

39
2e



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

"EL NUEVO PAPEL DE LA INSTITUCION PUBLICA DE CREDITO AGRICOLA EN MEXICO 1980-1994: EL CASO DEL BANCO NACIONAL DE CREDITO RURAL S.N.C."

T E S I S

PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA (ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)

P R E S E N T A : GREGORIO DIMAS ALVAREZ

ASESOR: DR. RICARDO UVALLE BERRONES.

268816



CIUDAD UNIVERSITARIA.

MEXICO, D. F. 1998.

TESIS CO.
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MIS SINODALES:

**ROSALLINA RAMÍREZ TORRES, HÉCTOR JAVIER CHÁVEZ MARTÍNEZ,
FRANCISCO JAVIER DÍAZ JAIMES Y ENRIQUE VARAS GÓMEZ.**

Por sus acertadas recomendaciones, que me permitieron perfeccionar esta investigación.

A MI ASESOR:

DR. RICARDO UVALLE BERRONES.

Que con su alto nivel cultural y magistral cátedra, cimentó en mi el valor e importancia de la Administración Pública.

De igual forma, agradezco su excelente asesoría para concluir este trabajo.

A MIS PADRES:

ANTONIA ALVAREZ MARTÍNEZ Y EUGENIO DIMAS PÉREZ.

Por el amor que siempre me han brindado, quienes constantemente me recomendaron conducirme por el camino del estudio, como medio de superación.

Por su confianza que siempre tuvieron en mi porvenir, su apoyo moral y material, otorgados desinteresadamente. Lo cual ha sido decisivo en mi formación personal y profesional.

A MIS HERMANOS:

BASI, CLARA Y ABEL.

Con todo mi cariño y eterno agradecimiento.

A TOMAS ROJAS JIMÉNEZ.

Por su sincera y sólida amistad.

A GABINO CAMACHO MOLINA.

Por su confianza y honestidad.

**A LA LIC. MA. DEL CONSUELO SORIANO CUEVAS Y SU
ESPOSO EL ING. SERGIO ENRIQUE CORONA BENÍTEZ.**

Por su ayuda y orientación en esta investigación, además quiero expresarles que su
reciocinio, es digno de elogio.

A FRANCISCO MEZA TORRES.

Por su fortaleza en sus convicciones.

A LAS HERMANAS VIDAL PÉREZ, MAGDALENA Y VIRGINIA.

Por su aprecio y cariño.

INDICE

Introducción

Pág.

I EL ESTADO MEXICANO CONSTITUCIONALISTA DE 1917	1
1.1 El Porfiriato	1
1.2 El movimiento armado de 1910	10
1.3 La Constitución social de 1917	22
II EL ESTADO POSREVOLUCIONARIO EN EL CAMPO	31
2.1 La política agraria como respuesta a la demanda campesina	31
2.2 El crédito agrícola en México como promotor del desarrollo del campo	44
2.2.1 El Banco Nacional de Crédito Agrícola y los Bancos Agrícolas Ejidales	44
2.2.2 El Banco Nacional de Crédito Ejidal	50
2.2.3 El Banco Nacional de Crédito Agropecuario	58
2.2.4 El Banco Nacional de Crédito Rural	62
III LA REFORMA DEL ESTADO MEXICANO EN EL AGRO	67
3.1 La transformación en México del Estado Benefactor a Liberal	67
3.1.1 La intervención del Estado en la economía	67
3.1.2 El Estado Benefactor Mexicano	70
3.1.3 El Estado Liberal Mexicano	72
3.2 La reforma al Sistema Financiero Mexicano	77
3.3 La reforma al artículo 27 Constitucional del 6 de enero de 1992	82
3.4 La agricultura ante el Tratado de Libre Comercio	89

IV EL CASO DEL BANCO NACIONAL DE CRÉDITO RURAL S.N.C.	95
4.1 Organización del Sistema Banrural	95
4.2 El Sistema Banrural como institución pública de fomento y desarrollo del campo	96
4.2.1 Objetivo del Banco Nacional de Crédito Rural	96
4.2.2 El Sistema Banrural bajo el contexto de la reforma del Estado	100
4.3 Programa de Modernización del Sistema Banrural	102
4.4 Evolución del Redimensionamiento del Sistema Banrural	106
4.4.1 Política crediticia	106
4.4.1.1 Evolución de la cartera vencida	109
4.4.2 Fuente de recursos	114
4.4.3 Modernización Administrativa	115
4.5 Financiamiento del Sistema Banrural	117
4.5.1 Tipos de Financiamiento	117
4.5.2 Operación del Financiamiento	119
Conclusiones	126
Bibliografía	135
Anexos	

INTRODUCCION

A partir de la década de los 70 a nivel mundial sucedió un radical cambio en el accionar del Estado, en el contexto mundial se conformaron los bloques económicos con la intención de reactivar la economía de los países, cambiando su composición interna así como sus relaciones con el exterior, buscando de esta forma crear las condiciones adecuadas para su desarrollo, y que esto, se reflejara en un crecimiento de bienestar de la sociedad en general.

En lo que respecta a las acciones del Estado, su concepción liberal fundamentada a nivel mundial, ha puesto en práctica una serie de reformas políticas, económicas, sociales, jurídicas, etc., a través de las cuales ha reducido su intervención ante la sociedad, al igual que su aparato administrativo, y como consecuencia ha disminuido su acción en ramas en las que tenía una elevada participación.

Dentro de este marco de referencia, México no ha sido la excepción en este proceso de transformación, puesto que desde la administración de Miguel De la Madrid Hurtado, se dio un redimensionamiento del Estado, ya que éste era el principal actor en crear las condiciones para el desarrollo a través de un gran número de entidades paraestatales, así como políticas de subsidio al sector privado, lo que condujo a un endeudamiento y desequilibrio de las finanzas públicas.

Debido a ello, se realizaron reformas al Estado, reestructurándose su aparato administrativo, orientándose hacia una disminución de su intervención en la economía, mediante la desincorporación de entidades paraestatales.

Con la llegada a la Presidencia de la República en 1988, de Carlos Salinas de Gortari, se profundizó aún más este proceso de reforma del Estado, para invadir esferas antes intocadas, como la relación iglesia-Estado; en el campo, la transformación del ejido; en el comercio, la firma del Tratado de Libre Comercio.

Como consecuencia de esta transformación, el sector agrícola ha sido de los más afectados, en virtud de que ha disminuido el subsidio que desde la Constitución de 1917, había recibido del Estado, mediante la creación de empresas públicas, para apoyar la producción de insumos, almacenaje, comercialización, crédito, etc.; ya que la reforma del Estado está encaminada a fortalecer a las entidades paraestatales, consideradas como estratégicas y prioritarias para el desarrollo del país, desincorporando aquellas que no lo son, así como las que ya cumplieron con su objetivo para el cual fueron creadas.

De igual forma, en el sector agrícola como en los demás sectores económicos, el sector privado va a realizar un papel de participación importante, al crearle las condiciones idóneas de inversión.

En este sentido, las reformas al artículo 27 Constitucional en materia agraria del 6 de enero de 1992, reafirman lo expuesto, pues se justifica la disminución de participación del Estado en dicho sector, se da pauta para que sea la iniciativa privada y el sector social los responsables de la organización y fomento de la producción agrícola.

Por lo que el objetivo de la presente investigación es analizar las medidas adoptadas, su evolución y resultados, durante el período comprendido de 1989 a 1994 del Banco Nacional de Crédito Rural, como institución de banca de desarrollo considerada prioritaria

para el desarrollo del campo mexicano; como consecuencia de la transformación de Estado benefactor a liberal.

Para lo cual la investigación se divide en los siguientes capítulos:

En el capítulo primero "El Estado Mexicano Constitucionalista de 1917", se contempla la situación política, económica y social durante el régimen de Porfirio Díaz, así como su caída derivada de la Revolución de 1910, el objetivo de ésta y como el producto de la misma, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

En el capítulo segundo "El Estado Posrevolucionario en el campo", se aborda la política agraria como demanda campesina, surgida de la Revolución Mexicana como acto de justicia social, la cual llevó a cabo el Estado de 1917 a 1992; así como la evolución del crédito agrícola como complemento del reparto agrario para elevar la producción del sector primario de 1926 a 1988.

En el capítulo tercero "La Reforma del Estado Mexicano en el agro", se analiza la transformación de un Estado benefactor a un Estado liberal; la reforma al sistema financiero mexicano, el significado y consecuencia de la reforma del 6 de enero de 1992 al artículo 27 Constitucional, así como la inserción del sector agrícola en el Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos.

En el capítulo cuarto "El caso del Banco Nacional de Crédito Rural S.N.C.", en este se analiza su organización, objetivo, políticas de operación, así como sus coberturas

crediticias, su proceso de ajuste y los resultados de éstas, como producto de la reforma del Estado.

Finalmente, se presentan las conclusiones de la investigación.

I. EL ESTADO MEXICANO CONSTITUCIONALISTA DE 1917

“El porfirismo: la élite y los trabajos forzados en Valle Nacional: las veladas literario musicales y Cananea y Río Blanco: Justo Sierra y Ricardo Flores Magón: el respeto ajeno y la persecución. Esplendor y miseria, rituales y crímenes: los contrastes son obvios, pero sin la obiedad de los contrastes no hubiese habido revolución.”

Carlos Monsiváis, amor perdido.

1.1 El Porfiriato

La principal actividad económica de México desde la época prehispánica fue la agricultura, actividad que realizaban los macehuales; con la llegada de los españoles se incorporó el arado y animales de carga, por lo que la propiedad de la tierra, fue la primordial fuente de riqueza y ambición de sus pobladores.

Así, a principios del siglo XX, el problema agrario era la concentración de la tierra que prevalecía, “según datos del censo de población de 1910, habían en el país 840 hacendados, 411,096 personas clasificadas como agricultores, y 3,096,827 jornaleros del campo. La población total de México ascendía a 15,160,369 habitantes... y que el número de individuos que dependían del salario rural era estimado en 12,000,000, ó sea aproximadamente el 80% de la población.”¹ Reflejado en familias, las cifras son: “96% de las cabezas de familiares rurales no tenían tierra, mientras que el 1% de la población controlaba el 97% del territorio mexicano”.² De los cuales los hacendados poseían cerca de la mitad del territorio nacional.

Pero el problema agrario tiene su orígenes en las mercedes y reducciones de indios, que la corona concedió a los españoles conquistadores; debido a que ellas establecieron el reparto inequitativo de tierras. Y aún cuando “los reyes españoles ordenaron en numerosas cédulas que se respetara la propiedad de los pueblos de indios... y que además se les diera

¹ Ruiz Massieu, Mario. Temas de derecho agrario. Pág. 31.

² Silva Herzog, Jesús. Antología México en el siglo XX 1900-1913. Tomo I. La concentración de la tierra. Pág. 119.

toda la tierra necesaria para asegurar su subsistencia. En la práctica, la política justiciera de los monarcas de España, fue transformada por la política agraria de las autoridades de la colonia bajo la presión de las necesidades de la conquista y de los intereses de los colonos españoles; los indios apenas se les respetó y se les dio la tierra indispensable para sostener su miserable existencia; las tierras mejores y en las más grandes extensiones se otorgaron a los conquistadores y a los colonos españoles que así empezaron a constituir enormes latifundios. La política de los reyes españoles tendía a establecer una equitativa distribución del agro colonial favoreciendo, es cierto, a los colonos, pero sin descuidar las necesidades de los indígenas; en cambio, al realizarse esa política se transformó en un gran movimiento de concentración de la propiedad territorial en manos de los españoles y en un total descuido de las masas campesinas.”³

Dicha legislación, modificó la estructura de propiedad agraria existente en la época prehispánica, debido a que conservó la propiedad comunal, pero simultáneamente estableció el ejido, además de la propiedad privada. En la primera de ellas, la tierra era de la comunidad en general, pero cada campesino disponía de una parcela que cultivaba para su sustento familiar. Por su parte el ejido, surge cuando la corona española concede sitios para que se formen los pueblos, donde los indios pueden asentar sus ganados; además, ejido significa “salida”; es decir, son tierras que rodean a los pueblos indígenas. Mientras que la propiedad privada, básicamente fue para los españoles, los cuales constituyeron los latifundios que eran enormes fincas.

Sin embargo, aún cuando las leyes de la corona española ampararon la propiedad social en la Nueva España, es decir, la comunal y la ejidal; la ignorancia de los propietarios de éstas, el atropello y el abuso de los conquistadores, así como la relativa práctica de las leyes y la corrupción de las autoridades, aumentaron la concentración de las tierras. Esto agravó el descontento social entre los indígenas y españoles.

“A pesar de las leyes destinadas a proteger a los grupos indígenas, los pueblos perdieron la batalla. Incluso la completa abolición del sistema de las encomiendas, en 1720,

³ Mendieta y Núñez, Lucio. Política Agraria. Pág. 15 y 16.

llegó demasiado tarde, pues ya entonces los herederos de los encomenderos originales tenían un dominio tan grande sobre las personas y propiedades de los indios, que éstos eran virtualmente siervos y un simple edicto significaba bien poco para modificar su situación. La desaparición jurídica de la encomienda no sirvió para devolver la tierra a sus primitivos dueños ni liberó tampoco al indio. La libertad que teóricamente obtuvo éste para disponer de su trabajo fue realidad si acaso durante un periodo de tiempo muy corto, pues muy pronto la servidumbre por deudas, apoyada por la ley sustituyó eficazmente al antiguo sistema de vasallaje. El indio siguió siendo lo que había sido bajo la encomienda, esto es, un siervo inexorablemente ligado a la tierra.”⁴

El acaparamiento de las tierras fue también llevado a cabo por la iglesia, en primera instancia, por lo que le otorgó la corona española, y fue aumentando por las donaciones de los indígenas y españoles; debido a que el clero recibió extensas concesiones de tierra, y su capital “estaba exento de impuestos, legalmente en los primeros tiempos, virtualmente siempre...- pues - desde el principio, la iglesia tuvo ventaja económica aún sobre los encomenderos más ricos, pues éstos tenían que construir sus propias casas y obtener su propio capital de trabajo y no tenían las fuentes de ingresos que disfrutaba el clero. Por consiguiente, apoyado en el inmenso prestigio de la iglesia, no es de sorprender que el clero dominara económica y políticamente durante la época de la colonia.”⁵

De esta forma, los acaparadores de las propiedades fueron los hacendados y la iglesia, mientras que los pueblos indígenas tenían pequeñas propiedades o carecían de ellas. Por lo que el reparto inequitativo de las tierras, el despojo de ellas a los pueblos indígenas, el acaparamiento de las mismas, y la sobre explotación del campesino en las haciendas, fueron las causas del malestar de éstos, lo cual fue determinante para que la población rural fuera el mayor contingente de la guerra de independencia, así como posteriormente de la revolución de 1910.

⁴ Simpson, Eylar . El ejido única salida para México. Pág. 21 y 23.

⁵ Idem. Pág. 23

Una vez realizada la independencia de México, los grandes intereses de la época colonial quedaron en manos de los nuevos gobernantes, quienes no se preocuparon de satisfacer las necesidades de las masas rurales. El problema de la injusta distribución de la tierra quedó intacto, y como consecuencia, existió en los campos de México un clima de inquietud y rebeldía. Lo cual fue aprovechado por los conservadores y liberales en la lucha que emprendieron a raíz del triunfo del movimiento de independencia, únicamente por la conquista del poder, que junto con la iglesia, provocaron una lucha por el poder político y económico del país.

Esta lucha, ocasionó que el Estado tomara tres medidas para eliminar el poder de la iglesia, las cuales fueron: 1) la Ley de Desamortización de 1856, 2) la Constitución de 1857, y 3) la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos de 1859.

