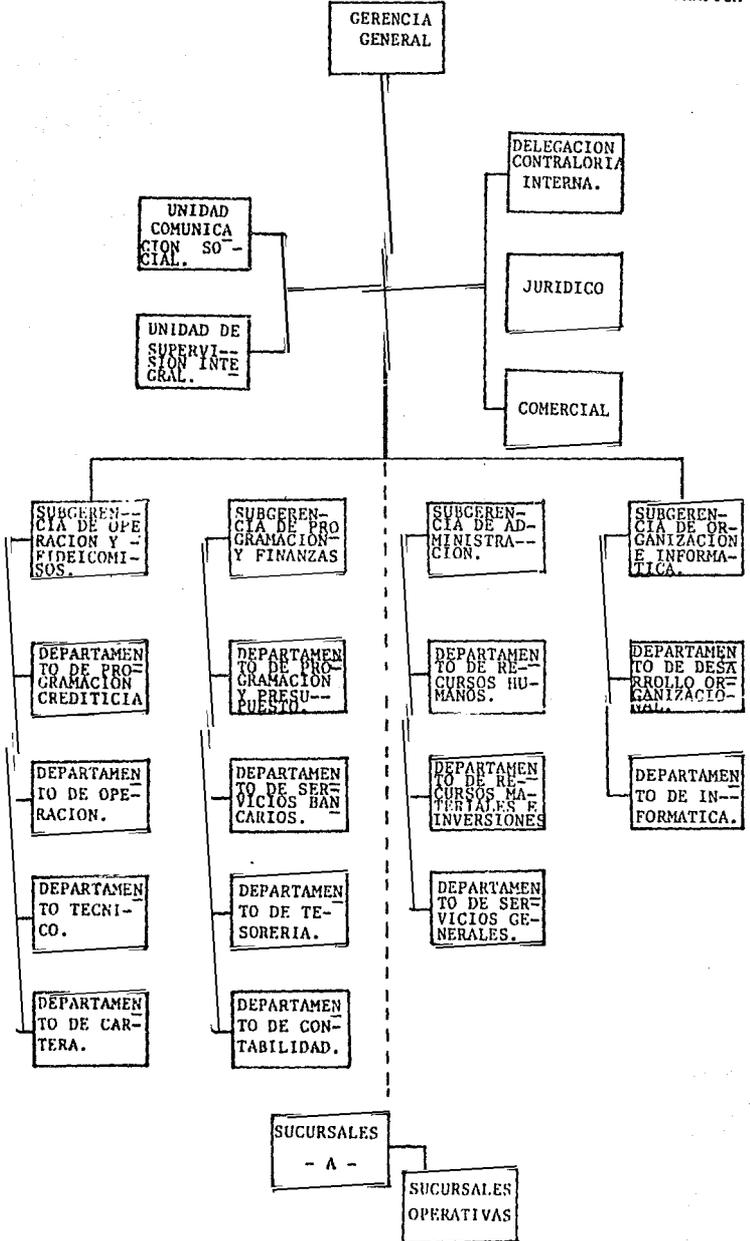
Así, se mencionarán breves comentarios referentes a las funciones de cada una de ellas.

El Consejo Directivo, aprobará los programas sobre el establecimiento, reubicación y clausura de sucursales para su autorización ante Banrural, S.N.C., y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, asimismo, el informe anual de la Gerencia, el programa operativo de financiamiento, autorizará los informes sobre la ejecución y propondrá a Banrural, S.N.C., modificaciones al reglamento orgánico.

La Gerencia General establece las metas y planes de operación del Banjo Regional a corto, mediano y largo plazo de acuerdo con las políticas y normas dictadas por el H. Consejo Directivo y el Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C., -

ORGANOGRAMA ESTRUCTURAL.
PARA OFICINA MATRIZ.

GRAFICA No. 4



así como supervisar que las actividades desarrolladas, contribuyan al logro de dichas metas.

Subgerencia de Crédito y Fideicomiso consolida las necesidades crediticias de la clientela establecida y concerta regionalmente los techos financieros para su presentación ante Banrural y los diferentes fideicomisos que participan en la institución.

Subgerencia de Programación y Presupuesto es la responsable de coordinar en el Banco Regional el proceso de programación y presupuestación en estricto apego a las normas de austeridad en el gasto y disciplina presupuestal establecidas por el gobierno federal a través del Banco Nacional, procurando además, la evaluación de sus resultados.

Subgerencia de Finanzas y Administración es la encargada de administrar los recursos humanos, materiales, financieros y de procurar los servicios generales de apoyo para las demás áreas, con el propósito de salvaguardar los activos -- que constituyen el patrimonio de la institución, así como el cumplimiento de las obligaciones contraídas con prestadores de servicios y empleados.

Subgerencia de Organización e Informática es el área de apoyo organizativo y de proceso de información que permite -- por un lado, simplificar el esquema administrativo del Banco Regional y por otro, diseñar en coordinación con las áreas --

usuarias; sistemas automatizados, que permitan proporcionar un mejor servicio a la clientela y eficientar las actividades.

El área de Captación y Servicios Bancarios complementariamente a los que el Regional proporciona al público en general, participa también como soporte del área de desarrollo en sus distintas actividades, proporcionando los servicios de caja en toda la red de sucursales; así como canalizando la mayor parte de las suministraciones a través de cuentas de cheques y de este modo contribuyendo a inducir a los acreditados a los servicios bancarios tradicionales.

La Delegación Comercial, apoya con insumos y el equipo que requieran para su proceso productivo los habilitados, -- buscando las mejores condiciones en cuanto a precio, claridad, servicios y oportunidad, así como auxiliares en la mejor comercialización de sus productos.

La Delegación de la Controloría, está orientada a detectar irregularidades en toda la esfera del Regional en materia administrativa, financiera y de servicios bancarios que afecten el patrimonio o la imagen de la institución, levantando las actuaciones correspondientes cuando el caso lo amere y proceder a la regularización de la situación existente, se complementa con las actividades de la Unidad de Supervisión que menciono a continuación.

Esta Unidad es una de las herramientas utilizadas por la gerencia para medir la eficiencia de la operativa crediticia, a través de la observancia de las políticas y lineamientos enmarcados en la Ley General de Crédito Rural y de las normas de operación establecidas por la institución, su finalidad es básicamente detectar posibles incongruencias operativas y proponer las alternativas de solución adecuadas para su regularización.

La Unidad de Coordinación de Programas, es el enlace del Banco Regional con los comités estatales de planeación para el desarrollo, en la tarea de compatibilizar los programas agropecuarios de los gobiernos federal, estatal y municipal.

Contabilidad General, es el área encargada de registrar todas las operaciones derivadas de los procesos administrativos, crediticios y de servicios bancarios, así como cumplir con las normas, políticas y procedimientos emanados por esta materia por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, el Banco Nacional de Crédito Rural y la Gerencia del Banco Regional.

El Departamento Jurídico tiene como función representar y asesorar a la institución en todos los asuntos y juicios civiles administrativos, laborales y penales, ya sea con el carácter de actora o demandada, también interviene en las ac

tividades de normalización legal en los movimientos internos de la institución.

La Unidad de Comunicación Social, se encarga de fortalecer y mantener una imagen favorable del Banco Regional ante la opinión pública y establecer internamente un sistema de comunicación que permita la vinculación del personal con los objetivos institucionales.

En las sucursales "A", la estructura orgánica, se establece para cumplir las funciones de supervisión y apoyo, que a través de las siguientes áreas se ejercen hacia las sucursales "B" una Gerencia de Sucursal "A", un Departamento de Finanzas y Administración y otro de Crédito, ambos conformados por oficinas y secciones jerárquicas estructuradas, además, dotadas con áreas de soporte para cubrir los asuntos jurídicos y las actividades comerciales y las de servicios bancarios. Así también, tiene incluida una oficina de operación encargada de realizar funciones y actividades crediticias, equivalentes a las que realiza una sucursal "B". (Ver gráfica N° 5).

En cuanto a las sucursales "B" o sucursales operativas, su estructura orgánica se define con un Gerente de Sucursal "B", una Oficina de Finanzas y Administración y una Oficina de Crédito, integrados con secciones y mesas, cuya finalidad es principalmente establecer la relación banco-clientela y -

realizar los trámites de promoción, autorización y ejercicio de todos los tipos de crédito y servicios bancarios que puede proporcionar el banco. (Ver gráfica N° 6).

Debido a las características geográficas donde las sucursales "B" se ubican se ha previsto en algunas; implementar oficinas de trámite que faciliten la relación del banco y sus acreditados acercándoles a través de éstas los servicios que otorga la institución y generalmente se constituyen por un encargado y un número suficiente de inspectores de campo, necesarios para cubrir los requerimientos de la clientela y tratar de llevar prácticamente el crédito al campo.

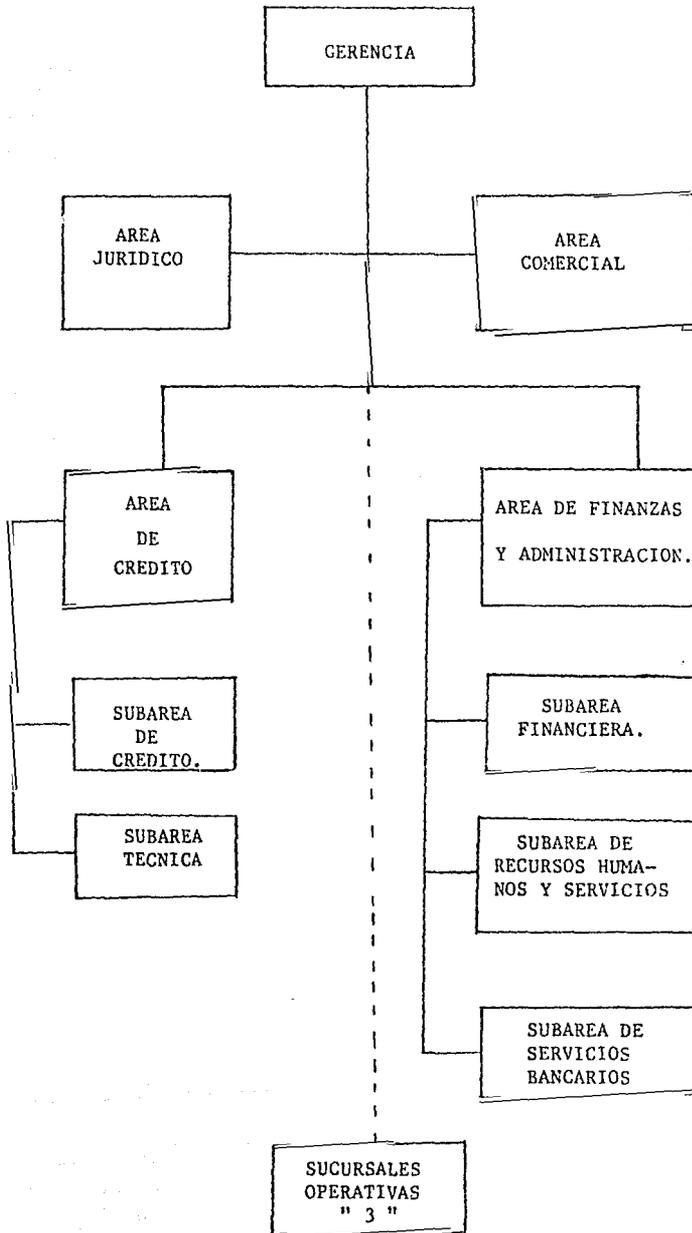
3.6. PLANES DE OPERACION

Se le da el nombre de Plan de Operaciones al instrumento que norma y regula las operaciones crediticias del Sistema Banrural y el cual se integra con los planes de operación de los bancos regionales.

El plan de operaciones concilia los lineamientos de política del gobierno federal en materia de crédito al agro, - para el mejor aprovechamiento de los recursos naturales técnicos y humanos dentro de la jurisdicción de cada banco regional y para un ciclo dado y regula las demandas de crédito.

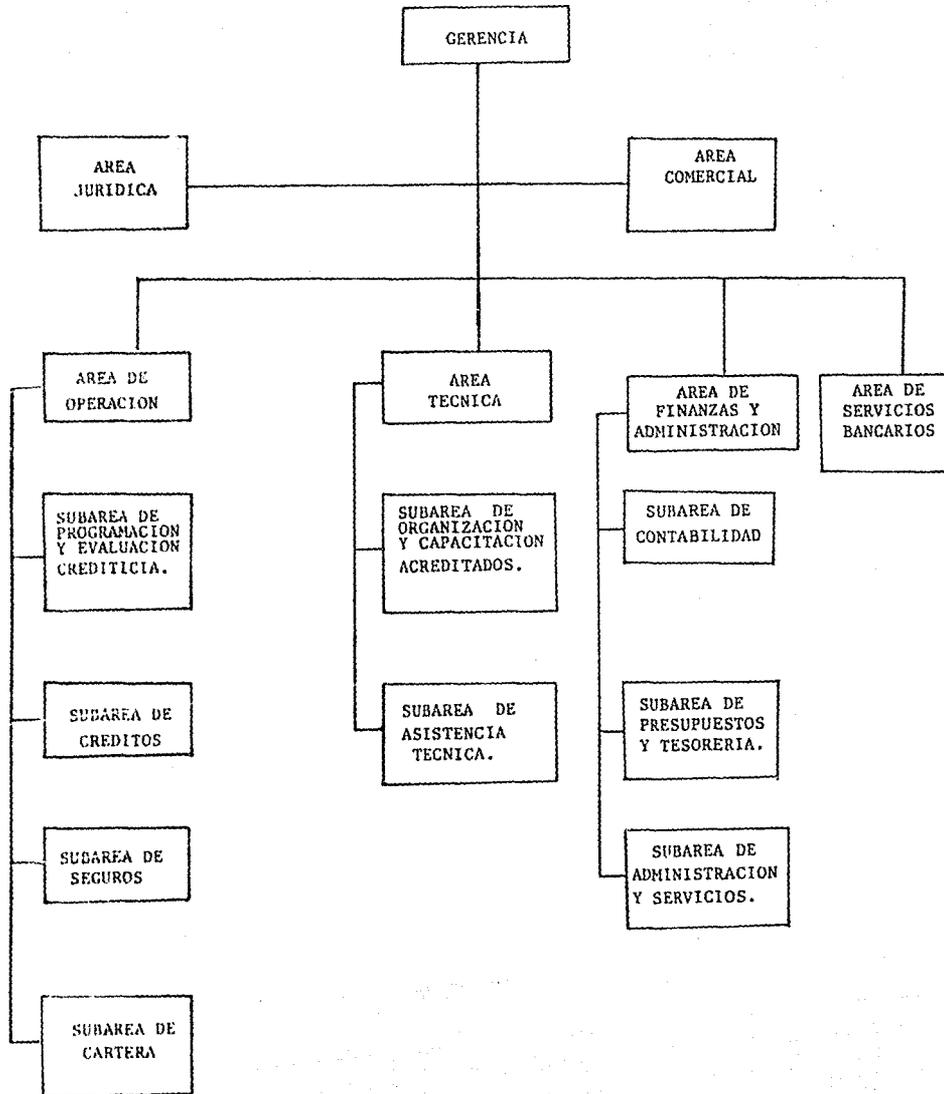
ORGANOGRAMA ESTRUCTURAL.
PARA SUCURSAL " A " .