La Ley de Desamortización en su artículo 25, consideró que la falta de libre circulación de la propiedad, era base fundamental de la riqueza de la nación. Por lo que estipuló que ninguna corporación religiosa o civil, tendría derecho para adquirir en propiedad o administrar para sí bienes raíces; éstos deberían ser adjudicados en propiedad privada o a las personas a quienes estaban arrendadas, las cuales pagarían un impuesto del 6% del valor total por la adquisición, y los bienes no alquilados serían vendidos en subasta pública. Mientras que a las tierras de los ejidos, se concedieron tres meses para su venta, o de lo contrario, se incautarían.

Sin embargo, la Ley de Desamortización no cumplió con su objetivo, debido a que el impuesto del 6% era muy alto, aunado a la cuestión de la fe de la sociedad, en virtud de que la iglesia lanzó amenazas de excomulgar a quienes las adquirieran. Debido a ello, el único afectado fue la propiedad social, al ser considerado corporación civil. Por lo que la propiedad se fraccionó, individualizándose y convirtiéndose en propiedad privada.

Por otra parte, la Constitución de 1857, en su artículo 27, prohibió a las corporaciones religiosas y civiles, poseer y administrar bienes raíces, ratificando lo establecido en la Ley de Desamortización de 1856, sin hacer la excepción a la propiedad

social, es decir, al ejido y la comunidad. En ese sentido, las corporaciones civiles carecían de personalidad jurídica para ser propietarios de las mismas. Ante esta situación, estos tipos de propiedad, quedaron legalmente sin dueño, y ello motivó a que fueran denunciados como terrenos baldíos, lo que agravó así el problema rural.

Los ataques hechos por el Estado a la iglesia, provocaron que ésta se aliara a los conservadores, generando un estado de inestabilidad en el país, dando lugar a “la guerra de tres años” de 1858 a 1860. Ante esta situación, los liberales decretaron en 1859, la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos, la cual estableció la completa nacionalización de los bienes del clero, además proclamó la separación absoluta entre éstos.

Bajo este contexto, el gobierno esperó debilitar el poder de la iglesia, con las enajenaciones de las tierras del clero, solucionar el problema en el campo y elevar su producción, así como aumentar sus ingresos públicos. Sin embargo, dichas medidas dieron como resultado un caos económico, y el problema en el campo se agravó, debido a que las propiedades de la iglesia pasaron a manos de hacendados y juaristas. Por lo que la política de individualizar la propiedad social de los pueblos indígenas, así como la incapacidad de éstos para adquirir y poseer bienes raíces, provocaron una mayor concentración de tierras.

Y no fue sino hasta con el Imperio de Maximiliano, que se dictó la primera ley agraria del México independiente. La Ley Agraria de Maximiliano, en sus artículos 1º, 2º y 3º, reconocía el derecho de los pueblos de poseer tierras de labor, variando su extensión y función, reconociendo la propiedad comunal, la cual había sido desconocida por la política de propiedad individualista implantada por los liberales. Buscando también, de esta forma, el apoyo de la sociedad mexicana para consolidarse en el poder, sin embargo, esta ley no tuvo vigencia en la práctica por lo ilegal del imperio, debido a que la nación respaldó a Juárez.⁶

Posteriormente, con el fin de distribuir tierras y colonizar al país, en 1863 y 1894, se dictaron leyes de terrenos baldíos y de colonización, en 1875 y 1883. Tales medidas fueron

⁶ Rincón Serrano, Romeo. El ejido mexicano. Pág. 32 y 33.

con el objetivo del reparto agrario, así como de elevar la producción agrícola, tratando de solucionar el problema en el campo. Para cumplir con este propósito, se les concedió a compañías privadas deslindar terrenos baldíos, la tercera parte de los mismos, y quienes adquirieran dichas tierras deberían ser aquellas interesadas en las mismas. Sin embargo, estas medidas no solucionaron el problema social, toda vez que las compañías realizaron despojos de tierras comunales y ejidales que no tenían títulos.

Por lo tanto, los gobiernos del México independiente no resolvieron el problema agrario. En virtud de que las políticas de propiedad individualista, sólo lograron aumentar la concentración de la propiedad en hacendados, y como consecuencia, el problema de la propiedad social en el campo se agravó.

La llegada de Porfirio Díaz al poder en 1876, heredó en sus primeros años de existencia, una inestabilidad política y económica del país. Derivadas de las luchas internas registradas después de la Guerra de Independencia, entre liberales y conservadores, así como de la inconformidad por parte de hacendados y militares; generando un país devastado y empobrecido. Por lo que impuso un régimen autoritario, manteniendo así una estabilidad política que no había tenido el país desde su independencia; conciliando a liberales y conservadores, evitando luchas políticas en el país, que a futuro pudieran derrocarlo del poder.

A partir de esta estabilidad política, impulsó el desarrollo y progreso del país; dentro del proceso de acumulación de capital, que fue a través de un sistema de privilegios a grupos capitalistas extranjeros, gobernadores, presidentes municipales, militares, caciques y hacendados. Manteniendo el sistema de explotación intensiva de la mano de obra en el campo, similar al de la época de la colonia.

Con el pretexto de la paz social, el régimen porfirista se convirtió en un sistema político de represión, dejando marginada a la mayoría de la población. Además, se reeligió constantemente, convirtiéndose en dictador al efectuar elecciones antidemocráticas y eliminó a sus posibles adversarios ideológicos.

En los Estados, colocó a gobernadores de su confianza, con la finalidad de que le fueran fieles; en los municipios, dio apoyo a los presidentes municipales para mantener la paz en las regiones más apartadas, otorgándoles el dominio de los municipios a jefes políticos, los cuales decidían quienes serían los presidentes municipales, ayudados además por los llamados rurales, quienes tuvieron como función principal mantener la paz en la región.

Una vez consolidado en el poder, el régimen porfirista, se encontró en la situación adecuada para impulsar su programa económico para el progreso del país. El cual consistió principalmente en estimular la inversión de capitales extranjeros en la economía nacional, estimular las exportaciones, así como procurar a toda costa la estabilidad política y social del país.

Para atraer capitales, creó las condiciones económicas favorables para la inversión extranjera, de tal forma que aplicó una política de privilegios. Entre ellos, un bajísimo costo de la fuerza de trabajo, retribuyéndoles a los inversionistas un alto beneficio; es decir, que la mano de obra barata, fue el estímulo para atraer capitales del exterior a la inversión productiva del país. Así “de 1878 a 1911 la producción industrial se duplicó, a base de un crecimiento económico promedio anual de 3.6%”.⁷

Como resultado se dio un importante auge a la abandonada minería, se fomentó la actividad agrícola de exportación, por lo que hubo la necesidad de crear vías de comunicación que permitieran el traslado de los productos a los mercados. De esta forma se crearon las vías ferroviarias, telegráficas, y los puertos se remodelaron; lo que facilitó la exportación de la minería y de los productos agrícolas, derivándose en el saneamiento de la Hacienda Pública.

⁷ Ayala, José y José Blanco. El Estado y la expansión de las manufacturas en México, 1877-1930. Desarrollo y crisis de la economía mexicana. Pág. 21.

Asimismo, entre el grupo económicamente fuerte y los que se mantenían en el poder, se produjo una diferencia con los intelectuales nacionales. Pues estos últimos fueron relegados del poder político del país.

Por otra parte, el problema en el campo, era la injusticia que padecían los campesinos que carecían de tierras y las condiciones de vida y trabajo que recibían en las haciendas por parte de los terratenientes. Así, la cuestión social, se distinguió por la centralización de la propiedad en un número reducido de hacendados; mientras que los obreros y campesinos en su mayoría sólo poseían su fuerza de trabajo.

En tanto, los hacendados dejaron sus propiedades en manos de administradores, ambos no se preocuparon por industrializarlas, ya que en la mayoría, se siguió aplicando el sistema de cultivo extensivo, que prevalecía desde la colonia, con arados, yuntas y trabajo barato de peones; aunado a que no aprovechaban la totalidad de las tierras de la hacienda, pues sólo cultivaban parte de ellas, y aún así obtenían grandes ganancias.⁸

Así fue como se beneficiaron ampliamente por el sistema; ya que la construcción de las redes de ferrocarriles elevó el valor de sus tierras, al tener el medio de comunicación para llevar sus productos a los mercados, el de pagar bajos salarios a sus jornaleros, así como bajos impuestos, además de utilizar sus influencias para defraudar al fisco federal y local, pagando menos impuestos de los que debieron cubrir. En cambio, a los pequeños propietarios, se les aplicaron correctamente las leyes impositivas.

Por otra parte, la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos del 20 de junio de 1863, la Ley de Colonización del 31 de mayo de 1875, la Ley de Colonización del 15 de diciembre de 1883, y la Ley de Terrenos Baldíos del 26 de marzo de 1894, complicaron y agravaron el problema agrario nacional, por los abusos y los despojos a que dieron lugar, cometidos principalmente por las compañías deslindadoras, que propiciaron la autorización de las tres últimas leyes mencionadas, por las facultades que les fueron concedidas.

⁸ Silva Herzog, Jesús. Breve Historia de la Revolución Mexicana. Tomo I. Pág. 25

“De 1881 a 1889 se deslindaron 32,240,393 hectáreas. Estos trabajos de deslinde dieron como resultado la concentración - de la tierra - en manos de 29 individuos o compañías, del 14% de la superficie total de la república, y en los cinco años subsecuentes, otras cuantas empresas acapararon un seis por ciento más de dicha superficie total, o sea que en conjunto, una quinta parte de la propiedad territorial fue monopolizada por más de cincuenta propietarios...”⁹

Derivado de ello, los campesinos despojados de sus propiedades, se vieron forzados a vender su fuerza de trabajo al peaje acasillado, forma de trabajo agrícola que imperó en la hacienda, el cual significaba elevación de jornadas y bajos salarios; siendo la causa que facilitó la explotación del campesinado, así como la segura y fácil ganancia para los hacendados, convirtiendo al campesino en un trabajador débil y desprotegido.

Además de las contradicciones económicas entre hacendados y campesinos, la cultura entre ambos era abismal. Los primeros eran ilustrados, mientras que los segundos, eran analfabetos que ignoraban sus derechos. Esto le facilitó al hacendado el abuso y despojo de propiedades, así como de los derechos de los campesinos.

Bajo estos términos, la política de Díaz en el campo, consistió en fortalecer a los hacendados, otorgándoles tierras y mayor libertad para actuar. Sin embargo, el papel que éstos desarrollaron no fue el del gran productor; debido a que la mayoría de ellos no vivieron en sus haciendas, sino en las ciudades, y sólo se concretaron a recibir las ganancias que de ellas obtenían, marginando al campesino de las utilidades de la agricultura.

Lo anterior, provocó un descontento entre los campesinos y obreros, así como de la naciente clase intelectual, que no tuvo oportunidad de incorporarse a la clase política. Por lo que a principios del siglo XX, el sistema porfirista que había prevalecido en el poder por más de tres décadas, comenzó a derrumbarse.

⁹ Rincón Serrano, Romeo. Ob. Cit. Pág. 32 y 33.

1.2 El movimiento armado de 1910

Las condiciones que prevalecieron durante el régimen del general Díaz, como la injusticia, la desigualdad social y el irrespeto a la Constitución, fueron causa de la lucha armada de 1910, como demanda por mejorar la situación económica y social del país.

En este sentido, la revolución surgió como una lucha agraria, debido a que México era un país agrario; además de que los campesinos fueron los más afectados por el gobierno de Díaz, pues carecían de tierras, por lo que sus intereses eran los de acceder a la propiedad y mejorar sus condiciones de vida; sin embargo, cabe señalar que al interior de la misma clase trabajadora del campo, no se padecían las mismas condiciones. La del norte, vivió una situación relativamente diferente al campesino del centro y del sur del país, puesto que la región norte era la más desarrollada y sus productos básicamente eran de exportación hacia los Estados Unidos, con salarios diferentes y condiciones de vida. Mientras que en el sur, la explotación de la tierra era básicamente a través de la mano de obra y se les pagaban raquíuticos jornales.

Esto provocó que en su mayoría los campesinos formaran parte de las filas de los diferentes ejércitos revolucionarios, quienes se levantaron en armas en su afán por la distribución de la tierra, de la cual habían carecido y algunos despojados de la misma. Por lo que, el propósito de los trabajadores fue el de mejorar sus condiciones de vida; mientras que los líderes revolucionarios su interés era la destrucción del sistema porfirista, para verse beneficiados del poder político y económico.

Así a principios del siglo XX, comenzó la intranquilidad política, al organizarse algunos intelectuales para destruir la dictadura, los cuales fueron perseguidos y encarcelados; entre ellos Ricardo Flores Magón, quien desde San Luis Missuri, el 1º de julio de 1906, decretó el Plan del Partido Liberal Mexicano.

Dicho Plan, contiene profundas ideas transformadoras para el país, en cuestión política, económica y social, todo ello, para el mejoramiento de la sociedad en general y en todos los ordenes de la vida; derivado de éste, en cuestión agraria manifestaba:

“34. Los dueños de tierras están obligados a hacer productivas todas las que posean; cualquier extensión de terreno que el poseedor deje improductiva la recobrará el Estado y la empleará conforme a los artículos siguientes.

35. A los mexicanos residentes en el extranjero que lo soliciten los repatriará el Gobierno pagándoles los gastos de viaje y les proporcionará tierras para su cultivo.

36. El Estado dará tierras a quien quiera que lo solicite, sin más condición que dedicarlas a la producción agrícola, y no venderlas. Se fijará la extensión máxima de terreno que el Estado pueda ceder a una persona.

37. Para que este beneficio no sólo aproveche a los pocos que tengan elementos para el cultivo de las tierras, sino también a los pobres que carezcan de estos elementos, el Estado creará o fomentará un Banco Agrícola que hará a los agricultores pobres préstamos con poco rédito y redimibles a plazos.”¹⁰

De esta forma sus puntos más importantes fueron:

- El Estado sería el encargado de realizar la distribución de las tierras.
- Se respetaría la propiedad, pero se limitaría su uso, debido a que se obligaría a cultivarlas en su totalidad, de lo contrario el Estado las recobraría.
- La distribución beneficiaría a todos los mexicanos que las necesitaran, que radicarán en el país o en el extranjero.
- El Estado crearía un Banco Agrícola, que financiaría a agricultores pobres, y a la vez fomentaría la producción agrícola, y
- Se elevaría la producción en el campo, al obligar a cultivar las tierras, así como con el financiamiento agrícola.

¹⁰ Silva Herzog, Jesús. Breve Historia de la Revolución Mexicana. Tomo I Pág. 117.

Si bien es cierto que dicho programa no se llevó a la práctica, porque el grupo liberal no accedió al poder, sí contribuyó como precedente para futuros planes revolucionarios y para la misma Constitución de 1917.

Por otra parte, al crecer el malestar de la sociedad, la clase que mantenía el poder político y económico vio amenazar sus privilegios; por lo que los terratenientes se vieron obligados a defender sus propiedades, y el régimen político a mantener su poder en el Estado; ambos pretendieron preservar la misma situación que se había mantenido por tres décadas, trayendo como consecuencia el enfrentamiento de éstos a través del ejército federal, contra los revolucionarios.

Sin embargo, para lograr el derrocamiento de Díaz, los líderes revolucionarios convencieron a la población campesina y obrera, para terminar con las injusticias que padecían, y a la vez, establecer planes que prometían dar justicia y libertad. De esta forma, contaron con su apoyo engrosando sus ejércitos, más con el objetivo de lograr sus intereses políticos y económicos, que eran totalmente diferentes a los de la población oprimida.

Por lo que Francisco I. Madero organizó su propio partido y difundió sus ideas en su libro *La Sucesión Presidencial de 1910*; donde analizó la situación por la que atravesaba el país, proclamó la organización y participación del pueblo mexicano en las elecciones para alcanzar la democracia. Sin embargo, el 7 de junio de 1910, Madero fue arrestado en Monterrey y trasladado a San Luis Potosí, consumándose el fraude electoral el 26 de junio del mismo año.

De esta forma, ante la negativa de Porfirio Díaz de ceder el poder, Francisco I. Madero proclamó su programa denominado Plan de San Luis Potosí, el 5 de octubre de 1910. En dicho Plan, declaró nulas las elecciones y llamó a la insurrección el 20 de noviembre, insistió en la no reelección, el respeto a extranjeros y sus propiedades, así como a los intereses contraídos con el extranjero, aunado al establecimiento de la democracia. En ese sentido, proclamó reformas políticas, mientras que las económicas y sociales, quedaron en segundo término.

Así en cuestión agraria dicho plan estableció en su tercer párrafo del artículo 3° lo siguiente:

“Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, por acuerdo de la Secretaría de Fomento, o por fallos de los tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que adquirieron de un modo tan inmoral, a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en caso de que estos terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo.”¹¹

Derivado de esto, el plan únicamente prometió justicia en materia agraria; debido a que sólo hizo referencia a la restitución de tierras a sus legítimos dueños, que fueron despojados de ellas, poniendo atención a la legislación, pero dejaba de lado a los campesinos carentes de tierras, y por tanto mantuvo la misma situación en el campo.

Por otro lado, ante el avance de los ejércitos revolucionarios, Porfirio Díaz renunció el 21 de mayo de 1911, llevándose a cabo el Tratado de Ciudad Juárez, donde se nombró a Francisco León de la Barra como Presidente interino, encargado de convocar a elecciones. Las cuales se realizaron el 15 de octubre de 1911, donde triunfó Francisco I. Madero, quien tomó posesión el 5 de noviembre de ese año.

Una vez establecido Madero en el poder, no efectuó medidas políticas que beneficiaran a los grupos sociales más desprotegidos, causa que originó la inconformidad de la población rural. Ante la negativa de dar solución al problema en el campo, los zapatistas se negaron a entregar sus armas y resolvieron pelear por sus aspiraciones a

¹¹ Idem. Pág. 163.

solucionar dicho problema. Por lo que el 25 de noviembre de 1911, se expidió el Plan de Ayala, el cual estableció en materia agraria lo siguiente:

“6°. Como parte adicional del plan que invocamos, hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la justicia venal, entrarán en posesión de esos bienes inmuebles desde luego, los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos, correspondientes a esas propiedades, de las cuales han sido despojados por mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance, con las armas en las manos, la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos lo deducirán ante los tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución.

7°. En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura, por estar monopolizadas en unas cuantas manos, las tierras, montes y aguas; por esta causa, se expropiarán, previa indemnización, de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellos, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México, obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos.

8°. Los hacendados, científicos o caciques que se opongan directa o indirectamente al presente Plan, se nacionalizarán sus bienes y las dos terceras partes que a ellos correspondan, se destinarán para indemnizaciones de guerra, pensiones de viudas y huérfanos de las víctimas que sucumban en las luchas del presente Plan.”¹²

Las medidas más importantes de este plan fueron las siguientes:

- Se restituirían las tierras a sus legítimos dueños.
- Se crearían Tribunales Agrarios, quienes resolverían las controversias de propiedad.
- Se invertirían los procedimientos de justicia, al restituir primero las tierras y después se investigaría.
- Se dotaría de tierras a pueblos y ciudadanos carentes de ellas.

¹² Idem. Pág. 290 y 291.

- Se determina la expropiación de la tercera parte de los monopolizadores de tierras.
- Se respetaría la propiedad privada y la propiedad social, y
- Se nacionalizarían las tierras a aquellos que se opusieran a dicho plan.

Este plan sirvió de bandera agraria, puesto que no se concretó en una exposición política, sino que los zapatistas sostuvieron sus demandas y lucharon por él, influyendo en planes, leyes y en la misma Constitución de 1917.

Por otra parte, Francisco I. Madero intentó llevar a la práctica la democracia. Sin embargo, aún existían fuertes grupos que se oponían a ella, como porfiristas y militares que detentaban el poder. Victoriano Huerta, que formaba parte del ejército del gobierno maderista, pactó con los contrarrevolucionarios, los Generales Bernardo Reyes y Félix Díaz, quienes a través de la embajada de los Estados Unidos, capturaron a Madero y José María Pino Suárez, siendo asesinados el 22 de febrero de 1913; y de este modo llegó al poder Huerta, en forma ilegítima.

Al enterarse de esto, Venustiano Carranza decidió combatir a Huerta, tomando como bandera el hacer respetar y cumplir la Constitución de 1857. Por lo que el 26 de marzo de 1913, proclamó el Plan de Guadalupe, con el cual aspiraba derrocar a Huerta, y restablecer el orden constitucional. Dicho Plan, no contempló reformas sociales y económicas; es decir, que su propósito fue puramente político, en virtud de que al establecer el orden jurídico, prevalecerían las mismas condiciones de vida, contradiciendo el sentir de la población trabajadora, la cual luchaba con el anhelo de cambiar dichas condiciones.

De igual forma, Francisco Villa, en Chihuahua, empezó independientemente a combatir contra Huerta, reconociendo a Venustiano Carranza, como Jefe del Ejército Constitucionalista, y posteriormente encargado del Ejecutivo Federal.

Bajo este contexto, entre los diferentes líderes revolucionarios hubo una diferencia política e ideológica; mientras que los del norte como Francisco I. Madero, Venustiano

Carranza, Alvaro Obregón y Plutarco Elías Calles, su lucha era puramente política; mientras que Francisco Villa y Emiliano Zapata representaron a los campesinos, y los ideales de éstos, su propósito era de impartir justicia social; por otra parte, sólo Flores Magón presentó un plan político, económico y social, pero su papel en la revolución no fue determinante.

De esta forma, si bien es cierto que Francisco Villa representó al campesino, también formó parte del poder, tan fue así, que una vez que se posesionó de Chihuahua en diciembre de 1913, tomó varias medidas, entre ellas, se convirtió en gobernador del estado, decretó la confiscación de tierras y propiedades de varios terratenientes, destinando los ingresos al erario público estatal y a su ejército, estableció un salario mínimo, prohibió las tiendas de raya; además que con los ingresos de las propiedades confiscadas, convirtió a la División del Norte en el ejército más fuerte y mejor equipado, el cual fue importante en la derrota de Huerta, en julio de 1914.

En ese sentido, a finales de junio, el país estaba prácticamente en manos de la revolución. Por lo que el 15 de julio de 1914, renunció Victoriano Huerta y abandonó el país, llegando Venustiano Carranza a la Ciudad de México, el 20 de agosto del mismo año.

Por otra parte, Francisco Villa empezó a distanciarse del jefe encargado del Ejecutivo Federal. Debido a la diferencia de opinión, respecto a la ocupación del puerto de Veracruz por parte de los Estados Unidos, en marzo de 1914; lo cual se agravó en junio con la toma de Zacatecas por la División del Norte, derivado de ello, Villa desconoció a éste como jefe constitucionalista.

Por su parte, Venustiano Carranza para restablecer la paz nacional, trató de conferenciar con los zapatistas, iniciando las negociaciones el 28 de agosto de 1914; éstos últimos manifestaron que la única salida para la paz sería si se sometían al Plan de Ayala, con lo cual el jefe encargado del Ejecutivo Federal no estuvo de acuerdo, y en pocos días comenzaron las hostilidades.

Siguiendo en su empeño de establecer el orden en el país, convocó a una convención de jefes constitucionalistas, a iniciarse el 1 de octubre de 1914, para discutir el programa de la revolución. Finalmente, Alvaro Obregón y Eulalio Gutiérrez, entre otros, acordaron llevar la convención a Aguascalientes, con la finalidad de que todos los representantes tuvieran garantía.

Con la llegada de los zapatistas a ésta, se comenzó a hablar de principios revolucionarios, reformas económicas y programas de gobierno, dando un sentido ideológico a la convención. En ella, se cesó al primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo, nombrando a Eulalio Gutiérrez como Presidente Provisional, quien duró en el cargo de diciembre de 1914 hasta el 15 de enero de 1915.

Sin embargo, dicho cese no fue tomado en cuenta por Venustiano Carranza; pero ante tales acontecimientos, decidió el 2 de noviembre refugiarse en Veracruz y a la vez se vio obligado a expedir la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, para mantenerse en el poder, y de esta forma, atraerse a los campesinos del país, además de quitarle el monopolio del ideal agrarista a los zapatistas. Dicha ley estipulaba:

“Artículo 1º Se declaran nulas:

- I. Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados o cualquiera otra autoridad local, en contraversión a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas.
- II. Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal desde el día primero de diciembre de 1876, hasta la fecha, con los cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, y
- III. Todas las diligencias de apeo o deslinde, practicadas durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades, de los Estados o de la Federación, con las cuales se hayan invadido y ocupado, ilegalmente, tierras, aguas

y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades.

Artículo 3º Los pueblos que necesiéndolos, carezcan de ejidos o que no pudieren lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstituirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados.

Artículo 4º Para los efectos de esta ley y demás leyes agrarias que se expidieren, de acuerdo con el programa político de la Revolución, se crearán:

- I. Una Comisión Nacional Agraria de nueve personas y que, presidida por el secretario de Fomento, tendrá las funciones que esta ley y las sucesivas le señalen.
- II. Una Comisión local agraria, compuesta de cinco personas, por cada Estado o Territorio de la República, y con las atribuciones que las leyes determinen.
- III. Los comités particulares ejecutivos que en cada Estado se necesiten, los que se compondrán de tres personas cada uno; con las atribuciones que les señalen.

Artículo 5º Los comités particulares ejecutivos dependerán en cada Estado de la comisión local agraria respectiva, la que a su vez, estará subordinada a la Comisión Nacional Agraria."¹³

Derivada de ésta, sus puntos más importantes son:

- Se restituirían las propiedades a sus legítimos dueños al declarar nulas las enajenaciones, concesiones y prácticas de deslinde.
- Se dotaría de ejidos a pueblos que carecieran de ellos con terrenos suficientes.
- El Estado expropiaría tierras para las necesidades de la población, y
- Para la realización del reparto agrario, se llevaría a cabo en forma coordinada por los tres niveles de gobierno.

Como lo establecía el artículo 4º de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, el 19 de enero de 1916, Venustiano Carranza acordó se procedería a la formación de la Comisión

¹³ Idem. Tomo II. Pág. 207-209.

Nacional Agraria, que sería la institución encargada de la restitución y dotación de tierras. Sin embargo, las autoridades de la Comisión burocratizaron sus funciones, por la necesidad de organizarla previamente, así como por lo complejo de los problemas que se le presentaron. Por lo que tardó más de un año en instalarse, siendo el 8 de marzo de 1916; además de que muchas Comisiones Locales y sus correspondientes Comités Particulares Ejecutivos, y hasta numerosos gobernadores, no actuaron con la eficacia y rapidez necesarias.

Bajo estos términos, a partir de marzo de 1916 y hasta finales de enero de 1917, la Comisión Nacional Agraria efectuó 55 sesiones, casi la totalidad en la capital, creándose 26 Comisiones Locales. Las cuales recibieron 520 solicitudes de restitución y 109 de dotación de tierras, y otras 357 no definidas. A su vez, la Comisión recibió 4,421 comunicaciones de las Comisiones Locales sobre diversos asuntos, muchas de las cuales tuvieron que serles devueltas para que las perfeccionaran. En resumidas cuentas, Carranza concluyó la Primera Jefatura resolviendo definitivamente la restitución de tierras de cuatro poblados.¹⁴

Por otro lado, una vez que Francisco Villa rompe con Venustiano Carranza, se unió con Zapata en la Convención de Aguascalientes, y sellaron el Pacto de Xochimilco el 4 de diciembre de 1914. En el cual, se acordó colaborar conjuntamente para combatir al enemigo, lo que en la práctica nunca se llevó a cabo, pues la alianza entre Zapata y los decretos agrarios de Villa, se debió más a la ruptura con Carranza, que al interés por los problemas agrarios; en virtud de que su decreto fue más limitado que el Plan de Ayala.¹⁵

Durante su mandato, Francisco Villa estableció el 24 de mayo de 1915, en materia agraria, la denominada Ley Agraria del general Francisco Villa, la cual dispuso:

“Artículo 1º Se considera incompatible con la paz y la prosperidad de la República la existencia de las grandes propiedades territoriales. En consecuencia, los gobiernos de los Estados, durante los tres primeros meses de expedida esta Ley, procederán a fijar la

¹⁴ Ulloa, Berta. La Constitución de 1917. Pág. 370.

¹⁵ Ulloa, Berta. La encrucijada de 1915. Pág. 168 y 169.

superficie máxima de tierra que, dentro de sus respectivos territorios, pueda ser poseída por un solo dueño; y nadie podrá en lo sucesivo seguir poseyendo ni adquirir tierras en extensión mayor de la fijada, con la única excepción que consigna el artículo 18.

Artículo 2° Para hacer la fijación a que se refiere el artículo anterior, el Gobierno de cada Estado toma en consideración la superficie de éste, la cantidad de agua para el riego, la densidad de su población, la calidad de sus tierras, las extensiones actualmente cultivadas y todos los demás elementos que sirvan para determinar el límite más allá del cual la gran propiedad llega a constituir una amenaza para la estabilidad de las instituciones y para el equilibrio social.

Artículo 3° Se declara de utilidad pública el fraccionamiento de las grandes propiedades territoriales en la porción excedente del límite que fije conforme a los artículos anteriores. Los Gobiernos de los Estados expropiarán, mediante indemnización, dicho excedente, en todo o en parte, según las necesidades locales. Si sólo hicieren la expropiación parcial, el resto de la porción excedente deberá ser fraccionada por el mismo dueño con arreglo a lo prescrito en el inciso IV artículo 12 de esta Ley. Si este fraccionamiento no quedare concluido en el plazo de tres años, las tierras no fraccionadas continuarán sujetas a la expropiación decretada por la presente Ley.

Artículo 4° Se expropiarán también los terrenos circundantes de los pueblos de indígenas en la extensión necesaria para repartirlos en pequeños lotes entre los habitantes de los mismos pueblos que estén en aptitud de adquirir aquéllos, según disposiciones de las leyes locales.

Artículo 5° Se declara igualmente de utilidad pública la expropiación de los terrenos necesarios para fundación de poblados en los lugares en que se hubiere congregado o llegare a congregarse permanentemente un número tal de familias de labradores, que sea conveniente, a juicio del gobierno local, la erección del pueblo; y para la ejecución de obras que interesan al desarrollo de la agricultura parcelaria y de las vías rurales de comunicación.

Artículo 12° Las tierras expropiadas en virtud de esta Ley se fraccionarán inmediatamente en lotes que serán enajenados a los precios de costo además de gastos de apeo, deslinde y fraccionamiento, más un aumento de diez por ciento que se reservará a la Federación para formar un fondo destinado a la creación del crédito agrícola del país...

III. Las enajenaciones quedarán sin efecto si el adquirente dejare de cultivar sin causa justa durante dos años la totalidad de la tierra cultivable que se le hubiere adjudicado; y serán reducidas si dejare de cultivar toda la tierra laborable comprendida en la adjudicación.

V. Los terrenos que se expropian conforme a lo dispuesto en el artículo 4º se fraccionarán precisamente en parcelas cuya extensión no exceda de veinticinco hectáreas y se adjudicarán solamente a los vecinos de los pueblos...