GRAFICA No. 5



ORGANOGRAMA ESTRUCTURAL PARA
SUCURSAL OPERATIVA " 3 " .

GRAFICA No. 6



Los planes de operación deberán contener en su mayor -- proporción las demandas de crédito que manifieste la cliente la de las sucursales atendiendo a las características económicas y ecológicas de la región. El monto total de cada -- plan deberá complementarse con las solicitudes en firme que se consideren viables de atender, así como con la estimación o previsión de otras que pudieran presentarse durante la ejecución de los programas.

Por otra parte, se debe mencionar, con el objeto de que el ejercicio de los planes no se vea sujeto a la problemática que implica el trámite de transferencias y ampliaciones de líneas de crédito, que retarden la atención oportuna de las solicitudes, se requiere que en la planeación se mejoren los medios para lograrlo y que su dictamen se lleve a cabo -- conforme a la secuencia establecida en las normas vigentes.

Los componentes de los planes de operación son los siguientes: los costos unitarios de producción, la magnitud de las líneas específicas de crédito, el número de beneficiarios por sector de tenencia de la tierra, los programas de asistencia técnica, la sugerencia del origen de los recursos que se deben aplicar para el ejercicio de cada línea, y por último, las justificaciones referentes a las líneas que se aporten de su crecimiento normal.

Para poder lograr lo antes expuesto, es necesario darle

la atención conveniente a la formulación correcta de cada -- uno de estos componentes, en forma especial lo referente al costo unitario de producción (PO-L)^(*) que es el elemento de ministraciones y recuperaciones, programa de insumos materiales y de asistencia técnica, utilizándose también como guía para el ejercicio y supervisión del crédito.

Para lograr oportunidad en la formulación de los planes de operación, es conveniente que los costos unitarios de producción sean actualizados durante el ejercicio de la línea - correspondiente así como auscultar las necesidades de crédito de la clientela para el ciclo inmediato.

Ahora bien, el Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C., trabaja con dos planes de operación, para el periodo de siembra.

Primavera-Verano

Otoño-Invierno

La división con que opera el Banco no afecta a los ca-- lendarios para cultivo ya que, éste se guía por las recomendaciones sobre las épocas de preparación de suelos y siem- - bras de los diferentes cultivos dados por la Secretaría de - Agricultura y Recursos Hidráulicos.

(*) Es común usar en la Administración Agropecuaria la simbología PO-L, la cual formula para uso interno del Banco de Crédito Rural la cuantificación de los costos unitarios de producción.

Los datos que envían los bancos regionales al Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C., para elaborar los planes de operación, se estimarán en relación con el ciclo análogo anterior y las necesidades de la clientela en ejercicio; así como de promoción agrícola para ampliación de operaciones, - apertura de nuevas zonas o para otros cultivos distintos a los que se venían atendiendo. Los datos citados anteriormente, sirven de base para la elaboración del plan global de -- operaciones de la institución.

3.7. APROBACION Y EJECUCION

Primeramente se tiene, que cada banco regional integra su plan de operaciones el cual es llevado para su revisión, dictamen y aprobación al Banrural, Dirección de Operación y ésta lo somete a la consideración del comité de crédito y -- una vez aceptado por éste, la citada Dirección gira a todos los regionales la autorización preliminar para que de inme-- diato envíen operaciones; pero simultáneamente el plan es -- presentado a las comisiones correspondientes del H. Consejo Directivo y con cuya opinión es turnado ante el propio Consejo para su aprobación definitiva.

Más adelante, por conducto de la misma Dirección de Operación, se elabora y firma el contrato de apertura de línea

de crédito con cada uno de los bancos regionales. Una vez - obtenida la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como coordinadora del sector financiero y crédito, y asignados por la misma los apoyos financieros, Banrural inicia los retiros de los dineros y se notifica a las subdirecciones generales y gerencias de la mencionada Dirección de Operación, el plan de operaciones.

Cada banco regional somete a la consideración de su H. Consejo Directivo el plan de operaciones que le fue autorizada por Banrural, y una vez aprobado, el banco lo distribuye por sucursales "A" para que sea operado con la clientela.

Así una vez que las sucursales "B" cuentan con la autorización correspondiente para operar su plan de operaciones, proceden a realizar las contrataciones con la clientela.

En dicho contrato, se establecen los términos y condiciones bajo las cuales se otorga, igualmente, se consignan las obligaciones de ambas partes, así como sus derechos y, se hace una amplia descripción de los bienes dados en garantía de quienes concurren a contratar y de su personalidad jurídica, igualmente se señala el objeto u objetos a que se -- destinará el crédito, su forma de pago y todas las condiciones a que se sujetará el ejercicio del mismo.

El contrato, una vez firmado por ambas partes deberá --

ser registrado en el Registro de Crédito Agrícola, con lo --
cual el predio o los bienes dados en garantía queden oficial
mente registrados con ese gravamen y por consiguiente, se --
puede iniciar ya la operación del crédito.

La operación o ejercicio del crédito, se ajusta a los -
lineamientos técnicos preestablecidos por la Secretaría de -
Agricultura y Recursos Hidráulicos para todo el país y su mi
nistración se hace en forma oportuna, pues de suceder lo con
trario, no se lograría los objetivos planeados y por ende el
liente no obtendrá las cosechas o productos planeados y la -
institución no recuperará los créditos invertidos en su tota
lidad.

Por último, se mencionará que al término de cada ciclo
agrícola, se procede en forma sistemática a evaluar los re--
sultados obtenidos en los siguientes aspectos básicos: de or
ganización, técnicos, financieros y administrativos, ya que
con esa información se formula el plan de operaciones del ci
clo homólogo siguiente y sobre todo es el punto de partida -
para la planeación y programación de los nuevos créditos que
solicite la clientela para los ciclos subsecuentes.

No se debe debe dejar de mencionar, que estas evaluacio
nes se ejecutan con el objeto de tomar en cuenta las expe- -
riencias satisfactorias y corregir las fallas en que se hu--
biera incurrido, hasta eliminar aquellos aspectos negativos.

Así es preciso también señalar que de 1976 a 1986 se -- han asignado más recursos financieros al Sistema Banrural pa -- ra un mayor apoyo al agro (cuadro N° 4), lo cual ha dado co -- mo resultado una mayor participación hacia la descentraliza -- ción del crédito agropecuario y por ende cierto fortaleci -- miento al desarrollo municipal que se ha dado gracias al apo -- yo federalismo en materia del crédito, pero no de una manera suficiente como debiera de ser para lograr una mayor produc -- tividad agrícola y también lograr la autosuficiencia alimen -- taria.

De todo lo anteriormente expuesto, en el presente capí -- tulo podemos afirmar que es la Administración Pública en don -- de el gobierno tiene su sustento para dar respuesta a los -- problemas que en su conjunto presenta la sociedad y que en -- el caso particular de nuestro objeto de estudio es el Banco -- Nacional de Crédito Rural como parte de la Administración Pú -- blica paraestatal, dando respuesta a la población campesina. -- (Ver cuadros N° 5 y 6).

CUADRO N° 4

BANCO NACIONAL DE CREDITO RURAL, S.N.C.
 CREDITOS OTORGADOS EN LOS AÑOS AGRICOLAS 1976-1986
 (Millones de pesos)

AÑOS	AVIOS	REFACCIONARIOS	OTROS TIPOS DE CREDITO	TOTAL
1976	13,764.1	2,944.2	1,535.4	18,243.7
1977	19,746.9	3,696.8	825.1	24,268.8
1978	21,871.3	5,259.9	1,318.5	28,549.7
1979	27,523.9	8,910.7	1,421.6	37,856.2
1980	38,977.4	12,987.9	3,454.8	55,420.1
1981	56,563.1	17,464.4	3,159.1	77,186.6
1982	77,312.6	20,486.1	4,123.1	101,921.8
1983	118,150.9	30,817.4	5,541.8	154,510.1
1984	225,488.1	53,412.5	7,911.4	286,812.0
1985	412,474.2	72,480.2	10,193.0	495,147.4
1986	663,160.3	115,902.3	19,700.2	798,762.8

FUENTE: Direcciones de Finanzas y Operación, Ed. Banrural, S.N.C., México, 1987.

CUADRO N° 5

BANCO NACIONAL DE CREDITO RURAL, S.N.C.

SUPERFICIE HABILITADA EN LOS AÑOS AGRICOLAS 1976-1986
(Miles de hectáreas)

AÑOS	SUPERFICIE HABILITADA
1976	3,953.6
1977	3,967.7
1978	3,776.5
1979	4,039.3
1980	5,590.0
1981	6,961.2
1982	7,248.2
1983	6,042.4
1984	5,722.7
1985	7,173.6
1986	7,240.0

FUENTE: Direcciones de Finanzas y Organización,
Ed. Banrural, S.N.C., México, 1987.

CUADRO N° 6

BANCO NACIONAL DE CREDITO RURAL, S.N.C.

NUMERO DE BENEFICIARIOS ATENDIDOS DURANTE
LOS AÑOS AGRICOLAS 1976-1986

AÑOS	NUMERO DE BENEFICIARIOS		
	SECTOR EJIDAL	SECTOR PEQUEÑA PROPIEDAD	TOTAL
1976	641,000	27,000	668,000
1977	792,000	34,000	826,000
1978	957,000	30,000	987,000
1979	1'112,000	131,000	1'243,000
1980	1'348,000	102,000	1,450,000
1981	1'488,000	112,000	1'600,000
1982	1'581,000	119,000	1,700,000
1983	1'367,000	103,000	1'470,000
1984	977,000	145,000	1'122,000
1985	1'435,000	215,000	1'650,000
1986	1'435,000	215,000	1,650,000

FUENTE: Direcciones de Finanzas y Operación, Ed. Banrural,
S.N.C., México, 1987.

CAPITULO IV

EL DIAGNOSTICO Y LA MODERNIZACION EN EL FINANCIAMIENTO AGROPECUARIO

4.1. EL SECTOR AGROPECUARIO BAJO LA OPTICA DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION

Para darnos cuenta de la importancia que ha tenido el sector agropecuario en el contexto de la Administración Pública, es preciso recurrir al presupuesto de egresos de la federación para una mayor comprensión de nuestro objeto de estudio.

Tenemos así, que los recursos presupuestales federales asignados al sector agropecuario durante el año de 1986 representaron un 8.4% del total. (30)

Ahora bien, dicho presupuesto proviene de la recaudación de impuestos tales como: (31)

- Impuestos sobre la renta
- Impuestos al comercio exterior
- Otros ingresos ordinarios
- Empréstitos y financiamiento del gobierno federal
- Petróleos Mexicanos
- Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

(30) Presupuesto de Egresos de la Federación, Exposición de Motivos, Ed. SPP, México, D.F., 1986, p. 51.

(31) Santillán López Roberto, Teoría General de las Finanzas, Ed. UNAM, México, 1963, pp. 83-90.

- Comisión Federal de Electricidad y Compañía de Luz y Fuerza
- Impuestos al valor agregado
- Empréstitos y financiamiento de organismos y empresas
- Otros ingresos de organismos y empresas

Una vez adquirido dicho presupuesto se programa para un año y se distribuye a los distintos sectores y a gasto no -- sectorizable, entre los primeros tenemos:

Sectores	}	Desarrollo Rural
		Desarrollo Regional y Ecología
		Pesca
		Educación
		Salud y Seguridad Social
		Comunicaciones y Transportes
		Comercio y Abasto
		Turismo
		Energéticos
		Industrial
		Administración

Por otra parte, al hablar de la designación del presupuesto del gobierno federal cabe mencionar cual es el concepto más idóneo para nuestro estudio.

El presupuesto viene a ser la autorización dada por la Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo, para costear

las actividades oficiales, obras y servicios públicos a cargo del gobierno federal, durante el periodo de un año, a partir del 1° de enero de cada ejercicio fiscal.

Para conservar un punto de equilibrio entre el ingreso y el gasto público la distribución del presupuesto está encomendado a la Secretaría de Programación y Presupuesto en - - coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, anualmente cada una de las secretarías somete a consideración su programa del presupuesto el cual debe ser aprobado - por el Poder Legislativo.⁽³²⁾

A continuación mencionaré la forma en que se distribuyó el presupuesto en 1986 y así formarnos una visión más clara de la forma en que se asigna el presupuesto federal tanto a nivel de cada una de las dependencias como a nivel sectorial.

DIRECTORIO DEL GOBIERNO FEDERAL

01 Legislativo	12,213'300,000
02 Presidencia de la República	14,650'500,000
03 Judicial	22,401'800,000
04 Gobernación	44,510'000,000
05 Relaciones Exteriores	46,142'800,000
06 Hacienda y Crédito Público	526,220'000,000

(32) Ver bases jurídicas del presupuesto, anexo N° 7.

07 Defensa Nacional	287,230'300,000
08 Agricultura y Recursos Hidráulicos	598,610'500,000
09 Comunicaciones y Transportes	694,051'300,000
10 Comercio y Fomento Industrial	674,219'100,000
11 Educación Pública	1.551,300'000,000
12 Salud	232,602'300,000
13 Marina	87,525'100,000
14 Trabajo y Previsión Social	23,503'500,000
15 Reforma Agraria	39,155'800,000
16 Pesca	58,163'300,000
17 Procuraduría General de la República	17,219'200,000
18 Energía, Minas e Industria Paraestatal	1.260,255'800,000
19 Aportaciones o Seguridad Social	156,162'800,000
20 Desarrollo Urbano y Ecología	92,078'500,000
21 Turismo	27,262'100,000
22 Erogaciones no Sectorizables	
23 Ramo de Deuda Pública	10.841,874'900,000
24 Programación y Presupuesto	71,253'100,000
25 Desarrollo Regional	363,373'400,000
26 Contraloría General de la Federación	7,758'500,000
27 Participaciones a Estados y Municipios	1.992,000'000,000
28 Erogaciones para Saneamiento Financiero	124,832'000,000
29 Reconstrucción	259,000'000,000
T O T A L	<u>19.125,559'900,000</u>

SECTORES

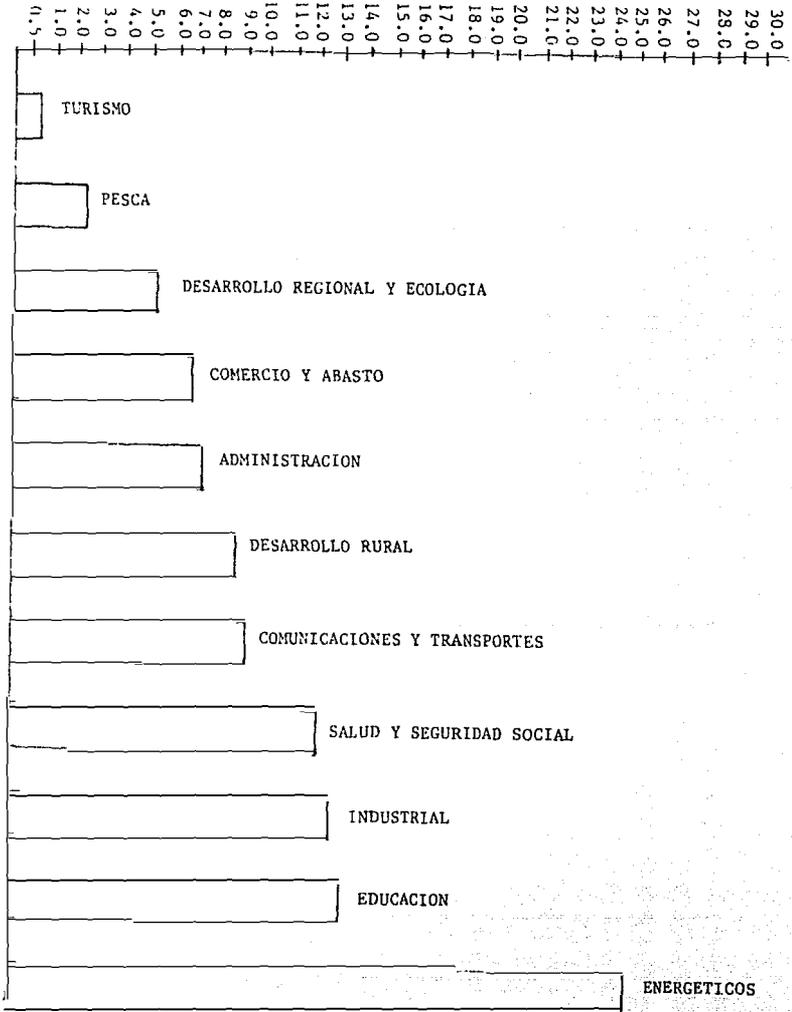
(Miles de millones de pesos)

	NORMAL	RECONSTRUCCION	TOTAL	PARTICIPACION (%)
Desarrollo Rural	1,255.3	38.3	1,293.6	8.4
Desarrollo Regional y Ecología	509.8	177.0	686.8	4.5
Pesca	272.1		272.1	1.8
Educación	2,114.3	5.0	2,119.3	13.8
Salud y Seguridad	1,768.7	66.0	1,834.7	11.9
Comunicaciones y Transportes	1,340.7	13.7	1,354.4	8.8
Comercio y Abasto	1,018.5		1,018.5	6.6
Turismo	29.0		29.0	0.2
Energéticos	3,822.8		3,822.8	24.8
Industrial	1,877.2		1,877.2	12.2
Administración	1,082.6		1,082.6	7.0
TOTAL Sectorial	<u>15,091.0</u>	<u>300.0</u>	<u>15,391.0</u>	<u>====</u>

Si analizamos en forma comparativa en base a la participación del porcentaje (ver gráfica N° 7), nos encontramos -- que el sector con mayor grado de importancia es el energético, en segundo grado el sector educación, como tercer lugar el sector industrial, continuando en orden de importancia -- los siguientes sectores:

PRESUPUESTO SECTORIZADO EN 1986.

GRAFICA No. 7



- Salud y Seguridad Social
- Comunicaciones y Transportes
- Desarrollo Rural
- Administración
- Comercio y Abasto
- Desarrollo Regional y Ecología
- Pesca, y
- Turismo

Con la obtención de estos datos, observamos que en la actualidad el sector agropecuario ocupa un lugar intermedio dentro de la Administración Pública mexicana lo cual es realmente insatisfactorio ya que en materia agropecuaria no se ha consolidado la autosuficiencia alimentaria, pues hay que recordar que la producción alimentaria tiene valor estratégico. A modo de orientación hay que observar que los países asiáticos antes de abrir la inversión extranjera a la industria, cerraron el agro y son autosuficientes en materia alimentaria. Tenemos que reconocer: hacia donde se incline el agro se inclinará el destino de México, de ahí nuestra preocupación el que se otorgue un mayor porcentaje de presupuesto al sector agropecuario, para que éste sea una base firme para el desarrollo integral de los otros sectores, y por consecuencia se dé el progreso del país.

Por otra parte es preciso aclarar que no obstante las exigencias de austeridad y disciplina presupuestal, que se -

han dado en este gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, se han hecho grandes esfuerzos de las entidades que integran el sector agropecuario, con objeto de garantizar a la mayoría - de los habitantes del país el derecho a la alimentación.

4.2. DIAGNOSTICO DEL CREDITO AGROPECUARIO

El sector agropecuario es importante por el universo social y económico que representa en nuestro país, tradicionalmente ha sido una preocupación de primer orden del gobierno de la República bajo responsabilidad de la Administración Pública; constante a través del tiempo, sobre todo en la última década en donde se han registrado apreciables bajas en el ritmo de crecimiento de la producción, empleo e ingreso, de ahí que en diversas épocas se hayan presentado necesidades de cambios que han requerido adaptaciones y acciones programadas de todos los instrumentos de política agropecuaria, con el objeto de acelerar el crecimiento de la producción agropecuaria.

En este sentido, el crédito agropecuario conjuntamente con los precios de garantía, los estímulos fiscales y tributarios, la organización y capacitación campesina y la asistencia técnica, entre otros, ha coadyuvado a aumentar la oferta de productos básicos para el consumo interno y expor-

tación; interviniendo para que a través de una adecuada - - transformación y comercialización se genere empleo y divisas, se aumente el nivel de vida de los campesinos y se mejore la infraestructura social básica y los servicios productivos.

El crédito agropecuario no ha cumplido con los objeti--vos por los cuales se instrumentó.

Cabe hacer referencia a la década de los ochentas, en - efecto mientras que en el año de 1983 se canalizaron crédi--tos por un total de 404 mil millones de pesos, con lo que se apoyó una superficie de 9 millones de hectáreas y se benefi--ció a 2.2 millones de productores; en el año de 1986 se die--ron crédito por 2 billones 142 mil millones de pesos, habili--tándose una superficie de alrededor de 11 millones de hectá--reas, en beneficio de 2.8 millones de productores.

Es difícil esperar que el financiamiento a tasas prefe--renciales cubra el 100% de la demanda de crédito para todos los cultivos, actividades y estratos de productores, ya que ello provocaría efectos que podrían ser no adecuados para - el sano desarrollo agropecuario. Es necesario continuar uti--lizando e incluso intensificando el uso de crédito no insti--tucional; ya sea con recursos propios de los productores o - de fuentes no tradicionales.

Dentro de la política de inducción de la producción, --tanto de alimentos básicos como de exportación en el sector

agropecuario, se encuentran las tasas de interés al productor, las cuales son y han sido preferenciales en relación con las comerciales y las que se cobran en otros sectores. Sin embargo, se puede afirmar que a pesar de que éstas han sido bajas, no han influido, ni inducido una mayor capitalización del sector, ni aumentos en la productividad. Por ello, se hace necesario instrumentar acciones conjuntas y coordinadas entre las diversas instituciones y organismos relacionados con el sector agropecuario, a fin de que el productor eleve la productividad en este sector, procurando el mejor aprovechamiento de los recursos en el agro y que finalmente mejore su bienestar económico y social.

Dentro de las posibilidades que permite la coyuntura financiera por la que atraviesa la economía nacional, los apoyos financieros al sector agropecuario seguirán siendo crecientes, previéndose consolidar en el presente año las metas alcanzadas en años anteriores. Sobre esta base la orientación de los programas financieros de las entidades que apoyan al sector agropecuario Banco Nacional del Crédito Rural, Fideicomiso para Crédito en áreas de Riego y de Temporal, Fideicomiso instituidos en Relación con la Agricultura, Ganadería y Avicultura, Sociedad Nacional de Crédito y Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A., tendrán como premisa consolidar las metas operativas en cuanto a crédito y aseguramiento.

Para 1987 el Sistema Financiero está programando un total de apoyos crediticios por 3 billones 290 mil millones de pesos, superiores en 53% a lo ejercido en 1986. Con estos recursos se habilitará una superficie de 11 millones de hectáreas y se beneficiará a 2.8 millones de productores. La Aseguradora por su parte, programó un total de coberturas por 2 billones 878 mil millones de pesos, de las cuales para el ramo agrícola corresponden 1 billón 442 mil millones, a fin de asegurar una superficie de 7.3 millones de hectáreas; al ramo ganadero 675 mil millones, para el seguro de vida campesino 573 mil millones y 188 mil millones para seguros conexos.

Las cantidades y datos estadísticos antes citados corresponden al informe de la Gerencia de Análisis de Resultados del Banco Nacional de Crédito Rural.

Se continuará otorgando prioridad al financiamiento de cultivos y actividades fundamentales en materia alimentaria y de fomento a las agroexportaciones; enfocando la atención de manera especial al sector social de la producción, constituido por ejidatarios y pequeños propietarios minifundistas.

Ante el imperativo de consolidar la planta productiva en el sector, se hace necesario imprimir mayor rentabilidad y eficiencia al campo y de ser más competitivo, tanto en lo interno como en el externo, por lo que habrá que buscarse --

nuevos caminos y opciones que logren ese objetivo, cobrando así mayor sentido el programa de reconversión dentro del - - cual se contempla el proceso de adaptación de la empresa productiva a las innovaciones tecnológicas para hacerla más eficiente y competitiva.

El cambio estructural como estrategia de desarrollo, -- responde a las necesidades de la realidad económica actual, reorientando el patrón de producción y de especialización, - al fomentar la integración vertical y horizontal de las ex--plotaciones agropecuarias y agroindustriales, promoviendo el desarrollo tecnológico e impulsando la desconcentración de - la actividad económica nacional.

4.3. PROSPECTIVA A CORTO PLAZO DEL SISTEMA FINANCIERO AGROPECUARIO MEXICANO

En este esquema tanto la banca de desarrollo como la comercial jugarán un papel importante cada una en su ámbito de competencia. La Banca de Desarrollo financiará al sector social apoyando con crédito a las actividades prioritarias de interés nacional, mediante el otorgamiento de préstamos a tasas y plazos preferenciales, por tipo de crédito, productor y actividad, con el propósito de incrementar la eficiencia - de la actividad y hacerla competitiva. Adicionalmente se --

cuenta con los Fondos de Fomento Económico que constituyen - un poderoso instrumento para canalizar y realizar acciones - específicas hacia los fines del desarrollo y fomento a la -- producción en el sector agropecuario que coadyuven a la acti- vidad crediticia.

Las Sociedades Nacionales de Crédito Instituciones de - Banca Múltiple en sus operaciones propias y de redescuento - con el FIRA por su parte apoyarán a todos los productores -- que cuenten con capacidad de pago, recursos naturales e in- fraestructura para hacer viables técnicas y financieramente los proyectos de inversión que se proponen a este tipo de -- banca. A los productores de bajos ingresos también se les - proporcionará apoyo a través de diferentes mecanismos, que - permitirán asegurar la recuperación de los créditos entre -- los que destacan: evaluación y dictamen de proyectos; garan- tía de recuperación de crédito; reembolsos de costos de asis- tencia técnica; adiestramiento de técnicos; capacitación y - organización de productores; promoción y asistencia técnica.

Dentro de esta estructura financiera, el crédito se uti- lizará como un factor de cambio estructural, buscando la in- terrelación con otros sectores para modernizar y eficien- tizar modelos de producción agropecuaria tradicional en aque- llas regiones de escaso potencial productivo, adecuando los patrones de producción con la disponibilidad y calidad de -- los recursos.

En el caso de áreas o regiones con alto potencial productivo el crédito se utilizará para acelerar la integración horizontal y vertical del proceso productivo, consolidar patrones de patrones de producción más articulados hacia adentro y más competitivos al exterior.

Considerando la escasez de recursos y su óptima asignación, el crédito deberá orientarse hacia las áreas de mayor potencial productivo, antes no financiadas, en detrimento de las áreas de alta siniestralidad y de baja productividad. -- Se rehabilitarán y capitalizarán las empresas productivas -- con problemas de liquidez, como medio para lograr una mayor eficiencia y productividad, en términos de calidad, precio y servicios, para incrementar las exportaciones y sustituir -- las importaciones.

Se fortalecerán los programas crediticios hacia el fomento de las actividades de exportación, no sólo en los aspectos de comercialización sino también en los de producción y acopio.