Artículo 18º El Gobierno Federal podrá autorizar la posesión actual o adquisición posterior de tierras en cantidad mayor que la adoptada como límite, según el artículo 1º, en favor de empresas agrícolas que tengan por objeto el desarrollo de una región, siempre que tales empresas tengan carácter de mexicanas y que las tierras y aguas se destinen al fraccionamiento ulterior en un plazo que no exceda de seis años. Para conceder tales autorizaciones se oirá al Gobierno del Estado al que pertenezcan las tierras de que se trate y a los particulares que manifiesten tener interés contrario a la autorización."¹⁶

Entre los aspectos más importantes de esta Ley están los siguientes:

- El reparto de tierras se llevaría a cabo, en las entidades federativas.
- El reparto agrario se realizaría mediante fraccionamiento a los habitantes de las poblaciones.
- Se expropiarían terrenos necesarios para utilidad pública en la fundación de pueblos.
- Los beneficiados del reparto, se verían obligados a cultivarlas, o las perderían, y
- El fraccionamiento de parcelas, no excedería de veinticinco hectáreas; salvo si el Gobierno Federal lo autorizara con el propósito de desarrollar alguna región.

Fue tanto el poder que logró Francisco Villa, que sus dominios a finales de 1914 y principios de 1915, llegaron a abarcar desde Irapuato a la costa del Océano Pacífico y hasta la frontera del norte del país, lo que hizo suponer que la victoria sería para éste. Pero entre abril y junio de 1915, Alvaro Obregón le propició derrotas en Celaya, León y Aguascalientes; acabando así con el poder de Villa, quien huyó hacia Chihuahua. Lo que

¹⁶ Silva Herzog, Jesús. Breve Historia de la Revolución Mexicana. Tomo II Pág. 264-270.

fortaleció al gobierno de Venustiano Carranza; aunque durante largo tiempo la División del Norte, siempre significó un problema para pacificar los Estados de Chihuahua y Durango.

Debido a esto, y al no poder lograr por medio de las armas derrotar a los zapatistas, Venustiano Carranza decidió usar una salida política a los problemas nacionales, al convocar a un congreso constituyente, el cual debería reformar la Constitución de 1857. Para ésto se llevaron a cabo elecciones de diputados, las cuales se realizaron el 22 de octubre; éstos se reunieron del 1 de diciembre de 1916 al 31 de enero de 1917, de donde surgió nuestra actual Constitución Política.

1.3 La Constitución social de 1917

La revolución mexicana fue el levantamiento de una población pobre y numerosa, dirigida por líderes intelectuales en su mayoría, contra la clase rica y escasa, que detentaba el poder político y económico. Los primeros lucharon por la renovación de la vida en el campo, con el fin de acceder a la propiedad de la tierra, como acto de justicia, y como los terratenientes eran quienes concentraban las tierras, los proyectos revolucionarios en el sector del agro, estuvieron orientados a transformar la propiedad de la tierra existente.

Así, durante la administración de Francisco I Madero, las condiciones en el campo fueron las mismas que prevalecieron durante el porfiriato. De igual forma, Victoriano Huerta, Eulalio Gutiérrez y Venustiano Carranza, hicieron leves esfuerzos por darle una solución; y fue por cuestiones políticas que se realizaron proyectos para reformar las leyes agrarias. Lo que provocó que los campesinos siguieran luchando por la tierra.

En ese sentido, después de que en junio de 1915, el ejército villista estaba materialmente derrotado, la lucha se realizó entre los constitucionalistas y zapatistas. Venustiano Carranza, después de haber llegado al poder, no resolvió la demanda social del campo, debido a la inestabilidad que prevalecía en el país, producido por los ejércitos

villistas y zapatistas, pero principalmente porque sus intenciones no eran las del reparto agrario.

Ante esta situación, trató de pacificar el país, al convocar a una convención a los diferentes líderes de los ejércitos, en ésta se discutirían los problemas nacionales y se elaboraría el programa que diera solución a éstos. Sin embargo, en dicha convención se le cesó como jefe del Ejecutivo; y se vio obligado a dejar la Ciudad de México para trasladarse a Veracruz, sin atender el dictamen de la convención.

Durante su gestión administrativa, Carranza tuvo la oportunidad de dar justicia en el campo. Sin embargo, su intención no era dar solución a las demandas sociales; así lo demostró en el Plan de Guadalupe, el cual sólo contempló reformas políticas. Pero debido a las circunstancias, se vio obligado a elaborar una ley de carácter agrario, más por las cuestiones políticas que imperaban en el país, que por su interés de dar solución al campo. En ese sentido, decretó la Ley Agraria del 6 de enero de 1915 en Veracruz; la cual en la práctica fue lenta e ineficaz.

Por otro lado, el ejército constitucionalista, al no lograr derrotar al ejército zapatista, se vio obligado a dialogar con él, sobre sus demandas y la posible solución, para así establecer la paz. Sin embargo, el diálogo no fructificó, debido a que los zapatistas condicionaron su sometimiento al Plan de Ayala, siendo esto rechazado por Carranza, y como consecuencia continuó la lucha entre éstos.

Al no darse las negociaciones de paz, decide por cuestiones políticas, convocar a un congreso constituyente para reformar la Constitución de 1857, y de esta forma, jurídicamente por consenso, dar solución a los problemas del país. Así, se esperó que dichas reformas dieran una salida política al conflicto armado, y restablecieran la paz. Dicho congreso se reunió en Querétaro, donde sesionó a partir del 1º de diciembre de 1916 hasta el 31 de enero de 1917.

Bajo este contexto, Carranza pensó sólo realizar reformas tenues a la Constitución de 1857, y no la de crear una nueva. Los cambios más significativos estaban en los artículos políticos, como la no reelección del presidente y gobernadores, sufragio directo a los puestos públicos de elección, desaparición de la vicepresidencia. En cuestiones sociales y económicas, estableció educación laica, libertad religiosa, protección contra el monopolio en artículos de primera necesidad; además prohibió a extranjeros ser propietarios de bienes raíces a aquellos que no renunciaran a la protección de sus gobiernos.

En cuestión agraria, en su proyecto de reforma, propuso en el primer párrafo del artículo 27, que “la propiedad privada no puede ocuparse para uso público sin previa indemnización. La necesidad o utilidad de la ocupación deberá ser declarada por la autoridad administrativa correspondiente; pero la expropiación se hará por la autoridad judicial en el caso de que haya desacuerdo sobre sus condiciones entre los interesados”; además en el quinto párrafo se refirió a la reforma agraria, el cual establecía que “los ejidos de los pueblos, ya sea que los hubieran conservado posteriormente a la ley de desamortización, ya que se les restituyan o que se les den nuevos, conforme a las leyes, se disfrutarán en común por sus habitantes, entretanto se reparten conforme a la ley que al efecto se expida.”¹⁷

Las restantes modificaciones a este artículo, fueron medidas para contener abusos y garantizar el cumplimiento de las leyes de derecho de propiedad. Prohibió a sociedades anónimas y mercantiles poseer y administrar bienes raíces, excepto las de beneficencia que podían poseer los indispensables para cumplir con su objeto. Autorizó a los bancos para obtener capitales impuestos sobre propiedades rústicas y urbanas, de acuerdo a las leyes de las asociaciones de crédito. De igual forma, prohibió a las corporaciones religiosas y ministros de culto, administrar instituciones de beneficencia privada.

Sin embargo, los diputados del constituyente fueron más allá de las iniciativas carrancistas. De tal forma que incluyeron reformas económicas y sociales sustanciales para

¹⁷ Ulloa, Berta. La Constitución de 1917. Pág. 405-406 y 522-523.

la transformación del país, y el 5 de febrero de 1917, Venustiano Carranza la proclamó como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta Constitución mantuvo preceptos de la de 1857, como la de ser una constitución liberal, estableció el sistema federal, la separación de poderes, legislación bicameral, impuso restricciones a la iglesia. Pero a diferencia de ésta, estableció la no reelección, el gobierno fue colocado como el árbitro entre los elementos antagónicos de la sociedad, estableció un nacionalismo al indicar que algunos puestos serían exclusivos de mexicanos por nacimiento, restringió los derechos de propiedad, empleo y desempeño profesional a extranjeros. Pero lo más importante, estableció como fundamental la función del Estado en asuntos económicos y sociales, los cuales se asentaron en los artículos 3, 27 y 123.¹⁸

De esta manera, la Constitución de 1917 fue la expresión jurídica de las demandas de los sectores de la población más desprotegidos; ésta otorgó al Estado la obligación de procurar la equidad y justicia en una sociedad de desigualdades. En materia de educación señala:

“Artículo 3. La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares.

Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.

Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.

En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.”¹⁹

Este artículo constitucional, entre sus puntos más importantes están:

- Estableció la doctrina liberal, al imponer la educación libre.
- Fijó el laicismo en todas las escuelas públicas y privadas; así como en todos los niveles.

¹⁸ Ulloa, Berta. *Ibidem*. Pág. 537.

¹⁹ Silva Herzog, Jesús. *Breve Historia de la Revolución Mexicana*. Tomo II. Pág. 321 y 322.

- Excluyó a la iglesia de dirigir escuelas primarias.
- Dispuso para el Estado la vigilancia de la educación, e
- Instituyó la enseñanza gratuita, en las primarias públicas.

Respecto a la cuestión agraria, los diferentes planes agrarios revolucionarios, aportaron ideas que fueron plasmadas en el artículo 27 de la Constitución, sustentando así las bases para que se restableciera la paz en el país. Debido a que en este artículo se establecieron las demandas de los campesinos y sólo restaba aplicar dicha disposición.

Así, en su primer párrafo, el artículo 27 constitucional establece que “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.” De esta forma, la nación (Estado), se convirtió en la propietaria originaria de tierras y aguas, y las transmite a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Sin embargo, pareciera más bien que niega radicalmente la existencia misma de la propiedad privada en el sentido clásico de ésta, pues, atribuyó la propiedad de tierras y aguas exclusivamente a la nación, la cual sólo transmite a los particulares el dominio, constituyendo la propiedad privada; pero desde luego, una propiedad privada, que consiste exclusivamente en el dominio de la cosa poseída, y que no tiene los tres atributos del derecho romano, de ser propiedad absoluta, exclusiva e inviolable.

En su segundo párrafo, el Estado se reservó el derecho de expropiación, y sólo lo podrá hacer “por causa de utilidad pública y mediante indemnización .” Reforzando así, que la propiedad privada es limitada.

Por su parte, el tercer párrafo dispone, la “Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los

latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad.”

Derivado de esto, se dispuso la desaparición de los latifundios, para crear la propiedad social con tierras y aguas que les sean suficientes; y además, al convertir al Estado en el gran propietario, éste va a transmitir el dominio a los particulares, para conformar la propiedad privada.

En este sentido los párrafos primero, segundo y tercero del artículo 27 Constitucional, fijaron al Estado como el propietario de las tierras y aguas, el derecho de intervenir en su distribución, el aprovechamiento de ellas así como el de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, es decir, mediante expropiaciones, aunado a la función de regular en beneficio social, el aprovechamiento de la riqueza pública y su conservación, para distribuirla equitativamente y lograr el desarrollo de la población rural y urbana.

Además, dentro del derecho a ser propietario, la Constitución Política de 1917, estableció en la fracción I del artículo 27, un marcado nacionalismo, al considerar que “sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana.” Sin embargo, no excluyó a extranjeros, que realizaran convenio a considerarse como nacionales, y no invocaran a la protección de sus gobiernos, en caso de faltar a esto perderían sus propiedades.

Por otro lado, al igual que en la época de la Reforma, a la iglesia se le limitó para ser propietario, al establecer en la fracción II de este artículo, que “las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente, por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la Nación... Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la Nación representada por el Gobierno Federal, quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto...” Esto, con el propósito de evitar que el poder de la iglesia creciera como lo fue en el pasado.

Por su parte la fracción VI, estableció que “los pueblos condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les haya restituido o restituyeren conforme a la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, entretanto la ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras”.

En ese sentido, se reconoció el derecho para adquirir el dominio de tierras y aguas, para los núcleos de población que de hecho o por derecho guardaran el estado comunal, se reconoció su capacidad jurídica para disfrutar en común las tierras, bosques o aguas que les pertenecieran o se les hayan restituido o restituyeren. Aunado a lo que estableció el tercer párrafo de la fracción VII, el cual hace mención, a que “sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos, así como los de propiedad, cuando se haya hecho el fraccionamiento.” Manteniendo así este tipo de propiedad legado de nuestros antepasados.

Por otra parte, en el tercer párrafo de la fracción VII, como acto de justicia declaró nulas todas las enajenaciones, concesiones, composiciones, diligencias de apeo o deslinde, ventas, transacciones o remates, mediante los cuales se hayan invadido u ocupado ilegítimamente tierras, aguas y montes de ejidos o comunidades, desde la Ley del 25 de junio de 1856, restituyéndose conforme a la Ley Agraria del 6 de enero de 1915;

exceptuando las tituladas conforme a la ley citada de 1856, en extensión no mayor de 50 hectáreas.

Bajo este contexto, la Constitución de 1917, fue el documento mediante el cual se trataron de solucionar las injusticias del pasado, acabando con el latifundismo y repartiendo tierras a campesinos que las solicitaran, así como restituir las que habían sido usurpadas ilegalmente. Por lo que a la propiedad se le asignó un carácter social, ella debería de ser un elemento equilibrador de la riqueza pública, el producto de ella debería redundar en una mejor vida para los mexicanos. Además, el Estado se asignó la posibilidad de imponer a la propiedad privada, limitaciones y deberes que le permitieran cumplir con los fines individuales y sociales; es decir, el Estado transmite el dominio pero no crea la propiedad privada, sino solamente reconoce que los individuos que integran la comunidad, tienen el derecho de adquirir los bienes necesarios para su subsistencia y bienestar.

En este sentido, la razón fundamental de la propiedad originaria en la nación, le permitió redistribuir la propiedad en un sistema más justo y respondiendo al carácter social de la misma. Es decir, dio respuesta al individualismo aberrante del siglo XIX, el cual da paso a un sistema de propiedad absoluta, exclusiva e inviolable, únicamente afectable mediante la expropiación por causa de utilidad pública y previa indemnización, como lo preceptuaba la Constitución de 1857.

Debido a esto, se precisaron dos importantes instrumentos estatales para hacer posible la función social de la propiedad. Estos son: el derecho de imponer modalidades a la propiedad privada y el derecho de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación. El límite al primero de ellos, lo constituye el dictado de interés público. En el segundo caso, la regulación debe tender a lograr una distribución equitativa de la riqueza pública.

Por ello el artículo 27 del texto constitucional, atribuyó al Estado:

- Instituir un conjunto de organismos agrarios, encargados de resolver los problemas del campo; de esta forma la Ley del 6 de enero de 1915, la Comisión Nacional

Agraria; en 1934, el Departamento Agrario; en 1942, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y en 1971, la Secretaría de la Reforma Agraria.

- Dar las bases para los distintos procedimientos agrarios y fijar las extensiones agrarias fundamentales.
- Fijar las extensiones mínimas en las dotaciones de parcelas ejidales y las máximas de la pequeña propiedad en sus diversas modalidades.

En cuanto al artículo 123 constitucional, en la mayoría de sus fracciones no fueron novedad mexicana, puesto que muchas de las normas que estableció ya existían en algunas otras naciones, como el derecho a huelga, la jornada de 8 horas, la fijación de un salario mínimo, etc. La aportación de importancia se encuentra en la fracción VI, en cuanto al reparto de utilidades que las empresas deben conceder a sus trabajadores.

Así, la sociedad mexicana con la revolución demandó eliminar la dictadura de Díaz, la inequidad de la propiedad de las tierras, las injusticias laborales y su libertad. Dichas demandas quedaron plasmadas en la Constitución de 1917, y de este modo surgió un Estado mexicano con principios sociales de equidad y justicia, logrando avances en el sistema educativo. En cuestión laboral, el reparto de utilidades, el derecho a huelga, la jornada laboral de 8 horas, etc. En el campo, prohibió el latifundio y se definieron las formas de propiedad comunal y ejidal; se convirtió en el gran propietario y se atribuyó áreas estratégicas. De esta forma, sentó las bases sociales y fue creando los organismos públicos, a través de los cuales daría respuesta a las demandas de la sociedad.