En resumen, el cambio estructural tiene como objetivo fundamental la consolidación de un patrón de crecimiento más articulado hacia adentro y más competitivo al exterior. Por ello, el cambio debe realizarse en aquellas ramas cuya planta productiva es tradicional, los tamaños son técnicamente inadecuados para competir y donde se presentan rezagos tecn

lógicos. También el cambio se orientará a aquellas ramas -- conformadas por una planta productiva moderna y potencialmente competitiva, pero con una escasa integración en su proceso de producción, así como aquellas empresas caracterizadas por ser modernas, productivas y con tecnología avanzada, para asegurarles un crecimiento estable y competitivo.

En este contexto, el Sistema Financiero Agropecuario -- apoyará la reconversión productiva mediante la promoción y - orientación selectiva del crédito en la rehabilitación financiera y capitalización de la empresa agropecuaria como medio para lograr una mayor eficiencia productiva y competitividad interna y externa.

4.4. ANTECEDENTES DE LA MODERNIZACION DEL CREDITO AGROPECUARIO

Se supone que el crédito es un mecanismo para llevar recursos de donde los hay a donde faltan.

La gran mayoría de los campesinos mexicanos no tiene acceso al crédito institucional. Por ejemplo, menos del 15% - de los ejidos con agricultura de temporal recibe créditos -- del Banco Nacional de Crédito Rural. Conservadoramente puede decirse que más de un millón y cuarto de ejidatarios y -- cuando menos un millón de minifundistas y comuneros indige--

nas no tienen ningún financiamiento institucional, por lo -- que dependen del crédito tradicional que sin eufemismo, puede llamarse usura.

En un país carente de capital, la obtención de préstamos directos y rápidos como la usura tiene un precio muy alto. En México generalmente la relación es de uno a dos, el 100% de interés. La forma más generalizada del préstamo usu rario es la "compra al tiempo", que consiste en comprar por anticipado la futura cosecha del solicitante a la mitad del precio rural corriente en tiempos de cosecha.

El campesino tradicional se debate en un círculo vicioso; si crea un excedente, éste lo captura el usurero; si no lo crea tiene que aumentar la deuda y vender su fuerza de -- trabajo como peón, artesano o lo que sea, para pagar. El -- campesino mexicano se ve obligado a subsidiar con otra actividad su propio déficit agrícola.

A través de la usura se comunican dos sistemas socioeco nómicos en el nivel rural. Los usureros están incorporados al industrialismo empresarial: son sus agentes locales. El comerciante prestamista es básicamente un intermediario que por un lado introduce los productos y sistemas creados por - las grandes empresas, mientras que en el sentido contrario - es uno de los canales por el que los excedentes campesinos, sea en productos o trabajo, se transfieren hacia los centros

industriales urbanos y hasta las metrópolis internacionales. El prestamista es un comisionista que grava al productor, al campesino, y no al comprador de materias primas o de productos de consumo. Es un parásito, pero tiene el poder local.

Más de las tres cuartas partes de los campesinos tradicionales del país están ligados a la usura. Para evitar esta carga necesitarían de enormes sumas de recursos públicos, pero éstos, de por sí escasos, están dedicados a las tareas mayores del desarrollo industrial y no pueden distraerse en la gente.

Afortunadamente todo tiende a cambiar. Cieto que la mayoría de los campesinos depende aún de los préstamos usurarios, pero una buena parte de los cultivos comerciales ya reciben crédito institucional moderno; caro pero no usurero.

La banca oficial tiene pocos recursos, el poco dinero de la banca oficial se distribuye con exquisito cuidado y --atendiendo a criterios. Estos, como siempre, no son los de las necesidades de los campesinos sino los requerimientos --del desarrollo económico nacional, y cuando éstos cuentan el campesino sale bailando del fandango.

El crédito agrícola oficial se presta en dos modalidades básicas: la de avío y la refaccionaria. El avío se destina a cubrir los costos de producción de cultivos de ciclo corto y se recupera al obtenerse la cosecha; su plazo total

es de menos de ocho meses y la tasa de interés es del 12%. - El crédito refaccionario financia la adquisición de bienes - de capital, bombas o tractores por ejemplo, la introducción de mejoras territoriales como riego por bombeo o el costo de cultivos perennes como los frutales o de explotación ganadera; su plazo es de varios años. La teoría supone a las dos modalidades como complementarias, pero los bancos de crédito rural destinan más del 80% de sus recursos al avío y sólo el resto, que en algunos años no llega ni al 5%, a los créditos de capitalización.

La razón de esta desproporción se explica oficialmente por la carencia de recursos frente a una enorme demanda de - créditos en el campo. Explicación cierta pero parcial e insuficiente. El caso es que la mayoría de los sujetos de crédito de los bancos oficiales, término que a veces pero no -- siempre se refiere a los campesinos, recibe sólo créditos de avío. Cuando el sujeto es un campesino.

Para el campesino el crédito de avío no es un buen negocio no lo mejora sustancialmente y de todas maneras lograría subsistir, las estadísticas lo demuestran. Pero a los bancos tampoco les va muy bien: en el crédito de avío el índice de recuperaciones es el más bajo, o sea donde más gente no les paga o no cubre el adeudo total.

Se habla de un subsidio a través del crédito de avío, -

pero éste no va al campesino. Para que él reciba dinero tiene que ser por concepto de utilidades, lo que implica que pagó su deuda íntegramente y no recibió subsidio alguno. Si no tuvo utilidad, el subsidio que se le achaca fue capturado por los productores y vendedores de insumos y los maquileros y no llegó al campesino.

El crédito de avío es el mecanismo usado por el sector industrializante o desarrollista, del que los bancos forman parte, para apropiarse de las tierras que necesitan para sus propios fines. Por el crédito de avío los bancos se convierten en los mayores latifundistas financieros del país, aunque no en los más eficientes.

La banca oficial también presta dinero para capitalizar: créditos refaccionarios. Pozos, tractores, baños garrapaticidas, cultivos de frutales, pies de crías, mejoras territoriales que deberían liberar al campesino.

El dinero para créditos refaccionarios es muy poco, la inversión por sujeto es muy alta y la recuperación muy lenta, de tal manera que sólo un puñado de gentes lo recibe. La mayoría de ellos son propietarios de extensiones de buen tamaño y dedicadas a cultivos comerciales y que requieren de capital para mejorar sus rendimientos. Ofrecen garantías económicas y técnicas y tienen por lo general un buen compadre que les ayuda a conseguir el préstamo. El caso es que la ma

yoría de los créditos oficiales refaccionarios se dedican a mejorar eficiencias y no a cambiar las estructuras productivas. Fortalecen al empresario agrícola o capitalista del -- campo que ya participa en el marco de la producción capita-- lista.

Una parte importante del monto de los créditos oficia-- les tiene propósitos políticos. Se dedican básicamente a ce rrar fisuras a impedir rompimientos, a suavisar tensiones y a premiar favores y servicios o solucionar problemas biológi cos con el parentesco. No se pretende producir ni capitali zar en primera instancia sino fortalecer la tranquilidad, la paz pública y el buen gobierno. Tampoco se espera recuperar ese dinero, sino que de hecho se concibe como un gasto.

En efecto, el crédito al campo sustrae sus recursos y - los transfiere al sector industrializante.

El crédito institucional sirve básicamente para usar el principal recurso campesino, la tierra, en los términos de - un sistema productivo empresarial basado en acumulación de - la propiedad irrestricta. Este sistema satisface las deman das de una industria subdesarrollada.

Los créditos a los grupos campesinos en situación críti ca, pretenden preservar y no cambiar las condiciones.

Todo el sistema crediticio fortalece al sistema y hace

más fuerte sus contrastes pero al mismo tiempo atenúa sus -- posibles fracturas.

Mediante el crédito, los campesinos, que como sector so cial difieren radicalmente del sector dominante, son incorpo rados por éste. O de otra manera, el crédito permite la di ferenciación del campesino como conjunto pero promueve la -- afiliación de sus individuos a los intereses del sector in-- dustrial.

4.5. LA MODERNIZACION DEL CREDITO AGROPECUARIO

El Dr. José Silos Alvarado uno de los estudiosos más se rios en materia de financiamiento al sector agropecuario en nuestro país, ha indicado, "es un imperativo reconocer la ne cesidad de modernizar las instituciones básicas de apoyo al sector agropecuario para poder encadenar las acciones de fi nanciamiento con las necesidades productivas. Para lograr - este objetivo, el Estado debe modificar su estructura finan ciera retomando firmemente su papel de inductor del desarro llo y respaldando con acciones decisivas a las sociedades na cionales de crédito para que puedan ofrecer continuidad en - el financiamiento hacia aquellos marginales que inducidos ya como sujetos de crédito por la banca de fomento puedan conti

nuar su desarrollo trabajando con estas instituciones."(33)

En este sentido el cambio estructural del sistema financiero, se debe orientar a la modificación total de su esquema administrativo y operativo, reconociendo en forma transparente la existencia de dos tipos de usuarios potenciales del financiamiento, un estrato con capacidad de pago que constituyen los sujetos de crédito y otro en función de su calidad y cantidad de recursos, se deben considerar como sujetos de fomento. El reconocimiento de esta dualidad nos lleva a un planteamiento básico de orientación estratégica que radica fundamentalmente en atender el fomento y crecimiento de la banca de desarrollo, y fortalecer la función crediticia en la banca comercial. En ambos casos la separación de la política de y subsidio, redundará en una mejor eficiencia administrativa cuyo esquema actual va en detrimento y marginación de los propios productores, que también tienen la responsabilidad, de ser más eficientes en la recuperación de los créditos y el crédito de los productores y éstos a su vez tienen la obligación de hacer eficientes los recursos.

Bajo este orden de ideas puntualizaremos las líneas generales de política que se proponen.

(33) Ponencia presentada en la Reunión de Financiamiento al Sector Agropecuario, realizada por el IEPES, titulada - "La política de crédito para el fomento de la producción y la capitalización del campo", Veracruz, Ver., -- febrero de 1988.

1. Instrumentar un cambio estructural bajo un esquema de financiamiento. Cuyas acciones se encadenen a una planeación micro-regional en el sector agropecuario y forestal en la que concurren todos los factores de la producción: seguro, insumos, servicios y precios, entre otros.
2. Transformar el actual sistema financiero de apoyo al sector agropecuario con el propósito de reducir y no sumar el aspecto administrativo y lograr con eficiencia una operación crediticia transparente de los recursos destinados al sector que en el caso de la banca de desarrollo, debe cumplir con el apoyo a los productores de más bajos ingresos.
3. Mantener una política de tasas preferenciales para el sector agropecuario observando la debida proporción en el costo real del dinero en el mercado y acorde a una nueva estratificación de productores que permita la transparencia de subsidio en relación con las prioridades establecidas y tamaño de la empresa. Es importante subrayar, que no sólo a través de una adecuada política de tasas de interés se puede inducir la capitalización del sector agropecuario sino que su problemática se debe contemplar en todas sus fases y reorientar tanto proyectos viables de acuerdo a la vocación productiva actual y potencial de cada región, como diversificar el apoyo crediti-

cio y tecnológico en las diversas actividades de la cadena agroalimentaria.

4. Es necesario reestructurar la actual distribución geográfica del crédito y la inversión pública hasta lograr en el mediano plazo la reorientación del modelo de producción acorde a un esquema de ventajas comparativas que nos invite a producir lo que es rentable y a ser conscientes de lo que cuesta lo que nos hace falta.
5. Fortalecer y corresponsabilizar a las organizaciones campesinas como elementos decisivos en la capitalización del sector agropecuario rural, mediante nuevas formas de asociación que permitan hacer de ellas auténticas organizaciones auxiliares de crédito.
6. Coyunturalmente, pugnar por una mejor orientación -- del volumen de crédito mediante una política más selectiva en las tasas preferenciales sin descuidar -- las funciones de desarrollo que debe seguir manteniendo el Estado. En este sentido es necesario definir que la política de crédito, no se debe entender más como una política de subsidio. Es necesario entender y operar el crédito con mayor responsabilidad y eficiencia, y la política de desarrollo, como una fase previa que se debe asumir con mayor compromiso y responsabilidad social para capitalizar al sector.

De lo antes expuesto y ante el impacto de la crisis en nuestro país, ésta ha hecho cobrar conciencia plena de la -- gravedad de nuestros desequilibrios, y uno de éstos es en- - frentar el compromiso de sostener la alimentación fundamen- - tal del pueblo, además debe fortalecer la planta productiva en el agro; es así que debemos convencernos que los plantea- mientos expuestos por el Dr. José Silos Alvarado pueden cons- tituir un equilibrio más armónico de desarrollo para el sec- tor agropecuario.

Pero hay que dejar bien establecido, la capitalización del agro, se logra no sólo mediante el diseño de una políti- ca de crédito, ésta, es sólo un elemento más.

Es necesario la concatenación de otros factores que ha- gan posible establecer las bases de una estructura que sea - congruente desde el punto de vista administrativo, con las - necesidades de una nación que con su participación de vigen- cia a su proyecto histórico.

4.6. EL PACTO DE SOLIDARIDAD ECONOMICA Y SU PARTICIPACION EN EL CREDITO AGROPECUARIO

El pacto de solidaridad económica señala que "en con- - gruencia con la estrategia antiinflacionaria se aplicarán po- líticas crediticias restrictivas en la banca comercial y en

la banca de desarrollo salvo en los casos de los sectores -- agropecuarios y de mediana y pequeña industria." Igualmente habrá que atender ciertas demandas de carácter estacional, -- como es el caso de los sectores pesquero y azucarero. Asi-- mismo, establece que se deberán "disminuir o suprimir los -- subsidios de dudosa justificación social y económica."(34)

Derivado de lo anterior se ha considerado pertinente -- emitir lineamientos de orden general, sobre la forma en que las Sociedades Nacionales de Crédito de Banca de Desarrollo y los Fondos de Fomento deben sumarse a la estrategia económica delineada para 1988. En este sentido, la actuación de estas entidades deberá llevarse a cabo con un esfuerzo extraordinario de eficiencia, productividad y extrama austeridad. Cabe recordar que el papel del sector financiero es fundamental para alcanzar los objetivos deseados por lo que será necesario apegarse estrictamente a las directrices que se de-- terminen y en su momento, a los programas financieros autorizados fortalecer la coordinación y comunicación con su cabeza de sector y operar con flexibilidad y rapidez para eva-- luar su desempeño y adoptar, en su caso, los cambios que -- sean requeridos para adecuarse a las variables económicas -- previstas para 1988.