II EL ESTADO POSREVOLUCIONARIO EN EL CAMPO

“Así nos han dado esta tierra. Y en este comal acalorado quieren que sembremos semillas de algo, para ver si algo retoña y se levanta. Pero nada se levantará de aquí. Ni zopilotes. Uno los ve allá cada y cuando, muy arriba, volando a la carrera; tratando de salir lo más pronto posible de este blanco terregal endurecido, donde nada se mueve y por donde uno camina como reculando.”

Juan Rulfo, nos han dado la tierra.

2.1 La política agraria como respuesta a la demanda campesina

La concentración de la tierra que se generó a partir de la colonia y hasta el porfiriato, fue la causa principal que provocó la revolución de 1910, pues los promotores de ese movimiento armado, que argumentaron razones de índole político, lograron la colaboración de las masas rurales por la miseria que padecían, quedando plasmadas las demandas de los campesinos en el artículo 27 Constitucional.

Este artículo, le otorgó a la propiedad un carácter social, convirtiéndose ésta en un elemento equilibrador de la riqueza nacional. En ese sentido, el artículo 27 establece, “la propiedad de las tierras y aguas...corresponden originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares”, así “como el de todos los recursos naturales”, y tendrá “en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público”, es decir, que por encima de los intereses particulares se encontrarán los del interés general.

Con el establecimiento de este artículo, el Estado mexicano edificó una nueva política en el campo, partiendo de que lo convirtió como el gran propietario de las tierras y aguas, además de adjudicarse el derecho de transmitir el dominio de ellas.

Creando así una nueva estructura de propiedad agraria, la cual se conformó de la propiedad social y la privada. La primera, fue a través de la restitución de las tierras a sus

legítimos dueños, como acto de justicia, devolviendo la propiedad ejidal y comunal a los pueblos indígenas que les habían sido arrebatadas por diferentes procedimientos; por otra parte, mediante la destrucción de los latifundios, la dotación o distribución de ejidos entre los campesinos que carecían de ella, mediante la ampliación de éstos, así como la creación de nuevos centros de población. La segunda, consistió en la transmisión de las tierras a los particulares para constituir la propiedad privada, denominada pequeña propiedad, pero sin perder el Estado el derecho de propiedad originaria.

Bajo este contorno, se consideró necesario consolidar esta nueva estructura de propiedad agraria, de tal forma que permitiera un desarrollo equilibrado en el ámbito rural, tomando en consideración que en el pasado se realizaron despojos, se le otorgó protección a la propiedad social, al establecer los principios de inalienable, inembargable e imprescriptible. De igual forma, la propiedad privada fue protegida al establecerse el respeto a la pequeña propiedad agrícola en 1921; mientras que en 1938 y en 1947 se otorgaron certificados de inafectabilidad, así como el derecho a promover juicio de amparo contra la privación ilegal de sus tierras y aguas, este último año.

Si bien es cierto, que el artículo 27 Constitucional estableció las bases para que el Estado llevara a cabo el reparto agrario, estas disposiciones no fueron interpretadas y aplicadas de igual modo por los diferentes gobiernos emanados de la revolución, sino al margen de ellas, debido a que cada presidente desarrolló una política agraria diversa; esto en virtud del número de hectáreas otorgadas por cada presidente, así como el número de beneficiados. Consultar anexo 1

La primera fase de la política agraria, se considera a partir de 1917 hasta 1934, este período se caracterizó por la forma limitada de la distribución agraria, en estos años se repartieron 11,032,388 has., beneficiando a 947,526 campesinos. Si el país tiene 200,000,000 has., las repartidas hasta 1934 representaron el 5% del total. Por lo que México siguió siendo un país de jornaleros del campo, ya que el reparto no había convertido aún a muchos en propietarios, y por lo tanto, subsistió la gran propiedad. En este tiempo, se

consideró al ejido y a las comunidades indígenas, como formas de propiedad transitorias que llegarían a desaparecer, dando lugar al fortalecimiento de la pequeña propiedad.

Si bien es cierto, que los gobernantes de este período desearon dejar de repartir las tierras, las que se dotaron fueron por conflictos agrarios, de los cuales, la mayoría por invasiones hechas por los campesinos; obligando así al gobierno a regularizar dichas invasiones, por medio del reparto legal.

Bajo estos términos, el reparto agrario se llevó a cabo con fines políticos, y mediante la destrucción precipitada de la gran propiedad; como resultado de la situación política por la que atravesaba el país, por lo que se consideró necesario dar respuesta a las demandas de los campesinos que engrosaron los ejércitos revolucionarios, siendo esto esencial para lograr la pacificación del país. Es decir, la distribución de tierras, se otorgó sin ninguna planeación, sino conforme a principios políticos, siendo además de 1917 hasta 1925, una reforma agraria sin un carácter de apoyo económico.

Así por ejemplo "Venustiano Carranza, puso en práctica una política de moderación -el reparto agrario- suprimiendo las dotaciones provisionales de tierras e imprimiendo un ritmo lento al desarrollo del reparto agrario, con gran disgusto de los agraristas, que empezaban a constituir el núcleo de un verdadero partido político. El General Alvaro Obregón, por el contrario, inició una política agraria intensa, restituyó las dotaciones provisionales y comenzó a poner orden en los procedimientos dotatorios de ejidos, pues además de señalar con precisión las dimensiones de la parcela ejidal, estableció el respeto a la pequeña propiedad agrícola y a ciertas extensiones de tierra en razón de sus cultivos"²⁰

Estos últimos, junto con Plutarco Elías Calles, eran gente del norte con una visión económica empresarial, lo que puede explicar su limitado reparto, y por tanto su gran apoyo a la pequeña propiedad. En forma similar actuaron los gobiernos de Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez, que estuvieron bajo la decisión de Calles.

²⁰ Mendieta y Núñez, Lucio. Política Agrícola. Pág. 17 y 18.

En esta cuestión, Carranza fue opositor del reparto agrario, pues era terrateniente y representante de esta clase, por lo que simpatizaba con la propiedad privada sin congeniar con la propiedad social. Durante su gestión que terminó hasta 1920, incluyendo al gobierno de Adolfo de la Huerta, se distribuyeron 381,949 has., representando el 0.19% del total nacional; beneficiando a 77,203 demandantes. Este raquítico reparto, llegó acrecentar la inestabilidad política por la que atravesaba el país, e incluso se debió más por las presiones de los campesinos, que por la voluntad del presidente; aún cuando el reparto significaba la estabilización política del país, y por tanto, la clave para gobernar.

De igual forma, en la administración de Alvaro Obregón 1920-1924, el reparto agrario se procedió con fines políticos para la estabilización del país, sin darle apoyo económico a la nueva estructura de propiedad agraria, para poder convertirla en un sector altamente productivo. Así como su antecesor, otorgó un gran impulso y protección a la propiedad privada, como lo demuestra su decreto de 1921, en el que se consideró inalienable a la propiedad privada, tomando en consideración que de no ser así, los campesinos carentes de tierra podían fácilmente invadirlas.

En su mandato se dotaron 1,730,684 hectáreas, acumulando el 1.1% del territorio nacional, beneficiando a 164,128 campesinos; realizándose más por cuestiones políticas, que por su voluntad, pues era necesario para mantenerse en el poder, además de las presiones agrarias de los campesinos. Cabe recordar su inclinación hacia la pequeña propiedad, ya que inclusive había sido en Sonora poseedor de una pequeña finca, y descendiente de terratenientes a quienes se les confiscaron sus propiedades por apoyar a Maximiliano; y que al igual que otros generales, se convirtió en gran propietario, sirviéndose así de la revolución.

Hasta 1925, el reparto agrario se realizó en una forma rápida, sin una orientación económica; siendo Plutarco Elías Calles, quien inicia el manejo de una economía nacional en armonía, proyectando así el porvenir económico del país. Esta etapa fue denominada la fase

constructiva, por su labor en el ámbito bancario, administrativo y fiscal; creando la infraestructura carretera e hidráulica, así como el establecimiento del crédito agrícola, con la creación del Banco Nacional de Crédito Agrícola en 1926, y los Bancos Agrícolas Ejidales en el mismo año. Al ser simpatizante de la propiedad privada, brindó mayor apoyo a ésta, e inclusive, dividió al ejido en parcelas individuales, con un objetivo de que a futuro se consolidarían como medianos propietarios.²¹

Durante su gestión de 1925 a 1928, se asignaron 3,195,268 hectáreas, acumulando el 2.7% del total del país, beneficiando 302,539 solicitantes. Llevándose a cabo, igual que sus antecesores por motivos políticos, más no porque le interesara la dotación agraria. En su gobierno se presentó la guerra cristera, conflicto entre el Estado y la iglesia; siendo los integrantes del ejército cristero, campesinos del bajío y occidente del país que se integraron a éste como consecuencia del limitado reparto agrario, así como de su fe religiosa. Siendo Calles originario de Sonora, lugar donde predominaba la gran propiedad, en el lapso de su administración, otorgó mayor apoyo a la propiedad privada.

Otro aporte de Calles, fue la creación del Partido Nacional Revolucionario en 1929, que aglutinó a generales revolucionarios y líderes sindicales, con el objetivo de solucionar la delicadísima crisis de Estado, ocasionada por la muerte de Obregón, presidente electo. Puesto que los generales se encontraban al acecho para llenar ese vacío de poder, sacando adelante relativamente esta crisis, pero que cayó en una dictadura disfrazada durante los años de 1928 a 1934.

En este lapso de tiempo por la presidencia pasaron tres mandatarios, de 1929 a 1930, Emilio Portes Gil, como interino ante la muerte de Obregón, de 1931 a 1932, Pascual Ortiz Rubio, como presidente electo, y de 1933 a 1934 Abelardo L. Rodríguez, como sustituto ante la renuncia de Ortiz Rubio. Etapa denominada como el maximato, pues en el poder se encontraron los antes mencionados, pero quien en verdad lo ejerció fue Calles. El primero de ellos, proporcionó 2,438,510 hectáreas, beneficiando a 187,269 demandantes; en tanto

²¹ Krauze, Enrique y Jean Meyer. La reconstrucción económica. Pág 107-111.

que el segundo 1,225,750 has., otorgadas a 57,994 campesinos; mientras que el último, 2,060,227 has., adjudicadas a 158,393 solicitantes.

Bajo este ámbito, y considerando que la gestión de cada uno de ellos, fue un período corto, fue un gran reparto en comparación con los anteriores, pero que al igual que sus antecesores, se vieron obligados a repartir las tierras, y de igual forma dieron mayor apoyo a la pequeña propiedad.

En lo que respecta al ejido, fue el período en que más se le cuestionó, incluso Ortiz Rubio en algunos estados detuvo el reparto agrario, y en otros lo dio por concluido. A finales de 1929, Calles criticó el reparto agrario al mencionar, "que tanto mal está causando a la economía nacional", y en junio de 1933, se convence de que el ejido lleva al país a la ruina, en su opinión debería de acabarse con el reparto ejidal y buscar la certidumbre en el campo, y la promoción del ejidatario a ranchero.²²

Abelardo L. Rodríguez reformó el artículo 27 Constitucional, siendo publicada en el Diario Oficial el 10 de enero de 1934, incorporando el procedimiento agrario a rango constitucional; postulado de la Ley agraria del 6 de enero de 1915, modificando a la vez los principios de la Ley agraria.²³

Hasta 1934, se dotaron poco más 11 millones de hectáreas, excepto el estado de Morelos, donde la hacienda, que legalmente había desaparecido, permanecía prácticamente intacta. En 1930, el 78 por ciento de la superficie agrícola privada, correspondía a cerca de 3,500 explotaciones mayores de 4,000 has., es decir, a las haciendas. Tres años más tarde, a pesar de sus propias convicciones y las de Calles sobre el problema agrario, Abelardo Rodríguez siente la presión política e intensifica la entrega.²⁴

²² Krauze, Enrique. *Biografía del poder. Caudillos de la Revolución Mexicana 1910-1940.*

²³ Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada.* Pág. 72.

²⁴ Krauze, Enrique. *Biografía del poder.* Pág. 373.

La segunda fase del reparto agrario, se caracterizó por el gran reparto de tierras, el cual comprendió los seis años de gobierno de Lázaro Cárdenas del Rfo. En virtud de que durante su administración se asignaron el mayor número de hectáreas, repartiendo más que durante los 17 años de vigencia de la reforma agraria, e inclusive se convirtió en el presidente que más tierras ha repartido.

Cárdenas tomó posesión de la presidencia de la República a finales de 1934, encontrando un país políticamente inestable, siendo determinante en ello la insatisfacción por parte de los campesinos carentes de tierra, quienes incluso se habían levantado en armas con la lucha cristera. Por lo que se consideró indispensable resolver el problema agrario a efecto de establecer la paz, inclusive fue incluido en el plan sexenal.

Durante su administración, se repartieron 20,136,932 hectáreas, representando el 10.06% del territorio nacional, acumulando hasta 1940, el 15.9% del total, beneficiando a 764,612 campesinos.

Lázaro Cárdenas, reformó el artículo 27 Constitucional, siendo publicada el 6 de diciembre de 1937, la cual consistió en dos adiciones a su fracción VII. La primera, consistió en establecer el derecho de los núcleos de población para disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas que les pertenecieran. La segunda, en solucionar los conflictos surgidos por límites de terrenos comunales, haciendo de la competencia federal la resolución de referidos conflictos, ante la incompetencia de las autoridades locales.²⁵

Cárdenas dio un gran apoyo al campo, para lo cual creó el Departamento Agrario, organismo que llevó a cabo el reparto agrario en base al Código Agrario de 1934. Además, el Departamento de Asuntos Indígenas, fue considerado indispensable para que se diera el gran apoyo al ejidatario, aunado a la creación del Banco Nacional de Crédito Ejidal, en 1936.

²⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ob. Cit. Pág. 72.

A diferencia de sus antecesores, proporcionó un gran impulso al ejido, al considerarlo como una organización de producción económica viable, dándose así un equilibrio en el apoyo entre la pequeña propiedad y la propiedad social. Prueba de esto, para los ejidatarios creó el Banco Nacional de Crédito Ejidal (Banjidal), institución pública encargada de otorgar el crédito exclusivamente a ejidatarios; mientras que para la propiedad privada se mantuvo el Banco Nacional de Crédito Agrícola. De igual forma, en 1938 se otorgaron concesiones de inafectabilidad por 25 años, y con posible prórroga por el mismo tiempo a la producción ganadera.

Con el gran reparto durante este período, el Estado se convirtió en el responsable del reacomodo de las fuerzas sociales, que se propició en el sector primario como consecuencia de la distribución de propiedad, a un número poco más de 764 mil campesinos que carecían de ellas, así como a los hacendados despojados de las mismas. De esta manera, se consideró como una necesidad, pues los demandantes de tierras amenazaban la estabilidad del país.

Sin embargo, a la falta de una mayor productividad por parte del ejido, produjo una serie de críticas, entre ellas, Luis Cabrera creador de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915; para él las dotaciones ejidales no dieron los resultados de mayor producción, al conformarse éstas en cooperativas; puesto que el campesino "se le trató como a un peón, sin dejarle iniciativa". Por lo que juzgó que la política ejidal cardenista, era contraria a los principios revolucionarios; además estimó que el Banjidal fue utilizado para mayor control, ya que mencionó, "seguimos pensando en la pequeña propiedad como el mejor régimen", para resolver los problemas del campo. A los ejidos hay que manejarlos como propiedad privada, mediante préstamos a individuos, no tienen que conservarse las tierras indivisas y explotadas por el Banco; por otra parte, apreció que el reparto agrario bastaba con repartir las tierras ociosas. En ese sentido, consideró que la política agraria debería de consistir en crear nueva riqueza agrícola y abrir más tierras al cultivo, en vez de limitarse a quitar de unas manos las tierras ya cultivadas para entregarlas a otras.²⁶

²⁶ González, Luis. Los días del Presidente Cárdenas. Pág. 154.