(34) Diario Oficial de la Federación, Talleres Gráficos de -- la Nación, México, D.F. 15 de diciembre de 1987.

En efecto, la evolución esperada de los principales indicadores agregados de la economía durante los primeros meses de 1988, requiere de una programación y presupuestación especialmente ágil y flexible que permita adaptarse a las condiciones imperantes en el entorno macroeconómico. El comportamiento de la inflación y de tasas de interés relativamente elevadas durante enero, cuya tendencia se debe revertir en febrero y marzo, imposibilita esquemas lineales de programación. En un contexto en el que se prevé que la inflación tendrá un comportamiento mensual de rápida disminución, se deberán vigilar cuidadosamente las recuperaciones y niveles de liquidez, los cambios en los plazos y tasas de interés en la captación. La liquidez excesiva, provocada por recuperaciones nominales elevadas podría originar sin programas adecuados, precipitación en la canalización crediticia; en contra partida, la captación a plazos medios a tasas de interés nominalmente altas también podría amenazar los niveles de rentabilidad.

La estrategia establecida en el pacto de solidaridad económica demanda congruencia y sincronización en el uso de diversos instrumentos como es en este caso el financiamiento que otorgan los bancos de desarrollo y los fondos de fomento. Los lineamientos para la operación de estas entidades durante 1988 son los siguientes:

1. Disminución o supresión de los subsidios financieros

- La escasez presupuestal y la racionalidad de las finanzas públicas requieren un esfuerzo adicional para eliminar o disminuir de manera significativa los subsidios financieros que tradicionalmente han otorgado las entidades financieras de fomento.
- El margen de acción para reducir la intermediación financiera y los subsidios en el crédito de fomento se encuentran en dos grandes campos:
 - a) La política de tasas de interés, plazos de amortización y subvenciones explícitas.
 - b) El tamaño de los programas financieros para 1988.
- Se reconoce que lo anterior se valida porque sólo se puede actuar de manera efectiva sobre los créditos -- nuevos que se otorguen a partir de 1988.

Ante los cambios que impone la nueva estrategia económica, se hace necesario revisar la política de subsidios y por ende la política de crédito de las diversas entidades.

Es premisa fundamental reconocer la distinta naturaleza que presenta cada uno de los fondos y banco de desarrollo. -- A la fecha sus normas de operación, sus tasas de interés, -- sus periodos de amortización, su fondeo, su patrimonio e inclusive su clientela, han venido operando bajo los supuestos de que el crédito preferencial se caracteriza, entre otros -

aspectos, por el subsidio implícito que contiene y en consecuencia, los diversos grados de déficit o superávit en la -- operación de cada una de estas entidades varía en cada caso.

La nueva estrategia hace necesario precisar en una primera fase los cambios que se deberán introducir en cada entidad. Asimismo esta nueva estrategia requiere profundizar en los otros elementos que constituyen el carácter preferencial de la operación de los bancos y fondos de fomento como son: asistencia técnica, extensionismo, capital de riego y fondeo con recursos externos, entre más importantes.

Será necesario aumentar las tasas preferenciales a partir del 1° de enero de 1988, de tal manera que estén más cerca de una tasa de referencia de mercado (como es el CPP) o bien al costo real de fondeo de cada institución. Por ello se buscará que ninguna tasa de interés inferior al CPP excepto en el sector agropecuario. (*)

Se considera conveniente conocer los factores de corrección que podrían ser aplicados con este propósito, para lo cual se ejemplifica una posibilidad en el anexo 4.

Con el propósito de orientar el esquema de tasas de interés es necesario analizar el costo de fondeo de las insti-

(*) Como lo dispone el pacto de solidaridad económico, se mantendrán en 1988 los subsidios en el crédito al campo y se deberán alcanzar durante ese año las metas logradas en 1987 en materia de crédito y seguro.

tuciones para lo cual se propone la metodología contenida en el anexo 5 y cuya información deberá ser proporcionada a la Dirección General de Banca de Desarrollo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los primeros 15 días de enero de 1988.

En la revisión de las tasas de interés se distinguirá - entre las medidas que deberán aplicarse a los créditos conce ditos con anterioridad y aquellas correspondientes a los cré ditos nuevos.

Se solicita a cada institución de fomento concertar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Banca de Desarrollo, la propuesta de su nuevo esquema de tasas de interés para que en un plazo no mayor de 15 días hábiles a partir de la recepción de la presente nota queden determinadas las tasas activas que se aplicarán.

2. Restricción crediticia

Como lo señala el pacto de solidaridad económica, la es trategia antiinflacionario, requiere de la aplicación de una polftica crediticia restrictiva, en particular durante el -- primer trimestre de 1988. Por ello, los bancos y fondos de fomento deberán apegarse a lo siguiente:

- Durante los primeros 90 días del año se limitará el - otorgamiento de crédito a las recuperaciones genera--

das por amortización de cartera y cobros de interés. Se limitará el otorgamiento de crédito sólo a las operaciones de renovación.

- En este periodo, salvo casos plenamente justificados, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y -- Crédito Público, no se podrá ejercer ningún nivel de endeudamiento para cubrir los programas crediticios.
- Las entidades no podrán hacer uso de las disponibilidades iniciales del ejercicio, las cuales quedarán depositadas en el Banco de México, Tesorería de la Federación, durante el periodo en cuestión. Cada institución deberá reportar de inmediato sus disponibilidades a esta fecha a efecto de determinar el procedimiento a seguir.
- No habrá asignación de recursos fiscales como apoyo a los programas de las instituciones, en este periodo.
- Se congela la disponibilidad de los recursos de 6% -- del encaje legal, salvo en los siguientes casos: BANPESCA, FINASA y BANRURAL.

Cabe insistir en que si bien las medidas anteriores se refieren principalmente a los primeros meses de 1988, en el resto del año se debe continuar la política de restricción en el crédito y de asignación óptima de recursos, así como en el mejoramiento de la administración interna y la estricta austeridad tal como ha sido señalado por el Ejecutivo Federal.

3. Revisión de programas y condiciones de operación

Las Sociedades Nacionales de Crédito y los Fondos de Fomento deberán reformular sus programas financieros para 1988 en base a los nuevos lineamientos de política económica que se contienen en el anexo 6. Las entidades harán llegar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sus nuevos programas en los primeros 15 días del mes de 1988.

- Cada institución deberá realizar una minuciosa revisión de los programas existentes, cancelando los de menor importancia y prioridad. Será necesario analizar las posibilidades de reducir la amplitud de algunos programas.
- Las instituciones deberán revisar los plazos y condiciones de amortización de sus créditos a fin de procurar que la recuperación de los mismos sea positiva, en términos reales.
- Se busca que las mayores recuperaciones que puedan obtenerse, gracias a la revisión en las tasas de interés, sirva determinar una reducción del endeudamiento neto por un monto equivalente al impacto de dicho ahorro al final del año.
- Asimismo, con objeto de aligerar la carga de los créditos que concedan instituciones de fomento se deberán estudiar y promover los sistemas de pago crecien-

tes con las características de cobros variables a valor presente.

- Se deberá profundizar el cambio estructural y la racionalización en la operación de las instituciones. - Con relación a los fondos esto incluye su consolidación, liquidación, plena coordinación y revisión en la estructura de personal. Asimismo deberá procederse a la eliminación del gasto superfluo.

4. Captación

El objetivo general de retener y acrecentar el ahorro del público en el sistema bancario, será de vital importancia durante 1988, cuando los montos de financiamiento externo serán particularmente modestos. El esfuerzos de captación deberá profundizarse en aquellos bancos de desarrollo que cuentan con la infraestructura necesaria para captar recursos de su clientela para lo cual deberán reforzar los programas existentes.

En cuanto al contenido del presente capítulo, ha sido nuestra intención dar a conocer la importancia que tiene el sector agropecuario en la Administración Pública, teniendo como sustento al presupuesto de egresos de la federación; -- analizando dicho presupuesto en el año fiscal de 1986, de -- donde afirmamos que el sector de nuestro objeto de estudio, debe dársele un mayor porcentaje de presupuesto, para que --

sea una base firme para el desarrollo integral de los otros sectores, así como lograr la autosuficiencia alimentaria y - mejorar las condiciones de vida de la población campesina.

Asimismo, se ha hecho referencia a la situación en que se encuentra el crédito agropecuario, basándonos en un diagnóstico, así como las alternativas y los elementos que inciden en el sector agropecuario, a fin de lograr una modernización en este rubro, acorde a las necesidades por las que - - atraviesan actualmente los campesinos, también es importante resaltar el papel que está jugando el "pacto de solidaridad económica" en el crédito agropecuario.

CAPITULO V

PROPOSICIONES PARA LOGRAR UNA MAYOR OPTIMIZACION DEL SECTOR AGROPECUARIO

En el presente capítulo hablaremos en primera instancia del papel que juega el BANRURAL en el sector agropecuario, - como segundo término mencionaremos la importancia de este -- sector dentro de la Administración Pública mexicana y finalmente citaremos las propuestas que a nuestro juicio podrían ser de utilidad a dicho sector.

5.1. EL SISTEMA BANRURAL EN EL SECTOR AGROPECUARIO

El BANRURAL es un elemento primordial del sector agropecuario, que se ubica dentro del sistema financiero mexicano como el banco de desarrollo especializado en la atención a - la respuesta a las demandas de crédito de dicho sector.

En particular es el Sistema Banrural, en el ámbito del financiamiento al sector agropecuario, el instrumento del gobierno federal para fomentar la producción en áreas de potencial productivo detentadas por campesinos de escaso nivel -- económico, los cuales no tienen acceso al financiamiento bancario por diversas limitaciones, como: falta de garantías, - reducida disponibilidad de recursos naturales y de capital, y escasa diversificación productiva, misma que se orienta -- principalmente, a cultivos básicos con precios controlados y de baja rentabilidad.

La naturaleza de las acciones que realiza el BANRURAL - la constituye en el mecanismo financiero más adecuado para - la formación y desarrollo de unidades económicas que coadyu- van a elevar la producción y productividad agropecuaria y fo- restal, y, fundamentalmente a lograr la autosuficiencia ali- mentaria del país.

Para cumplir estos propósitos, el banco otorga un trato diferencial a su clientela, de acuerdo a su tipificación so- cioeconómica y a su clasificación productiva por áreas y cul- tivos, así como también proporciona servicios complementa- - rios: obras de infraestructura, organización y asistencia -- técnica, y comercialización de insumos y productos.

Por otra parte, BANRURAL en atención a la política de - banca de desarrollo, donde se inscribe, promueve un desarro- llo equitativo y equilibrado entre los diferentes sectores y productores de la economía, mediante el otorgamiento de ta- - sas de interés preferenciales y plazos acorde con la capaci- dad de pago del tipo de acreditado de la institución. Por - lo mismo, el apoyo dado por el sistema a los proyectos de in- versión se basa, especialmente, en su impacto socioeconómico y en su contribución a las prioridades nacionales en materia alimentaria.

Todo el conjunto de acciones que se mencionan, se cir- - cunscriben a los programas de políticas formuladas y dicta--

das por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, mismos que responden a las prioridades agropecuarias nacionales.

En 1986 la canalización del crédito al agro por parte del BANRURAL se hizo racionalizando y optimizando el destino de los recursos, la contribución y congruencia de BANRURAL con relación a los objetivos de desarrollo agropecuario es notoria. Operó más del 40% de los apoyos crediticios que el sistema bancario concedió al sector, habilitó el 65% de la superficie agrícola —fundamentalmente de básicos— cubierta con financiamiento institucional y, atendió el 60% de los productos del agro beneficiados con crédito.

Con esto nos damos cuenta del desarrollo positivo de BANRURAL en beneficio del sector agropecuario.

5.2. IMPORTANCIA DEL SECTOR AGROPECUARIO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA

Uno de los sectores más importantes de la Administración Pública mexicana, es sin duda, el sector agropecuario y forestal.

La elevación a rango constitucional del desarrollo rural integral en el actual gobierno de la República, determi-

na la obligación del Estado para articular los medios y condiciones que son imprescindibles para lograrlo.

El desarrollo futuro del país dependerá en gran medida de los avances que se logren en el desarrollo rural.

Para ello es necesario hacer cambios en las estructuras y evitar que el bienestar de la población y el crecimiento - productivo del campo, subordinado a las prioridades de otros sectores de la economía.

Así tenemos, que el sector agropecuario no ha sido ajeno a la crisis que se presentó en el país a partir de 1982, por el contrario ésta se ha combinado con los desequilibrios estructurales del sector para acentuar aún más las condiciones generales de rezago, pobreza y desnutrición, que lo han caracterizado en las últimas décadas.

Si bien en los últimos años se han registrado avances en cuanto a la canalización de crédito al agro, debe reconocerse la insuficiencia de éste y limitantes para cubrir lo que potencialmente puede ser financiable, insuficientes - precios de garantía, alta inflación, limitadas posibilidades de autofinanciamiento y de acceso a préstamos de proveedores.

Por otra parte, tenemos que las instituciones que a nivel nacional participan en el sector agropecuario, además -- del Banco Nacional de Crédito Rural S.N.C., son:

- Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A. (ANAGSA)
- Productora Nacional de Semillas (PRONASE)
- Comisión Nacional de Fruticultura (CONAFRUT)
- Compañía Nacional de Subsistencia Populares (CONASUPO)
- Fertilizantes Mexicanos, S.A. (FERTIMEX)
- Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FIRA)
- Finalmente tenemos a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) dependencia del Ejecutivo Federal que junto con otras instituciones descentralizadas integra el sector agropecuario.