Bajo este contexto, el reparto agrario trajo como resultado el paternalismo estatal sobre los campesinos. Puesto que éstos carecieron del capital suficiente para convertir sus propiedades en organizaciones altamente productivas, además de no contar con la indispensable educación para convertirse en autónomos del aparato burocrático del Estado. Debido a que sólo dejaron de ser los peones de la hacienda, para convertirse en ejidatarios, y que por su situación económica, política y social, se convirtieron en instrumento político del Estado, al agremiarlos a la Confederación Nacional Campesina creada en 1936, la cual se incorporó a la estructura del Partido de la Revolución Mexicana, y por ende, al aparato estatal.

La tercera fase, comprendió de 1941 a 1958, caracterizada por el impulso y privilegio a la propiedad privada sobre la social. En este tiempo, se distribuyeron 17,181,638 hectáreas, representando el 8.59% del territorio nacional, acumulando el 24.7% del territorio nacional; beneficiando a 457,858 solicitantes, que incluso juntos no alcanzaron las repartidas por Cárdenas. Ya que el reparto agrario se dejó en segundo plano, y se puso mayor importancia a la producción del sector.

En este período, se dio un cambio radical en el apoyo al campo, ya que disminuyó el otorgado a la propiedad social, proporcionando mayor inversión a la propiedad privada. A partir de que para transformar a la propiedad social, en una unidad altamente productiva, el gobierno tendría que invertir grandes recursos, y los resultados se darían a largo plazo; mientras que la inversión en la propiedad privada sería menos, y los resultados serían en corto tiempo, el Estado optó por la segunda. En esta etapa, comenzó la capitalización de la agricultura moderna para la propiedad privada; mientras que la propiedad ejidal y comunal, se condenó a seguir siendo la agricultura tradicional, propiciando con esto, una polarización en la agricultura mexicana. Por otra parte, se dio un gran impulso a la industrialización del país, trasladando recursos del sector agropecuario hacia el industrial, con ese objetivo.

Al aplicarse estas medidas en este período, el sector rural se convirtió en un problema agrario, y en un descontento de los productores tradicionales; lo que provocó una

inestabilidad política en el campo, inclusive se llevaron a cabo invasiones de tierras a la propiedad privada, por los campesinos carentes de ellas.

Bajo este contorno, el gobierno de Manuel Avila Camacho de 1941 a 1946, asignó 5,970,395 hectáreas, acumulando el 19% de la superficie nacional, beneficiando a 122,941 demandantes; siendo aproximadamente la tercera parte de lo que repartió Cárdenas. La propiedad ejidal creció en términos jurídicos de 4 a 6 has., de riego y de 8 a 12 de temporal, engrandeciendo a este tipo de organización productiva. Sin embargo, se reguló su división en parcelas individuales, y se procedió a la titulación individual. En la propiedad privada, en 1942, se precisaron sus condiciones de inafectabilidad para las tierras dedicadas a la ganadería.²⁷

En este sexenio, se reformó el artículo 27 Constitucional, siendo publicada el 21 de abril de 1945, reformando su párrafo quinto, cuyo objeto fue, que la propiedad que a la nación corresponde en materia hidráulica, fuera con miras a facilitar su aprovechamiento para obras de beneficio común.²⁸

Por otra parte, en el gobierno de Miguel Alemán Valdés, de 1947 a 1952, se proporcionaron 5,439,525 has., acumulando el 23.2% del total del país; beneficiando a 108,625 campesinos; cantidad inferior a su antecesor, con poco más de 500 mil has. Inclusive, durante esta administración se consideró que no existían más tierras que repartir.

Dicha disminución del reparto de tierras, se debió a que el gobierno estaba en contra del reparto agrario. Por lo que se hicieron declaraciones en el sentido de que el reparto y la liquidación de latifundios estaba casi terminada, aunada a la inexistencia de tierras para repartir. Esto dio una clara política de no considerar a la propiedad social, como organización para elevar la producción del sector. Y sí por el contrario, el apoyo y privilegio a la propiedad privada.²⁹

²⁷ Torres, Blanca. México en la Segunda Guerra Mundial. Pág. 301-329.

²⁸ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ob. Cit. Pág. 72.

²⁹ Torres, Blanca. Ob. Cit.. Pág. 301-329.

En este sentido, se reformó el artículo 27 Constitucional, publicada el 12 de febrero de 1947, reformándose las fracciones X, XIV y XV. En la primera, se estableció que la dotación individual de propiedad ejidal, no sería menor a 10 has., de terrenos de riego. La segunda, fue con el objeto de proteger la propiedad privada, expidiéndoles certificados de inafectabilidad, y con derecho de promover el juicio de amparo contra la privación ilegal de sus tierras y aguas. La tercera, para proteger la pequeña propiedad, incorporando las dimensiones que ésta debería tener y que se encontraban asentadas en el Código Agrario, donde se consideró la pequeña propiedad ganadera, la que no exceda la superficie necesaria para mantener 500 cabezas de ganado.³⁰

Durante la gestión de Adolfo Ruiz Cortínez de 1953 a 1958 se dotaron 5,771,718 has., acumulando el 24.7% del territorio nacional, beneficiando a 226,292 solicitantes. Quien al igual que sus dos antecesores mantuvo en privilegio a la propiedad privada, dejando al margen a la propiedad ejidal y comunal.

La cuarta fase de la política agraria, comprendió los años de 1959 a 1982, la cual se caracterizó por un gran reparto, los primeros gobiernos llevaron a cabo una política de transferencia de recursos del campo hacia el sector industrial, descapitalizando al primero. Mientras que durante la otra mitad, se trató de capitalizar al sector, así en los dos últimos sexenios se dio un gran apoyo al sector social.

Por su parte, en la administración de Adolfo López Mateos de 1959 a 1964, se asignaron 9,021,683 hectáreas, acumulado hasta este gobierno el 29.3% del total nacional, beneficiando a 280,225 demandantes. En este sexenio, se continuó con el reparto agrario, por la presión que se manifestó durante el gobierno anterior, para tal objetivo se dejaron de conceder títulos de inafectabilidad, y los que vencieron no se renovaron; además, se realizó la colonización de tierras nacionales, por medio del ejido. Por otra parte, se siguieron trasladando recursos del sector primario al industrial.

³⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ob. Cit. 72.

Mientras que, en el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz de 1965 a 1970, se dotaron 23,055,619 hectáreas, acumulando hasta 1970 el 42.2% del territorio nacional, beneficiando a 393,520 campesinos. Esta gestión mantuvo la misma política que en la anterior, y a pesar de las hectáreas repartidas, se menciona la carencia de las mismas. En este sexenio se observaron desequilibrios en el sector agropecuario; debido a su descapitalización, éste entro en crisis.

Por su parte con la gestión de Luis Echeverría Álvarez, de 1971 a 1976, se repartieron 14,047,365 hectáreas, acumulado hasta 1976 el 48.2% del total del país, beneficiando a 274,520 solicitantes. En este sexenio, se reconoció la existencia de latifundios, los cuales se repartieron a ejidatarios. Debido a la crisis agrícola, y a la descapitalización del mismo, el Estado asignó un mayor presupuesto a este sector con la finalidad de revertir su crisis. Al ejido se le concedió un gran apoyo, al tratar de fortalecerlo en su estructura interna, con la finalidad de convertirlo en una unidad productiva, para lo cual se estableció la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971. Esta ley consideró reformas que dieron preferencia a la organización ejidal colectiva. Sin embargo, este proyecto fracasó por los recursos insuficientes, así como a la asignación de éstos a otros renglones.³¹

Con José López Portillo de 1977 a 1982, se dotaron 15.720 millones de hectáreas, beneficiando a 305,000 campesinos, según su último informe de gobierno; al igual que la mayoría de los anteriores gobiernos, se hicieron comentarios del fin de reparto agrario, y se realizaron declaraciones en el aspecto de acabar con el rezago agrario. Llevándose a cabo un gran apoyo a productores de granos básicos, debido a los recursos de exportación del petróleo; con el objetivo de lograr la autosuficiencia alimentaria y sacar de la crisis a este sector.

La quinta fase, comprendió de 1983 a 1994, caracterizada por la limitada dotación de tierras; además de intensificarse las declaraciones sobre dar por terminado el reparto agrario.

³¹ Montes de Oca Lujan, Rosa Elena. La cuestión agraria y el movimiento campesino 1970-1976. Pág. 604.

Siendo en el último sexenio cuando se da por concluido, así mismo, en este lapso de tiempo se caracterizó por disminuir el apoyo al sector agrícola.

En 1982, Miguel de la Madrid Hurtado, encontró un país en crisis económica, endeudado e insolvente, por lo que reestructuró al Estado. Los ajustes se realizaron con las ventas de empresas públicas, se redujeron los subsidios y se actualizaron los precios y tarifas públicas para sanar las finanzas públicas.

Así, de la Madrid Hurtado en su gobierno, destacaron de manera especial los problemas pendientes de regularización de la tierra; además, nunca consideró afectar a la gran propiedad. En esta medida, reformó el artículo 27 Constitucional, publicada el 3 de febrero de 1983 en el Diario Oficial de la Federación, adicionando las fracciones XIX y XX. La primera, tendría por objeto de que el Estado dispondrá las medidas para impartir la justicia agraria. La segunda, por su parte, da cabida al concepto de desarrollo integral con el propósito de fomentar la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, obras de infraestructura, insumos, crédito, servicio de capacitación y asistencia técnica.³²

Además, reformó la Ley de Reforma Agraria, siendo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1983, ésta dio a la Secretaría de Reforma Agraria, la facultad para otorgar certificados de inafectabilidad, con el cual la propiedad privada puede obtener amparos en materia agraria, ante la posibilidad de ser susceptibles de reparto; buscando con ello garantizar la seguridad jurídica en el agro.

Con Miguel de la Madrid Hurtado, se entregaron 2.7 millones de hectáreas, mediante 1,030 resoluciones presidenciales, en beneficio de 90 mil campesinos, lo que significó un promedio de 29 hectáreas por beneficiado.³³

³² Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ob. Cit. Pág. 73.

³³ De la Fuente, Emilio. Las políticas económicas agraria y agrícola en los ochenta. Pág. 28.

Por su parte, Carlos Salinas de Gortari, desde su campaña declaró el fin del reparto agrario, en base a que consideró que no existían más tierras que repartir; de revertir el minifundio, dar seguridad a la tenencia de la tierra y capitalizar el sector. De este modo, reformó el artículo 27 Constitucional, el 6 de enero de 1992, estableciendo una nueva base jurídica para el sector agrario; con el cual se dio por concluido la dotación agraria que inició en 1917.

2.2 El crédito agrícola en México como promotor del desarrollo del campo

2.2.1 El Banco Nacional de Crédito Agrícola y los Bancos Agrícolas Ejidales

El establecimiento de instituciones de crédito agrícola en México, tiene su origen desde la Colonia, entre ellas los “pósitos”, “repartimientos”, “cajas de comunidad”, ligadas íntimamente a la iglesia, creadas en España e implantadas en la Nueva España; éstas pretendieron ayudar a los habitantes pobres dedicados a la agricultura. En virtud de que en México los hacendados eran ricos; quienes en un principio no pagaban jornales por las encomiendas, y posteriormente un sueldo raquíutico; por lo que éstos no necesitaban del crédito. Estas instituciones, fracasaron en su objetivo, ya que los campesinos estuvieron atados a la hacienda, primero por las encomiendas, y después por el sistema de endeudamiento eterno; mientras que los pequeños propietarios, laboraban sus tierras y complementaban su sustento con trabajo en la hacienda. Además de que la iglesia y los administradores de éstas, cambiaron el destino de los recursos.

Con la reforma, la iglesia vio mermado su poder económico y político, y por ende, su influencia en el crédito agrícola; Porfirio Díaz creó la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura en 1908, reiniciando así el apoyo financiero al campo, pero ésta sólo otorgó créditos a un número reducido de terratenientes. Con Alvaro Obregón, se elaboró un programa de reorganización de este sistema, pero se liquidó con la

creación de los Bancos Agrícolas en 1926, iniciando Plutarco Elías Calles una etapa de reconstrucción del país.³⁴

Sin embargo, la reedificación del país, inició con la Constitución de 1917, bajo los principios social y nacionalista, dándole al Estado una mayor participación en los sectores económico, político y social. Pero fue hasta 1924 con la "Nueva Política Económica", que se pretendió liberar al país del dominio económico extranjero, contrario a lo que había sido en el porfiriato, pero reduciendo al mínimo la injerencia de la sociedad en la vida nacional, siendo el Estado quien concentró las decisiones para lograr el desarrollo del país.

Debido a la revolución, el crédito externo e interno estuvo cerrado al gobierno, por lo que para realizar el proyecto de la construcción de carreteras, bancos oficiales, irrigación, escuelas; el único camino que le quedó a Calles fue el ahorro interno. Bajo este ámbito, se llevó a cabo un saneamiento financiero, tomando medidas como la reducción de salarios de la burocracia, supresión de áreas administrativas inútiles o de duplicidad de funciones, creación del impuesto sobre la renta; los ferrocarriles se devolvieron a la iniciativa privada, desincorporándose así la deuda ferrocarrilera que tenía el gobierno. El resultado, fue un superávit de 21 millones de pesos en 1925.³⁵

Bajo este contexto, en ese mismo año se inauguró el Banco de México, el cual tiene como función la emisión de billetes, regular la circulación monetaria, los cambios con monedas extranjeras y la tasa de interés. En el mismo año, se creó la Comisión Nacional de Caminos, la cual unió a la capital con las principales ciudades del país; introduciendo un impuesto especial a la gasolina, automóviles y llantas.

Por lo que respecta al sector agropecuario, la Constitución de 1917 le otorgó al Estado el derecho de la dotación de tierras, así como el contar con los organismos que considerara necesarios para lograr el desarrollo nacional. Como producto del reparto

³⁴ Mendicta Núñez, Lucio. El crédito agrario en México. Pág. 55-63.

³⁵ Krauze, Enrique y Jean Meyer. La reconstrucción económica. Pág. 18-20.

agrario, se creó una nueva organización, conformada por la propiedad privada, la comunal y la ejidal. A partir de éstas, el Estado trató de fortalecer esta nueva estructura, para lo cual, se crearon diferentes instituciones públicas agrarias.

En 1926 se creó la Comisión Nacional de Irrigación, la cual tenía como objetivo, abrir nuevas tierras a la irrigación, incrementar la producción agrícola, así como lograr la liberación económica de gran parte de la clase campesina como pequeños propietarios. En el mismo modo, se decretó la Ley de Escuelas Centrales Agrícolas el 16 de marzo de 1926, con la cual se trató de llevar a cabo una organización triangular: cooperativas-escuelas-banco. Las primeras, contribuyeron con el alumnado para las escuelas, éstas aportarían la asistencia técnica para elevar la productividad del campo, y el último, el crédito para la producción.

A cada escuela se le dotó de 500 hectáreas para sus prácticas y cultivos de toda clase. Las cuales tenían salón de clases, dormitorios, maquinaria moderna para la agricultura y ganadería. En 1926 se crearon 4, en los estados de Durango, Hidalgo, Guanajuato y Michoacán, una en Jalisco en 1927, y otra en Puebla en 1928. Cada una de ellas estaba diseñada para 200 alumnos, escogidos de los ejidos circundantes, entre 10 y 16 años: sus maestros vinieron de la Escuela Nacional de Agricultura de Chapingo y de escuelas americanas.³⁶

Además, fundó en la ciudad de México la Casa del Estudiante Indígena, cuyo objetivo era incorporar al indígena a la sociedad moderna; fueron traídos 200 jóvenes monolingües. De ellos, se esperó regresaran a sus comunidades para convertirse en promotores del cambio y progreso, una vez aprendido el idioma y las costumbres de la civilización moderna. Sin embargo, cuando terminaron sus cursos ninguno volvió: dando cabida a su clausura en 1932 al fracasar en su cometido.³⁷

³⁶ Krauze, Enrique y Jean Meyer. Ob. Cit. 318.