Debido a lo complejo de dicho sector es imposible imponer un solo sistema que rija a todas las dependencias, pero sí es posible situar medidas básicas que se puedan adaptar a las circunstancias de cada una de las dependencias que integran dicho sector y trabajar conjuntamente el personal que brinda capacitación a productores, asistencia técnica y el Administrador Público con la finalidad de resolver y aminorar las deficiencias existentes en este sector.

Una importante medida tomada por el gobierno de la República en el sexenio 1976-1982 fue la constitución de los gabinetes especializados con el fin de contar foros adecuados de trabajo, donde pudieran tratarse aquellos temas que son competencia de varias dependencias públicas. En la actual

administración son cuatro los gabinetes que funcionan (ver -
gráfica N° 8). Los miembros permanentes en cada uno de - -
ellos son los siguientes:

En el Gabinete de Asuntos Agropecuarios participan las
Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Reforma -
Agraria, Comercio y Fomento Industrial, Hacienda y Crédito -
Público, Contraloría General de la Federación y, Programa- -
ción y Presupuesto.

Los gabinetes especializados están coordinados adminis-
trativa y funcionalmente por la Dirección General del Secre-
tariado Técnico de Gabinetes, la cual tienen como propósito
apoyar al Ejecutivo Federal en la coordinación y supervisión
de acciones que son competencia concurrente de varias depen-
dencias y entidades para el cumplimiento de las políticas y
programas del gobierno federal.

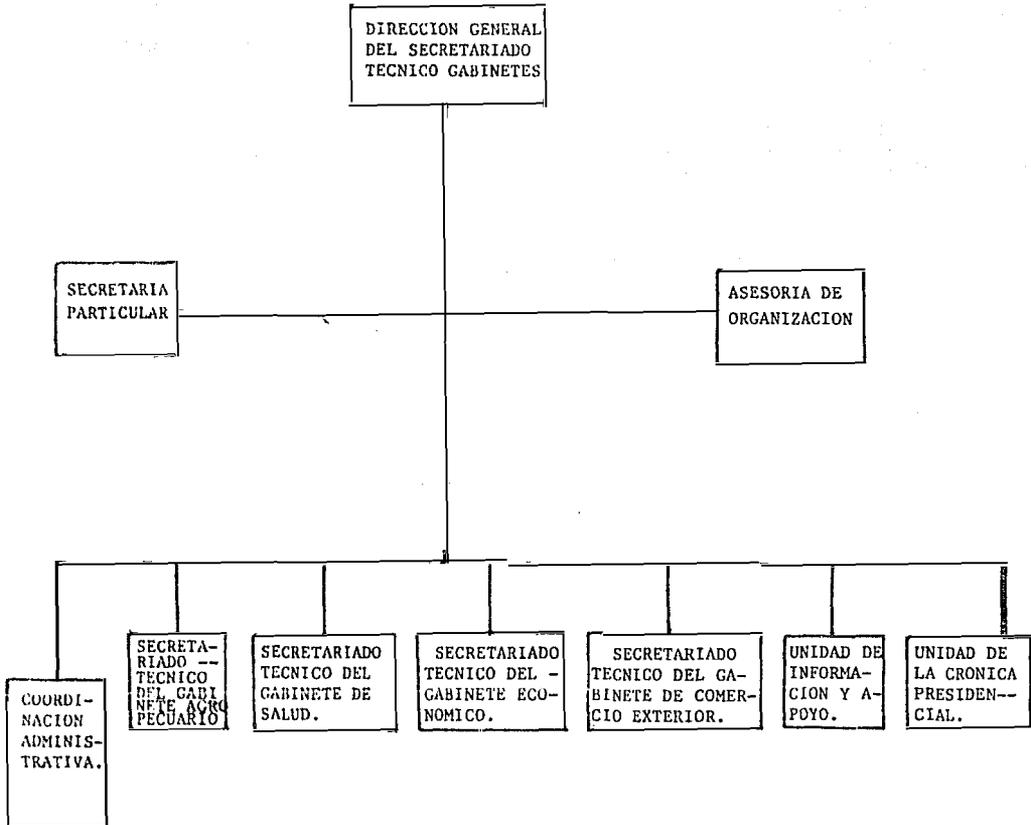
Los gabinetes especializados tienen tres instancias de
trabajo, de acuerdo y decisión.

El primer nivel es el propio gabinete especializado el
cual está formado por el C. Presidente, los Secretarios rela-
cionados con la especialidad del gabinete y los invitados es-
peciales.

El segundo nivel lo construyen los grupos técnicos o co-
misiones, que están formados por subsecretarios.

DIRECCION GENERAL DEL SECRETARIO
TECNICO DE GABINETES.

GRAFICA No. 8



El tercer nivel de operatividad de los gabinetes especializados está formado por los grupos de trabajo integrados con Directores Generales.

Con objeto de concertar acciones intersectoriales, en septiembre de 1977 fue establecido el Gabinete Agropecuario, presidido por el C. Presidente de la República y dependiendo administrativamente de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

En los términos del artículo 70, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y del Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1983 el Gabinete Agropecuario es integrado a la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República. El Gabinete Agropecuario es una instancia presidencial de coordinación y supervisión para la defenición y cumplimiento de políticas agropecuarias y forestales del gobierno federal, convocado y presidido por el C. Presidente de la República.

ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO

El Gabinete Agropecuario está presidido por el C. Presidente de la República y está integrado por los titulares de las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos; Programación y Presupuesto; Hacienda y Crédito Público; Comer--

cio y Fomento Industrial; Contraloría General de la Federación y, Reforma Agraria.

Sus objetivos generales son los siguientes:

- Conciliar las acciones de las diferentes dependencias que concurren en el Sector Agropecuario y Forestal.
- Promover y someter a la aprobación del C. Presidente de la República los programas sectoriales y anuales - que preparan los organismos responsables, previa conciliación y participación de las dependencias y entidades involucradas.
- Coordinar la participación en los ajustes que requieran los programas nacionales de las entidades que concurren en el desarrollo rural integral.

Para cumplimiento de sus funciones, el gabinete agropecuario cuenta con un Secretario Técnico, cuyo titular es designado por el C. Presidente de la República, dependiendo de la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes.

Los principales temas tratados en el seno del Gabinete Agropecuario son:

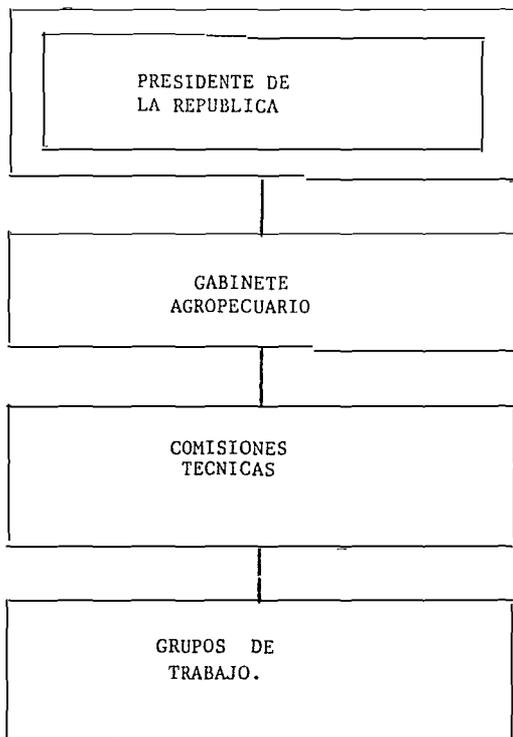
- Precios de garantía
- Insumos de productos básicos
- Financiamiento - aseguramiento
- Divisas e importaciones

- Organización económica de productores rurales
- Seguimiento del ciclo y balance producción
- Consumo
- Transporte, almacenamiento y comercialización
- Programa Nacional Agropecuario y Forestal
- Programa de trabajo del Gabinete Agropecuario
- Productos cárnicos
- Proyectos de inversión (Cerro de oro)
- Producción de leche
- Incentivos y subsidios
- Estructura institucional
- Mecanización al campo
- Almacenamiento de insumos y productos
- Programa de fertilización
- Semillas
- Agroindustrias
- Plaguicidas
- Madera

En el seno del Gabinete Agropecuario participan, conforme al Acuerdo Presidencial, las dependencias anteriormente señaladas y la Secretaría de Energía, Minas e Industria Parastatal, el Banco Nacional de Crédito Rural, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Fertilizantes Mexicanos, Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, entre otras, en función de los temas que se traten en las reuniones del Gabinete. (Ver gráfica N° 9).

ESTRUCTURA DEL GABINETE AGROPECUARIO.

GRAFICA No. 9



5.3. SUGERENCIAS PARA EL MEJORAMIENTO DEL SECTOR AGROPECUARIO

Cabe recordar que nuestra hipótesis se refiere: "si la Administración Pública por conducto del Banco Nacional de Crédito Rural y los Fideicomisos instituidos en relación a la agricultura, ganadería y avicultura, otorga un mayor impulso al sector agropecuario a través del crédito, mayor será el grado de productividad en el agro."

Dicha hipótesis se reafirma en base a la información obtenida en el transcurso de la investigación dando como resultado final las siguientes propuestas que a nuestro juicio podrían beneficiar a dicho sector.

1. Incrementar la formación de Administradores Públicos con una visión hacia el desarrollo rural, que comprendan y se den cuenta de los problemas que afronta el sector, para que puedan contribuir con sus conocimientos a la planeación social integral.
2. Exhortar a las autoridades universitarias y de Agricultura y Recursos Hidráulicos, y a los organismos que contemplan el sector agropecuario para que colaboren con las instituciones de enseñanza apropiadas para promover y dar cursos sobre administración agropecuaria tanto al personal técnico como a los Administradores públicos.

3. Establecer en forma adecuada la materia sobre crédito agropecuario enfocada a la problemática mexicana a los Administradores Públicos.
4. Elaborar encuestas periódicas en todas las dependencias que conforman el sector agropecuario respecto a la atención que el personal administra a los usuarios y realizar a la vez un programa que estimule satisfactoriamente a aquellos servidores públicos que por su comportamiento obtengan mayor puntuación y en caso contrario tomar las medidas necesarias para la corrección de la falla existente.
5. Concientizar al personal de la importancia que tiene trabajar en equipo, siendo su finalidad principal sacar adelante al agro mexicano.
6. Efectuar reuniones periódicas con el personal que interviene en la operativa crediticia de cada una de las sucursales bancarias y en forma interna, manifestar las fallas existentes y al mismo tiempo que el personal exprese según su criterio cuales serían las medidas convenientes para reparar dichas fallas.
7. Analizar el funcionamiento interno de las sucursales bancarias y tratar de tomar las medidas necesarias para brindar un servicio de crédito más eficiente y eficaz.
8. Actualizar constantemente al personal de operación crediticia en lo referente a las actividades que de-

sempaña para que éstos a su vez orienten adecuadamente a la población campesina.

9. Incrementar los programas adicionales de asistencia técnica a la población campesina por medio de pláticas, diapositivas, etc., y difundirlas a través de los medios masivos de comunicación.
10. Utilizar plenamente las instalaciones y equipos de las sucursales bancarias.
11. Crear la especialización en el posgrado referente a la Banca Agropecuaria y, también en la licenciatura de Administración Pública; las materias básicas serían:
 - Derecho bancario
 - Derecho agrario
 - Administración agropecuaria
 - Banca mexicana
 - La banca de servicio
12. Establecer convenios Universidad y Sector Agropecuario para la formación de cuadros profesionales. - -
Crear cursos de alta capacitación de Administración Agropecuaria.

CAPITULO VI

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

De acuerdo a los resultados de la investigación realizada, se puede concluir lo siguiente:

— La problemática que afronta el sector agropecuario en tendiéndolo como resultado de la política económica del país encauzada hacia modelos de crecimiento económico fuera de la realidad mexicana y por tanto de su consecución, es difícil sugerir caminos que nos lleven a objetivos y logros distintos, para una institución que como el Banco Nacional de Crédito Rural, sirve incondicionalmente a las necesidades socio eco no m i c a s , del sistema que lo ha creado, y que dada su im portancia tanto en el desarrollo económico y social del país, contempla el gran quehacer de promover y estimular la capita lización en el agro.

— Como ha quedado de manifiesto a lo largo del presente trabajo la importancia e influencia que este banco oficial tiene dentro del sector agropecuario nacional, es incuestio nable desde el punto de vista que se le quiera ver; sin em bargo, las funciones y objetivos que se le han asignado, en principio están alejadas de la realidad que se vive en el -- agro, han limitado y oscurecido en gran parte la importancia y el impacto que debería tener en la capitalización, produc tividad y desarrollo económico de las principales zonas mar ginadas del sector.

— El crédito agropecuario en México desempeña un papel social, económico y político en la producción agrícola y ganadera del país, ya que es uno de los principales factores - que promueve u obstaculiza dicha producción.

— Es posible afirmar que la utilización de recursos económicos con tendencia a su optimización, tendría que partir en el caso de la agricultura, de una distribución y explotación racional de las mejores tierras del país, con adecuadas condiciones climatológicas, infraestructura suficiente, productivas y de buena calidad entre otras características pues sólo en esta situación, el crédito oficial estaría en posibilidad de cumplir su función básica como lo es la capitalización del sector y mediante ello, el logro de metas reales, - tendientes a cumplir niveles de desarrollo superiores para - todos aquellos grupos campesinos agrupados bajo organización ejidal, con especial énfasis a éstos.

— Con lo anterior se pretende encontrar la solución de los problemas agrarios que afectan al sector agropecuario, - considerando los ya existentes en el terreno productivo, tales como la desviación y filtración de recursos, el otorgamiento de los mismos bajo criterios políticos, el tradicional burocratismo en su trámite, el encarecimiento de los productos agrícolas provocado por el excesivo intermediarismo, los graves "cuellos de botella" en cuanto a la disponibilidad de bodegas para almacenamiento de movilización de la pro

ducción, etc.; no obstante lo anterior, la explotación racional en la agricultura tendría que ser el punto de partida, - si la preocupación principal del gobierno fuera revertir la injusticia y marginación agraria, generada por las relaciones de producción actuales, preocupación que a la luz de lo logrado hasta la fecha, no muestra inquietud alguna por modificar la estructura social.

- La producción agrícola en el país depende en elevada proporción de los financiamientos disponibles a este sector.