³⁷ *Ibidem*. Pág. 320 y 321.

Las escuelas agrícolas, se toparon con los altos costos de construcción por parte de los arquitectos amigos del presidente; así como del poder de los intereses locales de gobernadores; aunado a los intereses políticos de la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), que se interpusieron y las usaron para su beneficio, dejando al margen a los campesinos.

Bajo estos términos, se decretó la Ley de Crédito Agrícola del 10 de febrero de 1926, y como producto de ésta, la creación del Banco Nacional de Crédito Agrícola. En ese mismo sentido, la Ley de Bancos Agrícolas Ejidales del 16 de marzo de 1926, y de ésta los Bancos Agrícolas Ejidales. La primera, fue la encargada de atender a la propiedad privada; mientras que la segunda, de financiar especialmente a la propiedad ejidal. Ambas instituciones consideraron obligatoria la asociación para poder acceder al crédito. La finalidad era integrar la vida agrícola mediante la creación de sociedades locales y regionales de crédito, es decir, la introducción por iniciativa del Estado de una organización cooperativa en el campo. Aún cuando en México, no existía espíritu de cooperación o lo había en grado muy pobre; por lo que el Estado mexicano, consideró conveniente organizar al campesino, para acceder al crédito a través de sus bancos oficiales.

Por medio de estas instituciones, se intentó proporcionar a los pequeños propietarios, ejidatarios y comuneros, el financiamiento necesario para el cultivo de sus tierras, implantado bajo el principio del cooperativismo. El crédito lo abordó el gobierno, por las circunstancias especiales del país, otorgándolo con una finalidad social; contraria a los fines de una institución financiera, pues sus actividades, son las de conservar y aumentar el capital con que opera.

Si bien es cierto que el Banco Nacional de Crédito Agrícola, su objetivo era puramente social, en la práctica se apartó de él. Debido a que realizó en su mayoría préstamos denominados "de favor", es decir, créditos a generales o personas importantes, que por su sola influencia les fueron otorgados enormes créditos, entre ellos, el más favorecido fue Alvaro Obregón.

Esto propició que los pasivos crecieran, y en tres años de existencia, el banco había prestado más de 28 millones de pesos a particulares, contra seis apenas a sociedades locales. En 1929, se erradicaron los préstamos a favor, pero en 1930, los políticos decidieron no sólo administrarse préstamos, sino retirar consejeros a su arbitrio. Hasta 1930, éste había prestado \$39,545,944.29, de los cuales el 24.28% correspondió a las Sociedades Locales y el 75.72% fue facilitado a particulares. Esto, determinó en gran parte, el fracaso del sistema.³⁸

Durante el gobierno de Calles, el monto otorgado por el Banco Nacional de Crédito Agrícola, fue de 30 millones 500 mil pesos, en 1926 fueron \$16,700,000, en 1927 \$8,700,000 y \$5,100,000 en 1928. El crédito fue disminuyendo año con año, pues los pasivos fueron creciendo, así como por la crisis económica que inició a finales de 1926. Lo que propició una disminución de los ingresos públicos, y por ende, un menor presupuesto a los bancos oficiales. Ver anexo 2

La Ley del 16 de marzo de 1926, había autorizado a la Secretaría de Agricultura y Fomento, fundar Bancos Agrícolas Ejidales en los estados que el ejecutivo designara, con el objetivo de facilitar crédito a los ejidatarios que se organizaran cooperativamente. Esto, fue algo más cercano a la realidad social nuestra y a las necesidades del momento; por lo que esta ley, produjo mejores resultados que la del 10 de febrero de 1926.

Debido a ello, se crearon ocho Bancos Ejidales, en los lugares en que se consideró lo necesitaban con mayor urgencia; en los estados de Chihuahua, Durango, Guanajuato, Hidalgo, México, Michoacán, Puebla y Jalisco. De 1928 a 1930, se fundaron 681 cooperativas afiliadas a los Bancos Ejidales; mientras que el número de socios en los mismos años fueron de 37,740.³⁹

³⁸ Mendieta y Núñez, Lucio. El crédito agrario en México. Pág. 71.

³⁹ *Ibíd.* Pág. 73.

En esa medida, la tasa del Producto Interno Bruto (PIB), en la administración de Calles, fue de 3.57% en promedio; mientras que el Producto Interno Bruto Agropecuario (PIBA), fue de 2.39%, representando ésta el 20.4% del total. Consultar anexo 3 y 4

Con Calles, se consideró debería concluirse el reparto agrario, la legislación había fortalecido a la propiedad privada, así como al ejido; mientras que la propiedad comunal en ningún momento estuvo presente su desarrollo. Por lo que la acción del gobierno en el campo, fue la de elevar la producción con crédito, técnica, educación, irrigación, caminos; con una finalidad social. Sin embargo, éstas se dirigieron a tierras con cultivos comerciales del norte y del noroeste, orientadas a la exportación, es decir, se utilizaron para servir a terratenientes; mientras que el centro y sur quedaron al margen. Creándose así dos Méxicos agrícolas, el norte altamente tecnificado; el sur y centro, con una producción de subsistencia.

Entre 1929 y 1934, la etapa fue denominada como el maximato, el valor del financiamiento fue de 17 millones 800 mil pesos distribuidos de la siguiente manera: con Emilio Portes Gil, 6 millones 100 mil pesos; con Pascual Ortiz Rubio, 3 millones 300 mil pesos; y con Abelardo Rodríguez, 8 millones 400 mil pesos. Observándose durante este período la reducción de un 58.36%, respecto al gobierno de Calles.

Con Ortiz Rubio, se realizó la primera reforma al sistema crediticio al campo, al decretarse la Ley de Crédito Agrícola para Ejidatarios y Agricultores en Pequeño, el 2 de enero de 1931, derogando las leyes de 1926. En la cual se conservaron los lineamientos generales de las leyes anteriores, y se llevó a cabo, la fusión de los organismos económicos que hasta entonces habían desempeñado mejor sus funciones; tales como los Bancos Ejidales y las Sociedades Locales. Pero en contrasentido, se aumentó el número de sociedades cooperativas agrícolas, y su objetivo era obtener crédito para ellos o sus socios, celebrando con el banco de su zona.⁴⁰

⁴⁰ *Ibidem*. Pág. 75.

Con esta ley, se estableció exclusivamente el crédito agrícola para ejidatarios y agricultores en pequeño, eliminando los préstamos a terratenientes o a particulares no interesados en la agricultura; como había sucedido con la legislación anterior.

En la administración de Abelardo L. Rodríguez, se llevó a cabo la segunda reforma al sistema de crédito del sector agropecuario, al expedir la Ley de Crédito Agrícola del 24 de enero de 1934. La cual tenía el propósito de ampliar y perfeccionar el sistema; ésta dejó subsistente el Banco Nacional de Crédito Agrícola, pero descentralizó y amplió la organización crediticia, al establecer más tipos de sociedades, pero conservando el principio de cooperativismo.⁴¹

Durante estos seis años, en lo que respecta al Producto Interno Bruto, la tasa promedio fue -0.615%; mientras que el Producto Interno Bruto Agropecuario -1.111%, representando este último el 20.6% del total. Manteniéndose el porcentaje del sector agropecuario respecto del total, que perduró con Calles.

Bajo este esquema, a través de la historia de México, el crédito agrícola ha estado íntimamente ligado a la estructura agraria; en la medida de que los diferentes propietarios, se han convertido en los sujetos del crédito agrícola.

2.2.2 El Banco Nacional de Crédito Ejidal

En el régimen de Lázaro Cárdenas, se dio un gran apoyo al sector agropecuario, con la finalidad de elevar la producción de éste, otorgando especial atención al ejido. Para llevar a cabo este objetivo, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se encomendó atender las solicitudes de crédito de los ejidatarios, a través del Banco Nacional de Crédito Ejidal. La Secretaría de Economía, asumió la obligación de promover cooperativas e industrias en centros ejidales. A la Secretaría de Comunicaciones, se le impuso construir caminos que

⁴¹ *Ibíd.* Pág. 119-125.

vincularan la producción ejidal y al consumidor. A la Secretaría de Educación Pública, la tarea de abrir y atender escuelas rurales. Por su parte, la Secretaría de Agricultura, el compromiso de fundar escuelas agropecuarias. Y al Departamento de Salud Pública, la función de mantener sanos a los campesinos.

Para llevar a cabo su política en el campo, las instituciones principales fueron el Departamento Agrario para repartir tierras, y el Banco Nacional de Crédito Ejidal, que no sólo tuvo la misión de otorgar créditos; sino también la tarea de almacenar y vender cosechas, reparar canales de riego, comprar maquinaria, así como su uso y reparación, analizar suelos, experimentar con diferentes variedades de cultivos, combatir plagas, organizar cooperativas ejidales de consumo, trazar planes para la producción de las granjas colectivas, discutir éstos con los campesinos y ver que se realizaran. De esta forma el Banjidal, se convirtió en un organismo de planeación y administración, sin conceder iniciativa al productor.

Cárdenas consideró que si al ejido se le otorgaban las facilidades, podría llegar a ser altamente productivo, de modo que dio instrucciones para que el Banco les proporcionara a los ejidatarios lo que necesitaran. Pero, a falta de recursos por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la operación del Banjidal, el Banco de México se vio obligado a sobregirarse, provocando así inflación. Así, en diciembre de 1936 anotó en su cuaderno de apuntes: "si se cuida la organización del ejido como hasta ahora se ha planeado es posible que los ejidatarios logren absorber toda la tierra que queda fuera de su jurisdicción... Sigo sosteniendo que el ejido hará que se cultiven más tierras con mayor éxito..."⁴²

Su propósito fue crear una nueva unidad agrícola, en nada parecida a la parcela ejidal. Las llamadas sociedades locales de crédito ejidal, eran una forma de cooperativa con uso en comunidad de la tierra, la maquinaria, el crédito y el agua. Cada cooperativa elegiría en asamblea general a un comité administrativo, a un consejo de vigilancia, y a jefes de

⁴² González, Luis. Ob. Cit. Pág. 114.

labores encargados de distribuirlos. A cada uno de la peonada, se le anotaría en una tarjeta los días trabajados, para que después de la cosecha, cobrar las utilidades correspondientes.

Desde un principio, no obtuvieron los resultados deseados; debido a la falla de una precipitada planeación, así como a la rapidez del reparto agrario. Sin embargo, aunque no fue considerado un éxito económico, no defraudó a nuevos ejidatarios, pues se convirtieron en propietarios. Pero, al otorgarles la propiedad ejidal por parte del Estado, se convirtieron en sujetos manipulados políticamente; al crearse la Confederación Nacional Campesina (CNC), e incorporando ésta al Partido de la Revolución Mexicana (PRM), y por lo tanto al Estado.

Por otra parte, según el censo de 1930, una quinta parte de la población mexicana era indígena, que abarcaba numerosas etnias; Cárdenas rechazó la vieja política indígena, que era la de incorporar al indio a la civilización, consistente en desarraigarlos de sus dialectos, tradiciones y costumbres. Lo que propuso, era el desarrollo pleno de todas las potencialidades y facultades naturales de la raza, el mejoramiento de sus condiciones de vida, agregando a sus recursos de subsistencia y de trabajo los implementos de la técnica, la ciencia; pero sobre la base de su personalidad, el respeto de su conciencia y de su ser. Es decir, buscar la emancipación del indígena, sin olvidar sus antecedentes y necesidades.

Además, mexicanizar al indio; ya que éste no era patriota, ni se sentía, ni aspiraba a ser mexicano. Por lo que puso gran atención a este sector de la sociedad mexicana, tan fue así que el 29 de abril de 1937, The New York Herald Tribune publicó "Cárdenas es el presidente más honrado que ha tenido México desde 1859" y el único que se ha mantenido cerca de los indígenas. Antes de él sólo Maximiliano había puesto interés en ellos.⁴³

Bajo este contorno, se llevó a cabo un censo para localizar a los indígenas más necesitados, caracterizados por su unidad étnica, lingüística, económica, estudió su medio, sus alimentos, hospedaje, vestido, artes, insalubridad, cultivo, industrias, vicios, formas de

⁴³ *Ibidem*. Pág. 121.

idolatría y costumbres. Este lo llevaron a cabo maestros, agrónomos, médicos y trabajadores sociales; los cuales colaboraron en la selección del profesorado, el que estaría integrado por quienes conocieran el dialecto, la industria y las artes.

Derivado de ello, el Departamento de Asuntos Indígenas puso en marcha 29 escuelas de trabajo, sin embargo, no contaron con una buena planta de profesores indigenistas, por lo que los resultados no fueron los esperados, Cárdenas no se desanimó y declaraba “el problema es imposible de resolverlo hoy, pero eso no es ninguna excusa para abandonarlo. A los indígenas deben otorgárseles sus derechos, aunque para ello tengan que pasar cincuenta años.”⁴⁴

Ante la inoperancia del sistema del crédito agrícola, Cárdenas lo reformó en dos ocasiones, al establecerse la Ley de Crédito Agrícola del 2 de diciembre de 1935, y por el decreto del 29 de diciembre de 1939, con la finalidad de distribuir el crédito en dos ramas la ejidal y la agrícola, así como el de fortalecer al sistema.

Durante la administración de Lázaro Cárdenas, el monto del crédito fue de 363 millones 800 mil pesos. En el primer año, funcionó sólo el Banco Nacional de Crédito Agrícola, el cual otorgó en 1935, 18 millones 900 mil pesos, en préstamos a los pequeños propietarios y a ejidatarios. A partir de 1936, con la creación del Banco Nacional de Crédito Ejidal (Banjidal), cada institución atendió a los dos sujetos del crédito establecidos por la Ley, descentralizándolo así en dos ramas. El primero, ofreció a partir de 1936 a 1940, 55 millones de pesos a pequeños propietarios, el segundo, 289 millones 900 mil pesos a ejidatarios en el mismo período. Esto, en base a que Cárdenas otorgó un gran apoyo al ejido, puesto que lo consideró como una unidad de producción viable para el desarrollo del país. Así, con Cárdenas, la tasa del Producto Interno Bruto, fue en promedio de 4.51%; mientras que el Producto Interno Bruto Agropecuario, de 2.44%, representando este último el 19.1% del total.

⁴⁴ *Ibidem*. Pág. 125.

En este sexenio, en su mayoría los ejidos no recibieron maquinaria, ni una organización eficiente, no se vio a corto plazo ninguna mejoría económica del financiamiento de los bancos oficiales. Incluso, algunos vieron disminuir sus ingresos al transformarse en ejidatarios; éstos se vieron obligados a complementar sus gastos con trabajo de jornaleros; otros por no contar con utensilios de labranza comenzaron a arrendar sus parcelas. Por lo que pese a los intentos sinceros del presidente, el ejido no pudo cambiar radicalmente el nivel de vida de los campesinos.

Entre 1940-1965, se considera una época de crecimiento y cambios estructurales en la economía nacional. El Producto Interno Bruto mantuvo una tasa promedio de 6.08%; mientras que el Producto Interno Bruto Agropecuario, fue del 4.92% representando el 16.53% del total.