- Las fuentes de crédito determinan los productos por obtener, más de acuerdo con el interés de quien otorga el crédito, que con la conveniencia para la economía nacional.

- No se cuenta con una planeación de las actividades agropecuarias, y son en consecuencia el lucro y el deseo de aprovecharse de un mercado desorganizado, los factores que mueven la producción rural, para beneficio, más que del productor, de financieros, comerciantes e infinidad de intermediarios.

- La mayor parte de los campesinos no alcanza el crédito institucional, ni están en posibilidades de entregar su producto a los organismos estatales que pagan precios de garantía y regulan parcialmente el mercado.

- La difícil situación en que vive el ejidatario, auna-

da a la insuficiencia del crédito, ha hecho que se presente el fenómeno de la renta de parcelas, y el consecuente acaparamiento de tierras en los ejidos, este problema reviste varias formas: particulares que disponen de medios económicos, rentan parcelas ejidales, en ocasiones mediante contratos de crédito que sólo en el papel son tales y en la realidad son simples arrendamientos; arrendamientos por personas ajenas al ejido, sin la intervención de las autoridades; y también renta de tierras por otros ejidatarios.

— Podemos decir y reafirmar que la baja productividad del agro se debe entre otros elementos, la insuficiencia del crédito, la escasa orientación técnica que reciben los campesinos y su desorganización como productores.

Ante esta situación, se sugieren algunas acciones viables de llevar a la práctica por el Sistema Banrural, siendo las propuestas siguientes:

— Efectuar de manera coordinada con otras dependencias públicas y privadas, una vinculación sectorial a fin de que se lleve una investigación permanente en el campo y a su vez un programa de experimentación agrícola, basándose en el tipo de semilla adecuada a las características específicas de las principales zonas temporaleras del país, ya que la mayor parte de las labores agrícolas son de secano.

— Modificar la distribución actual de los tipos de crédito, apoyando por prioridad los refaccionarios destinados a la creación de obras de infraestructura en todas aquellas zonas de temporal susceptibles de ser convertidas en áreas de riego, lo cual sería en última instancia más provechosos que la "sangría" provocada por la política subsidiaria del gobierno federal, sin detrimento de los créditos de avío.

— Impulsar con mayor energía, las actividades agroindustriales de todo tipo capaces de aprovechar la infraestructura y mano de obra disponible en las principales zonas productoras del país.

— Pagar por adelantado partidas de anticipo al productor marginal, entendiéndose por marginal a los agricultores con más baja productividad y desarrollo, la producción potencial susceptible de ser alcanzada en la explotación de su parcela bajo condiciones normales, estableciendo rangos mínimos de pago siempre que éste no sea inferior al salario real mínimo de la zona.

— Controlar directamente el desarrollo de la siembra, cosecha y comercialización del producto de que se trate, pagada la diferencia al agricultor, en caso que la producción comercializada exceda al monto de crédito proporcionado.

— Fijar un determinado número de hectáreas sembradas para la producción de maíz y frijol obligatorias a nivel nacional.

nal, para todos aquellos acreditados que exploten áreas de -- riego, independientemente del cultivo de que se trate y siempre que las características de la zona, así lo permitan.

— Trabajar permanentemente, en la actualización del pa-- drón de acreditados (beneficiarios del crédito) con el obje-- to de identificar y controlar integralmente a los acredita-- dos vigentes y potenciales.

— Descentralización administrativa de los bancos regio-- nales, en cuanto a su cobertura crediticia actual, ubicando de preferencia un banco regional por entidad federativa, a -- fin de dar mayor agilidad a los servicios por ellos otorga-- dos.

— Reducir hasta donde sea posible, el otorgamiento de -- créditos con escasa o nula expectativa de recuperación pues-- to que este tipo de financiamiento lejos de beneficiar al -- productor, lo perjudica en mayor medida transformándose fi-- nalmente, en cartera vencida para la institución. Esta medi-- da se aplicaría fundamentalmente, para el caso de los peque-- ños propietarios y/o a todo tipo de agricultores privados -- que sean considerados como tales. Ello deberá ser objeto de particular atención, puesto que una parte importante del sa-- neamiento financiero del banco, dependerá de las acciones -- que se realicen en este sentido.

Al margen de la poca o mucha utilidad que las sugerencias señaladas pudieran tener de llevarse a la práctica, debe también sentarse las bases para una verdadera planeación del sector agropecuario desde el punto de vista social, económico, político y administrativo.

ANEXOS

Se ha considerado necesario incluir este apartado de -- anexos, a fin de fundamentar y consolidar esta investigación integrando primeramente, al Fideicomiso instituido en rela-- ción con la agricultura, ganadería y avicultura (FIRA); como otro de los instrumentos directos del Estado mexicano para - apoyar con crédito al agro.

Como siguiente apartado, el proceso y la solicitud de - crédito agropecuario, dichos formularios son los que actual-- mente se están aplicando en el Sistema Banrural; el motivo y razón por el cual hemos considerado integrarlos en este tra-- bajo, dichos formatos son para que el estudioso de la admi-- nistración agropecuaria profundice y cuestione éstos, así co-- mo los procedimientos en materia crediticia.

Posteriormente, incluimos los lineamientos que deben se-- guirse para la determinación de las tasas de interés para -- las instituciones que operan en el sector agropecuario y, -- por último, consideramos necesario conjuntar en este aparta-- do, las bases jurídicas del presupuesto, de egresos de la fe-- deración y su asignación presupuestaria para el sector agro-- pecuario en su conjunto.

ANEXO 1

FIRA - BANCO DE MEXICO

CARACTERISTICAS OPERATIVAS DEL SISTEMA

I. MARCO JURIDICO

Los fideicomisos instituidos en relación con la agricultura conocidos como FIRA, se integran por:

- a) Fondo de Garantías y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura, conocido como Fondo de Garan--tía. Constituido el 31 de diciembre de 1954. Con--trato de fideicomiso el 24 de junio de 1955.
- b) Fondo Especial para Financiamiento Agropecuario, co--nocido como FEFA. Constituido el 9 de agosto de - - 1965. Contrato del fideicomiso el 26 de agosto de - 1965.
- c) Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios, conocido como FEGA. Consti--tuidos el 10 de agosto de 1972. Contrato de fideico--miso el 30 de octubre de 1972.

Su fiduciario es el Banco de México y el fideicomitente el gobierno federal, representado por la Secretaría de Pro--gramación y Presupuesto; la cabeza de sector la Secretaría - de Hacienda y Crédito Público.

ANEXO 1

FIRA - BANCO DE MEXICO

CARACTERISTICAS OPERATIVAS DEL SISTEMA

I. MARCO JURIDICO

Los fideicomisos instituidos en relación con la agricultura conocidos como FIRA, se integran por:

- a) Fondo de Garantías y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura, conocido como Fondo de Garantía. Constituido el 31 de diciembre de 1954. Contrato de fideicomiso el 24 de junio de 1955.
- b) Fondo Especial para Financiamiento Agropecuario, conocido como FEFA. Constituido el 9 de agosto de 1965. Contrato del fideicomiso el 26 de agosto de 1965.
- c) Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios, conocido como FEGA. Constituidos el 10 de agosto de 1972. Contrato de fideicomiso el 30 de octubre de 1972.

Su fiduciario es el Banco de México y el fideicomitente el gobierno federal, representado por la Secretaría de Programación y Presupuesto; la cabeza de sector la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los instrumentos legales que dieron origen a estos fi--
deicomisos son:

FONDO: Diario Oficial de la Federación, del 31 de di--
ciembre de 1954.

FEFA: Oficio N° 305-I-D-30216, expediente 715.5/157386
de la SHyCP expedido el 9 de agosto de 1965.

FEGA: Oficio N° 305-VIII-30254 de la SHyCP, expedido -
el 10 de agosto de 1972.

Asimismo, los contratos originales han sido modificados,
de acuerdo a los siguientes convenios:

FONDO: Convenio modificatorio del 5 de julio de 1962, -
reformando el primer párrafo de la cláusula déci
ma sexta.

FEFA: Convenio modificatorio, del 10 de agosto de 1972,
reformando el primer párrafo de la cláusula quin
ta del contrato original.

FEGA: Convenio modificatorio del 2 de octubre de 1972,
reformando la cláusula segunda del contrato del
10 de agosto de 1972.

II. OBJETIVOS Y FUNCIONES

Objetivos:

- Apoyar a las instituciones de crédito en el financiamiento de las empresas agropecuarias, principalmente las que corresponden al sector de productores de bajos ingresos.
- Impulsar en forma integral el desarrollo de las diversas actividades agropecuarias del país, la industrialización de los productos primarios y la comercialización eficiente de la producción, todo ello mediante la canalización de recursos crediticios a través de la banca.
- Aumentar la productividad de las empresas agropecuarias a fin de incrementar los ingresos y mejorar las condiciones de vida de los campesinos.
- Fomentar la producción de alimentos básicos con mayor déficit en la oferta y consumo nacional.
- Estimular la exportación o sustitución de importaciones de bienes agropecuarios.
- Proporcionar, en forma paralela al crédito, servicios complementarios tales como: asistencia técnica, demostración de prácticas agropecuarias, organización de productores; garantías de recuperación de créditos y reembolsos de costo de asistencia técnica.

Funciones:

- Financiar mediante líneas de préstamo o descuento a la banca a efecto de que ésta a su vez, conceda préstamos a los productores.
- Garantía a la Banca Múltiple, de la recuperación parcial de los préstamos concedidos a productores de bajos ingresos cuando así lo requiera.
- Rembolso de costos de asistencia técnica que los bancos otorguen a los productores de bajos ingresos.
- Asesoramiento técnico para la identificación, evaluación y supervisión de los proyectos de financiamiento de las solicitudes de crédito.
- Capacitación tanto a su personal, como al de la banca participante y a productores agropecuarios.
- Demostración de tecnologías relacionadas con las actividades prioritarias.

III. PROGRAMAS EN OPERACION

Normales:

- Descuentos
- Garantías y rembolsos
- Empresas con problemas de liquidez (EPL)
- Fomento a las exportaciones de productos agropecuarios y Agroindustriales

Especiales:

- Integral para el incremento de la producción de maíz y frijol
- Producción de semillas mejoradas
- Financiamiento a la horticultura ornamental de exportación
- Perforación de pozos
- Lecharía familiar y tropical
- Forestal
- Pesquero
- Apoyo a la construcción de vivienda rural
- Asesores externos para productores de bajos ingresos (PAE)
- Especial para el fomento de las exportaciones de productos agropecuarios y agroindustriales

IV. ESTRUCTURA ORGANICA FUNCIONAL

Central:

La labor en conjunto desarrollada por el personal radicado en oficina central se enfoca en lo fundamental a cumplir con los objetivos y funciones establecidos en el apartado II precedente la Estructura Orgánica a nivel central, se integra de la siguiente manera:

<u>Mandos superiores</u>	<u>Personal ocupado</u>
- 1 director general	12
- 2 directores de área	6
<u>Mandos medios</u>	<u>Personal ocupado</u>
- 6 subdirectores	22
- 20 jefes de unidad	464
<u> subtotal</u>	<u>504</u>

Fóraneos:

La estructura operativa para el apoyo financiero del -- sector agropecuario, a nivel foráneo se integra por:

- 9 residencias regionales
- 31 residencias estatales
- Agencias locales

El personal radicado en provincia asciende a 1,224.

Funciones residencia regional:

- Representar a FIRA, mantener y fortalecer relaciones de alto nivel (técnicos y de trabajo) con los bancos y otros organismos y dependencias públicas o privadas, que participen directamente o indirectamente en el desarrollo del sector agropecuario, especialmente en -- los casos que se relacionen con los programas de FIRA en su área de influencia.

- Vigilar la estricta aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias conforme a las políticas financieras y administrativas, a fin de lograr el cumplimiento de los contratos y convenios de FIRA, así como de los objetivos generales de los programas.
- Elaborar los programas de descuentos, promoción, asistencia técnica, capacitación, garantía y reembolsos, demostración de innovaciones tecnológicas, de gasto, de inversión, etc., a nivel regional con base en los programas locales correspondientes de apoyo financiero y asistencial de las oficinas dependientes, tomando en consideración las directrices nacionales.
- Cuidar que los gastos de operación e inversión de la residencia y oficinas a su cargo, se ajusten a las normas, lineamientos y procedimientos vigentes, así como que estos gastos se ajusten a las partidas presupuestales autorizadas.

El área de influencia comprende varios estados, y está facultada para autorizar descuentos de crédito de \$250 M a \$300 M.

Funciones residencia estatal:

- Esta oficina realiza funciones de planeación, promoción y otorgamiento de asistencia técnica especializada en apoyo a sus agencias.

- Dictamina solicitudes presentadas por la banca, que por sus características no pueden ser autorizadas por las agencias.
- Actualiza los estudios del potencial productivo agropecuario del área de influencia, que son la base para programar el crédito y orientar la promoción.

Su ámbito de acción comprende generalmente la extinción territorial de un estado y está autorizada para otorgar descuentos de crédito de \$200 M a \$325 M.

Funciones agencias foráneas:

Es la unidad básica de operación del sistema FIRA.

- Evalúa y/o dictamina las solicitudes de préstamo y de apoyo provenientes de la banca.
- Orienta a los productores en el trámite de solicitudes de préstamo y elabora y/o dictamina los estudios técnicos (evaluaciones) que sirven de base, para el otorgamiento de los préstamos.
- Inspecciona, además, los créditos otorgados.
- Proporciona asistencia técnica.
- Organiza y/o imparte cursos de adiestramiento y capacitación para productores y personal técnico de la banca.

Su ámbito de acción comprende varios municipios de un Estado, y están autorizados a descontar créditos hasta \$250 M.

V. APOYOS DEL GOBIERNO FEDERAL

El FONDO y FEFA no reciben apoyos fiscales, en cambio, según convenios contractuales con los organismos financieros internacionales, el gobierno federal asume el pago del principal y el servicio de la deuda de los financiamientos internacionales destinados al sector agropecuario, cuya entidad ejecutora en el FIRA. Los mencionados recursos, se van capitalizando, incrementando el patrimonio de ambos fideicomisos.

El otro fideicomiso, de gasto, que integra el sistema - FIRA es el FEGA, el cual recibe apoyos fiscales del gobierno federal, y tiene como objetivo fundamental, coadyuvar a estimular la producción agropecuaria, a través de los siguientes mecanismos de apoyo financiero:

- Rembolsos de costo de asistencia técnica a la banca - participante
- Pago de garantías
- Apoyar a sufragar el costo financiero de los créditos PIDER; PRODERITH y BIRF.

ANEXO 2

EL PROCESO DEL CREDITO AGROPECUARIO

- a) Solicitud de crédito, acompañada de los siguientes documentos:
- Balance actualizado
 - Garantía de un bien inmueble o mueble
 - Solvencia económica
 - Solvencia moral
 - Los ejidos deben de estar dotados de tierras y/o agua - por resolución presidencial; además de estar organizados preferentemente como ejidos colectivos o en sociedades de ejidos.
- b) Visita al campo
- c) Dictamen legal y avalúo
- d) Determinación de necesidades del crédito
- e) Análisis (evaluación técnica y económica del proyecto)
- f) Análisis y dictamen de factibilidad
- g) Autorización, contrato y ministración del crédito
- h) Redescuentos con fuentes de financiamiento
- i) Revisión y supervisión

ANEXO 3

SOLICITUD DE CREDITO AGROPECUARIO

Oficina: _____

I. DATOS DEL SOLICITANTE

1. Nombre del solicitante: _____
2. Domicilio particular: _____
_____ Tel. _____
3. Principal actividad a que se dedica:
() agricultor () ganadero () fruticultor () comerciante
4. Ubicación del predio: _____

(se deberán mencionar vías de comunicación, kilómetros a la población más próxima, localidad, municipio y estado)
5. Superficie total de la(s) explotación(es): _____
a) Superficie agrícola _____
b) Superficie de agostadero _____
6. Anexar planos o croquis de la(s) empresa(s)

II. CARACTERISTICAS DEL CREDITO SOLICITADO

1. Tipo de crédito: refaccionario () habilitado o avío ()
2. Monto: refaccionario \$ _____ avío \$ _____

3. Plazo que solicita: _____

4. Inversiones programadas: _____

Descripción	Monto
_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____

5. Garantías que se ofrecen:

Descripción	Monto
_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____

6. Anexar, balance e inventario de bienes muebles e inmuebles de la(s) empresa(s) agropecuaria(s).

ANEXO 4

DETERMINACION DE TASAS DE INTERES ACTIVAS PARA
INSTITUCIONES QUE OPERAN EL SECTOR AGROPECUARIO

Para la determinación de las tasas de interés activas - debe estudiarse el efecto en las diferentes líneas de crédito de la siguiente fórmula:

$$\text{Tasa activa} = \text{CPP} + \frac{\text{CETES} - \text{CPP}}{\text{X}}$$

(X es un factor de ajuste que puede variar de 1 a N. Mientras más pequeña sea la sobretasa, estará próxima a CETES; mientras mayor sea se aproximará a CPP)

La institución debe analizar y proponer a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público diversos sistemas que eleven - el rendimiento de sus operaciones, entre los cuales debe considerarse el cobro de intereses en pagos variables a valor - presente ("aficorcamiento").

En el caso de BANRURAL, FIRA y las instituciones que -- operan en el sector agropecuario, es necesario se analice el cambio de los criterios actuales de aplicar un porcentaje al CPP para determinar la tasa de interés correspondiente por - otro que fije una tasa nominal.

ANEXO 5

APROXIMACION DE LA ESTIMACION DE LOS SUBSIDIOS
IMPLICITOS EN EL CREDITO PREFERENCIALObjetivo

Con el propósito de aproximar la estimación de los subsidios implícitos en el crédito preferencial hacia un cálculo más preciso que permita evaluar la operación de los bancos de desarrollo y sus fideicomisos de fomento, en el formato anexo se solicitan una serie de rubros que enriquecerán la base de información con que actualmente cuenta la Dirección General de Banca de Desarrollo. El adecuado registro de la información solicitada permitirá uniformar los criterios de consolidación en el total de las instituciones y determinar el monto de los subsidios asignados a los sectores de actividad económica.

Descripción de conceptos1. Captación bancaria

Se refiere al total de la captación recibida en cada periodo, desglosada por cada tipo de instrumento utilizado por la institución para este fin: depósitos a la vista, ahorro, depósitos a plazo, aceptaciones bancarias, bonos bancarios, valores o títulos en circulación y otro tipo

de conceptos no considerados en los rubros anteriores. - En el renglón relativo a "títulos en circulación" deberán incluirse aquellos que la institución haya emitido - en el extranjero y en otras monedas.

2. Obligaciones diversas

Internas.- Corresponde al total de las operaciones de -- contratación de pasivos tanto propias como en las que la institución actúe como fiduciario por sector de origen e instrumento, considerando el desglose señalado. En el rubro de - "operaciones como fiduciario" deberán referir se aquellas transacciones que se realizan con cargo y a favor de cada uno de los fondos y - fideicomisos donde la institución bancaria actúa como fiduciaria.

Externas.- Son las operaciones de contratación de créditos con organismos financieros internaciona-- les. Se desglosarán según el destino o uso - de los recursos: para operaciones propias, como agente financiero y en su función de fidu-- ciario.

3. Acreedores diversos

En este renglón se registrarán las operaciones de otros intermediarios cuyo desglose no aparezca en los aparta-- dos mencionados anteriormente.

4. Saldo promedio

Se refiere a los promedios diarios-mensuales-anales en el caso del periodo 1983-1986 y promedios diarios-mensuales en la información que se envíe a partir de enero de 1987.

5. Saldo de fin de periodo

Son los saldos de la deuda a diciembre de cada año, durante 1983-1986 y a fin de cada mes de enero de 1987 en adelante.

6. Tasa de costo

Corresponde a la tasa que las instituciones tienen que pagar a sus acreedores por tipo de instrumento de deuda, vigente al final de cada año (1983-1986) y cada mes (enero 1987 en adelante).

7. Tasa de costo promedio

Corresponde a la tasa que las instituciones tienen que pagar a sus acreedores por tipo de instrumento de deuda, en promedios anuales durante 1983-1986 y promedios mensuales desde enero de 1987.

8. Plazo de vencimiento

Deberá incluirse el plazo promedio de vencimiento de los

créditos contratados por la institución, además del periodo de gracia.

9. Periodicidad

- (1) Información anual de 1983 a 1986
- (2) Información mensual a partir de enero de 1987

Es conveniente que los datos preparados por la institución se envíen en la primera semana del mes siguiente al de su cierre y que se evite su retraso, dado que se busca incluirlos en el Programa de Información Financiera Oportuna de la Banca de Desarrollo.

ANEXO 6

INDICADORES MACROECONOMICOS SELECCIONADOS, 1987-88

	1987	1988	
	Estimado	PEF	PSE
<u>PIB</u>			
Crecimiento real (%)	1.1	3.5	2.0
<u>Inflación (INPC)</u>			
Crecimiento dic/dic (%)	159.1	95.0	65.0
Crecimiento promedio (%)	139.8	115.0	115.0
<u>Tipo de cambio</u>			
Controlado promedio (\$/dólar)	1,359.4	2,454.0	2,567.7
<u>Tasas de interés</u>			
CPP promedio (%)	94.5	81.9	67.0
<u>Salario mínimo</u>			
Crecimiento promedio	-6.3	0.0	0.5
Crecimiento dic/dic	-5.7	7.1	9.1

PEF: Presupuesto de Egresos de la Federación

PSE: Pacto de Solidaridad Económica

ANEXO 7

BASES JURIDICAS DEL PRESUPUESTO

Las bases jurídicas del presupuesto son:

Artículo 31 Constitucional

Inciso IV. "Contribuir para los gastos públicos así de la federación como del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

Artículo 65 Constitucional. "El Congreso se reunirá a partir del día 1º de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias en las cuales se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de Ley que se le presentan y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución."

Artículo 73 Constitucional

Fracción 5a. Incisos VII y VIII

Inciso VII. "Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;

Inciso VIII. "Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse - si no para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se rea

licen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29."

Artículo 14 Constitucional

Inciso IV. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: IV. "Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la cuenta pública del año anterior."

Ley Orgánica del Presupuesto de 1986:

Consta de la Ley de Ingresos y Egresos. Ley de Ingresos: contienen un catálogo de los impuestos que han de celebrarse en el año fiscal, es discutida y aprobada por el Congreso de la Unión y Ley de Egresos; distribución del presupuesto, es discutida y aprobada por la Cámara de Diputados.

BIBLIOGRAFIA

- Ackoff L. Russell. Planificación de la empresa del futuro, - México, Ed. Limusa, 1983.
- Ackoff L. Russell. Rediseñando el futuro, México, Ed. Limusa, 1984.
- Ackoff L. Russell. Un concepto de planeación de empresas, México, Ed. Limusa, 1982.
- Acosta Romero Miguel. Derecho bancario, México, Ed. Porrúa, S.A., 1978.
- Albornoz Alvaro de. Trayectoria y ritmo del crédito agrícola en México, Ed. Instituto Mexicano de Investigación Económica, UNAM, 1966.
- Aguilar Valdés Alfredo, et al. Administración agropecuaria, México, Ed. Limusa, 1982.
- Aguirre Octavio. Planeación corporativa para la empresa mexicana, México, Ed. Eduven, 1981.
- De la Peña Moisés. El pueblo y su tierra. Mito y realidad de la reforma agraria en México, México, Ed. Cuadernos Americanos, 1964.
- Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto. Elementos de derecho administrativo, México, Ed. Limusa, 1986.
- Esteva Gustavo. La batalla en el México rural, México, Ed. - Siglo XXI, 1980.

- Fernández y Fernández Ramón. Los antiguos bancos ejidales, - México, Boletín de estudios especiales del Banco Nacional de Crédito Ejidal, 1960.
- Fernández y Fernández Ramón. et al. Política agrícola. Ensayo sobre normas para México, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1961.
- Flores Edmundo. Tratado de economía política, México, Ed. -- Fondo de Cultura Económica, 1968.
- Flores Edmundo. Lectura sobre desarrollo agrícola, México, - Ed. Fondo de Cultura Económica, (El trincuestre -- económico), 1980.
- Hewitt de Alcántara Cynthia. La modernización de la agricultura mexicana, (1940-1970), México, Ed. Siglo XXI, 1980.
- León Curiel Alfonso. et al. Planeación y gestión del crédito bancario, México, Ed. Trillas, 1985.
- Lobato López Ernesto. El crédito en México, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1975.
- Martínez Cabaña Gustavo. La administración estatal y municipal en México, México, Ed. INAP-CONACYT, 1985.
- Martínez Chávez Víctor M. Antología de lecturas sobre teoría presupuestaria, México, Ed. FCPyS-UNAM, 1986.
- Mirón Rosa Marfa. et al. López Portillo. Auge y crisis de un sexenio, México, Ed. Plaza y Valdés, 1988.
- Molina Enríquez Andrés. Los grandes problemas nacionales, México, Ed. Era, S.A., 1983.

- Pichardo Pagaza Ignacio. Introducción a la administración pública mexicana, tomos I y II, México, D. CONACYT, 1985.
- Quiroga Leos Gustavo. Organización y métodos en la administración pública, México, Ed. Trillas, 1987.
- Recalde Fabián. Política alimentaria nacional, México, Ed. - Fondo de Cultura Económica, 1970.
- Reyes Osorio Sergio. et al. Estructura agraria y desarrollo agrícola en México, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1979.
- Romero Espinosa Emilio. La reforma agraria en México, México, Ed. Cuadernos Americanos, 1963.
- Silva Herzog Jesús. Breve historia de la revolución mexicana, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1972.
- Silva Herzog Jesús. El agrarismo mexicano y la reforma agraria en México, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1964.
- Squire Lyn. et al. Análisis económico de proyectos, España, Ed. Tecnos, 1980.
- Wehrich Heinz. Excelencia administrativa. Productividad mediante administración por objetivos, México, Ed. - Limusa, 1987.
- Uribe Ruiz Jesús. La crisis agrícola en la reforma agraria de México, México, Ed. Domis, 1980.
- Uvalle Berrones Ricardo. El gobierno en acción, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1985.

DOCUMENTOS NORMATIVOS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comen-
tada, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas -
de la UNAM, México, 1985.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. -
Porrúa, México, 1987.

Ley Federal de Reforma Agraria, Talleres Gráficos de la Na-
ción, México, 1972.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos,
Ed. SCGF, México, 1983.

Ley General de Crédito Rural, Banco Nacional de Crédito Ru--
ral, S.N.C., México, 1984.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Talleres
Gráficos de la Nación, México, 1985.

Ley Orgánica del Sistema Banrural, Talleres Gráficos de la -
Nación, México, 1986.

Ley de Presupuestos de Egresos de la Federación para 1986, -
Talleres Gráficos de la Nación, México, 1985.

Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, -
Talleres Gráficos de la Nación, México, 1985.

DOCUMENTOS DE APOYO TECNICO

Diccionario de Política y Administración. Ed. Colegio Nacio-
nal de Licenciados en Ciencias Políticas y Adminis-
tración Pública, A.C., México, 1987.

- García Colorado Miguel. Manual de Procedimientos Administrativos, México, Ed. EPESSA, 1985.
- Glosario de Programación - Presupuestación, Ed. Secretaría - de Programación y Presupuesto, México, 1984.
- Guía Técnica para la elaboración de Manuales de Procedimientos. Ed. Secretaría de la Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1981.
- Gutiérrez Aragón Raquel. Léxico de las Ciencias Sociales, México, Ed. Porrúa, 1983.
- Manuales Administrativos. Guía para su elaboración, Ed. Secretaría de la Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1979.
- Manual de Organización del Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C., Tomo I, Ed. Banrural, México, 1987.
- Martínez Chávez Víctor Manuel. "Léxico de la Técnica Presupuestaria", Ed. FCPyS-UNAM, México, 1982.
- Ortiz Lourdes. et al. Glosario de términos administrativos, Ed. Eduvem, México, 1985.