En este período, la política de desarrollo se enfocó hacia la industrialización del país; por lo que se llevó a cabo una política de transferencia de recursos del campo hacia el sector industrial; así de 1940 a 1969 el sector agropecuario transfirió recursos al resto de la economía por 20,000 millones de pesos de 1977; representando el 5% en promedio del PIB sectorial.⁴⁵

Este crecimiento económico, se debió a que en este lapso de tiempo el sector agropecuario, se convirtió en un gran demandante de productos industriales relacionados con el agro, como maquinaria, fertilizantes, pesticidas, etc., como consecuencia de su mayor productividad. Inclusive, la agricultura proporcionó materias primas baratas para la expansión industrial, aunado a las exportaciones agropecuarias que a partir del sexenio de Avila Camacho, generaron divisas que se reinvertieron en la economía del país, de manera prioritaria en el sector industrial.

El volumen del PIBA se multiplicó más de cinco veces entre 1940 y 1965; esto gracias al aumento de la superficie cosechada en un 168%, por la continuación del reparto

⁴⁵ Gustavo Gordillo. La inserción de la comunidad rural en la sociedad global. Pág. 805.

de tierras, así como por la elevación de los rendimientos por hectárea, 96%. Además de la existencia de una demanda favorable de alimentos y materias primas. Aunado al desenvolvimiento de las instituciones públicas, como las de crédito, asistencia técnica, organización, capacitación y comercialización.

En este período se repartieron poco más de 29 millones de hectáreas, lo que contribuyó al crecimiento de la población económicamente activa en el campo. Además, el incremento logrado, fue en cierta medida por la "revolución verde", es decir, por el uso creciente de mejores técnicas de cultivo, semillas mejoradas, fertilizantes, pesticidas, etc. El Estado contribuyó al destinar el 12% del total de la inversión pública federal de la época, lo que permitió al crédito incrementar en casi tres veces la superficie beneficiada con obras de irrigación. En este sentido, el gobierno logró estimular la inversión privada en el agro a productos de exportación; de igual forma, elevó constantemente los precios de garantía de alimentos básicos, aunado al fomento de la mecanización del campo, a través de importaciones, y posteriormente con el apoyo a la creación de una industria nacional.⁴⁶

En este tenor, el estímulo de producción del sector, estuvo en parte por la demanda del exterior. Propiciada primero por la Segunda Guerra Mundial 1939-1945, y posteriormente por la guerra de Corea 1945-1953, complementada con la demanda interna, como consecuencia del crecimiento de la población, siendo un 3.1% en promedio anual durante este período. Así, para 1965, la proporción de la población rural se había reducido al 56% del total: es decir, México se encaminó a convertirse en un país urbano.

La comercialización se llevó a cabo en un principio con intercambios locales sencillos y de exportación cuantiosas. Posteriormente, se fomentó el incremento comercial apoyándose en las instituciones públicas, con la Nacional Distribuidora y Reguladora, fundada en 1941, y por el del Comité Regulador del Mercado de Subsistencias, fundado por Cárdenas y convertido más tarde en CONASUPO. De esta forma, de la mitad que se comercializaba en 1940, pasó a más de 80% en 1965.

⁴⁶ Baurural. 60 años de apoyo crediticio al campo. Pág. 37-42.

Con Manuel Avila Camacho, se hizo la quinta reforma al sistema crediticio, al decretarse la Ley de Crédito Agrícola del 31 de diciembre de 1942, la cual dejó subsistentes la misma organización, pero diferenció las Sociedades Locales de Crédito Ejidal, que estaban comprendidas en el rubro de Sociedades de Crédito Agrícola; además, separó las Uniones de Sociedades de Crédito Ejidal y las Uniones de Sociedades de Crédito Agrícola, que estaban incluidas en la Unión de Sociedades de Crédito.

En este período presidencial de 1941 a 1946, se entregaron 1,124.9 millones de pesos; destinando a la propiedad privada 541.8 millones de pesos, lo que representó el 48.16%; mientras que para los ejidatarios 583.1 millones de pesos, siendo éste el 51.83 % del total. Esto reflejó la política que se llevó a cabo durante su gobierno, dando un mayor apoyo a la pequeña propiedad; en virtud de que consideró a ésta, como la base del desarrollo, y aún cuando se dio una mayor cantidad a la propiedad ejidal, ésta fue insuficiente.

De tal modo que, la tasa del Producto Interno Bruto (PIB) en la administración de Avila Camacho, fue de 6.15% en promedio; mientras que el Producto Interno Bruto Agropecuario (PIBA), fue de 4.5%, representando ésta el 17.61% del total.

De hecho los bancos oficiales elevaron sus montos en pesos corrientes de sus préstamos, que apenas llegaron a representar el 5 % del valor de la producción agrícola. Sin embargo, esta insuficiencia del crédito agrícola, fue aminorada por la demanda interna y externa de los productos agropecuarios.⁴⁷ En este aspecto, la exportación autofinanció a sus productores, pero la mitad de los agricultores, sobre todo los poseedores de predios pequeños y en su mayoría los ejidatarios, siguieron dependiendo del crédito.

En el sexenio de Miguel Alemán Valdés, de 1947 a 1952, se concedieron 2,288.8 millones de pesos; canalizando a la propiedad privada 953.8 millones de pesos,

⁴⁷ Torres, Blanca. Ob. Cit. Pág. 309.

representando el 41.67 %; mientras que a ejidatarios 1,335 millones de pesos, siendo el 58.32 % del total. A precios constantes, reflejaron un estancamiento del financiamiento por ambas instituciones. En cambio, aumentaron sus préstamos refaccionarios, principalmente a la compra de tractores, desmontes y a irrigación.

El crédito se destinó a inducir la producción ejidal de alimentos básicos, el 40 % a materias primas industriales. Por su parte el Banco Agrícola dio más importancia a la producción algodonera. El crédito agrícola en este sexenio se destinó 43.9% a cultivos de exportación, el 41.4% a alimentos básicos de consumo interno y el 14.7% a otros productos;⁴⁸ observándose en la tasa del Producto Interno Bruto (PIB), un promedio del 5.77%; mientras que el Producto Interno Bruto Agropecuario (PIBA), fue de 6.79%, representando ésta el 17.33% del total.

Por otra parte, con el fin de la Guerra en Corea, se saturaron los mercados mundiales, trayendo como consecuencia la contracción de inversiones al sector agropecuario mexicano. La banca oficial depuró su clientela y seleccionó sus proyectos de financiamiento, con el objetivo de incrementar sus niveles de recuperación. Dicho reordenamiento, fue basado en la situación económica por la que atravesaba el sector, traducéndose en una ampliación de la brecha entre los campesinos pobres y ricos, situación que se agravó en años posteriores.

En 1955 hubo una revisión a la ley de 1942, y en diciembre de ese año se decretó la Ley de Crédito Agrícola, sexta reforma al mismo; con la cual se trató de simplificar el sistema manteniéndolo en dos ramas: la ejidal y la agrícola. Las instituciones de la primera, eran el Banco Nacional de Crédito Ejidal y los Bancos Regionales de Crédito Ejidal; la segunda, el Banco Nacional de Crédito Agrícola y los Bancos Regionales de Crédito Agrícola.

⁴⁸ Torres, Blanca. Hacia la utopía industrial. Pág. 21.

Durante la administración de Adolfo Ruiz Cortínez de 1953 a 1958, se otorgaron 6,229.9 millones de pesos; distribuyéndose el 34.71% para la pequeña propiedad, representando 2,162.4 millones de pesos; mientras que para la propiedad ejidal, fue el 65.28%, siendo 4,067.5 millones de pesos, observándose en la tasa del Producto Interno Bruto (PIB), un promedio de 6.41%; mientras que el Producto Interno Bruto Agropecuario (PIBA), fue de 6.64%, representando ésta el 16.81% del total.

Con el gobierno de Adolfo López Mateos, de 1959 a 1964, se asignaron 10,433.7 millones de pesos, otorgando a la propiedad privada 4,187 millones de pesos, representando el 40.12% del total; mientras que para la propiedad social, el monto fue de 6,246.7 millones de pesos, representando el 59.87%. Por lo que la tasa del Producto Interno Bruto (PIB), fue de 6.73% en promedio; mientras que el Producto Interno Bruto Agropecuario (PIBA), de 3.4%, representando ésta el 14.63% del total.

2.2.3 El Banco Nacional de Crédito Agropecuario

Los resultados favorables de los años de 1940 a 1965, se vieron mermados a partir de este último año, lo que vendría a dificultar el desarrollo del campo en los años posteriores. Ya que la demanda interna y externa de materias primas no creció lo suficiente para elevar los precios y la producción. De modo que mientras los precios de los alimentos se incrementaban en 26% de 1960 a 1965, las materias primas sólo en un 11%. En la producción, los alimentos aumentaron en un 58%, mientras que las materias primas lo hicieron en 24%, reflejando de esta forma, el traslado de recursos hacia la industria.⁴⁹

Los esfuerzos por fortalecer el sector industrial, se reflejaron en la disminución de la inversión pública en el campo, así de 1960 a 1965 la inversión pública se contrajo en casi un 20%. La superficie irrigada apenas aumentó un 9% en el mismo período; cuando entre 1955 y 1960 lo hizo en un 20%, como efecto de estas políticas, a partir de 1965 la balanza

⁴⁹ Banrural. Ob. Cit. Pág. 41.

comercial, se transforma de una agricultura exportadora en importadora de productos básicos.

En materia del crédito agrícola, el 8 de marzo de 1965 se publicó el decreto de la creación del Banco Nacional Agropecuario, el cual quedó autorizado para realizar créditos a particulares, sociedades e instituciones vinculadas con el sector. En su inicio, su monto era inferior a los dos bancos restantes, pero a partir de 1968, éste otorgó mayores recursos que los otros bancos oficiales. Su establecimiento, si bien es cierto descentralizó el crédito, por otro lado al aumentar a tres las instituciones del crédito agrícola, trajo como consecuencia una mayor descoordinación del sistema crediticio.

Así, en la gestión de Gustavo Díaz Ordaz, de 1965 a 1970, se concedieron 20,472.4 millones de pesos; distribuyéndose el 63.61% para la propiedad privada, representando 13,024.3 millones de pesos; mientras que al ejido el 36.38%, siendo 7,448.1 millones de pesos.

Por otra parte, a partir de 1960 los precios de garantía de los productos básicos empezaron a rezagarse, lo que significó una importante baja en términos reales de alrededor del 30%, y sólo crecieron ligeramente a partir de 1972. Estos raquíticos precios contribuyeron a desestimular la actividad agrícola en su conjunto.⁵⁰

Debido a ello, a partir de 1973 se implantó una nueva política de precios de garantía, con el aumento de éstos, como estímulo a la producción de granos básicos. Sin embargo, estos aumentos significaron que los distritos de riego vieran atractivo su cultivo, sustituyendo sus cultivos de exportación por los de alimentos básicos. Por lo que, las áreas de temporal no se recuperaron, y este incremento sólo benefició a los grandes empresarios agrícolas.⁵¹

⁵⁰ Casio Luiselli F. y Jaime Mariscal O. La crisis a partir de 1965. Pág. 441.

⁵¹ Castell Cansino, Jorge y Fernando Rello Espinosa. Las desventuras de un proyecto agrario 1970-1976. Pág. 603.

En este ámbito, la superficie cultivable de 1965 a 1970 registró un notorio estancamiento, hubo sólo un aumento de 150 mil hectáreas, esto es, apenas el 0.2% de incremento anual. De 1970 a 1974, la tasa inclusive fue negativa del -1.2%, lo que representa una disminución de 804 mil has. Por su parte, la irrigación aumentó en un ritmo moderado, y pasó del 3.2% anual durante 1965-1970, al 3.9% de 1970 a 1974, lo que significó un aumento neto de 2.6 a 3.5 millones de has. La superficie de temporal disminuyó de 12.15 millones de has., en 1965, a 10.58 millones de has. en 1974, y tuvo tasas de crecimiento negativas de cerca de 0.6 de 1965 a 1970 y de cerca de 2.6 de 1970 a 1974.⁵²

Inclusive las áreas de productos básicos, sustituyeron sus cultivos por sorgo, soya, garbanzo, puesto que los precios de éstos eran más rentables. Por lo que la crisis agrícola en este período fue fundamentalmente del campesino de temporal, y que ante la demanda de productos para la alimentación de aves y ganado, los precios de garantía bajos y la insuficiente inversión pública, empeoraron la economía campesina y la balanza comercial.

Para contrarrestar esta crisis agrícola, la inversión pública en el sector para 1974, fue de el 20.2% del total. Pero su destino, fue para reforzar principalmente el polo más avanzado a través de la rehabilitación de distritos de riego, conformando así una estructura de propiedad y de producción profundamente polarizada y desigual.

Con Luis Echeverría Alvarez, se propuso la reorganización colectiva de los ejidos. Así la Ley de Reforma Agraria de 1971, contenía las reformas que daban preferencia a la colectivización; asimismo, la Ley de Crédito Rural de 1975, estableció la preferencia de los mismos. Sin embargo, dicho colectivismo fracasó, en virtud de que los recursos fueron insuficientes, y éstos se destinaron a otros renglones; aunado a que las instituciones agrarias nunca se coordinaron, lo que constituyó un obstáculo para el avance del proyecto.

⁵² Casio Luiselli F., y Jaime Mariscal O. Ob. Cit. Pág. 447.

El banjidal había perdido enormes recursos, así en 1975 ante la insolvencia de esta institución, el presidente Luis Echeverría Álvarez, se vio en la necesidad de condonarle un adeudo de nueve mil millones de pesos.⁵³

De 1971 a 1976, se asignaron 66,211.5 millones de pesos, distribuyéndose de la siguiente manera: hasta 1975, se otorgaron 47,967.5 millones de pesos; 59.26% para la propiedad privada, es decir, 28,428.1 millones de pesos; mientras que para la propiedad social el 40.73%, representando 19,539.4 millones de pesos. Los restantes 18,244 millones se canalizaron en 1976, a través de Banrural la única institución existente en ese año; como consecuencia de la fusión de las tres instituciones anteriores.

Bajo este contexto, la tasa del Producto Interno Bruto (PIB), fue de 6.17% en promedio; mientras que el Producto Interno Bruto Agropecuario (PIBA), de 2.67%, representando ésta el 10.96% del total.

De 1926 a 1975, es decir, a 49 años del otorgamiento del crédito agrícola, basado en el principio del cooperativismo, las dificultades del crédito agrario se complicaron en México. Donde la agricultura estaba en manos de la población más desvalida, y la mayoría de ellos no sabían leer ni escribir, además de tener una cultura insuficiente para comprender los principios del cooperativismo; inclusive, la indígena ni siquiera hablaba el español. En estas condiciones, el establecimiento del cooperativismo, era ir en contra de la cuestión social, el cual no tuvo más que un rotundo fracaso.

Así, las sociedades con las que trabajó el Banjidal, no fueron organizadas por ejidatarios, sino con ejidatarios, bajo la dirección de la burocracia del banco que manejó a las cooperativas, cuyos miembros fueron manipulados políticamente. Aunado a que la burocracia y los intermediarios hallaron en las cooperativas de crédito ejidal, un campo excelente para sus especulaciones, que se opusieron al abandono de este sistema que no tuvo éxito, pero del que ellos se beneficiaron. Con errores administrativos, ineptitud e

⁵³ Mendieta y Núñez, Lucio. El crédito agrario en México. Pág. 126.

inmoralidad de la burocracia, hicieron que su poder contribuyera al fracaso de este sistema crediticio.

Además, de 1926 a 1955, las diferentes leyes y decretos que modificaron al sistema crediticio al campo, indican su inconsistencia e inoperatividad, es decir, su fracaso. Puesto que el cooperativismo que se conservó en ellas, se implantó en el medio rural con absoluto desconocimiento de la realidad económica y social. Si bien es cierto que ninguna mencionaba la palabra cooperativa, todas se basaron en los principios fundamentales del cooperativismo, los cuales son fácilmente aplicables en las sociedades que tienen buenos niveles económicos, sociales y educativos.⁵⁴

2.2.4 El Banco Nacional de Crédito Rural

En 1976 llegó José López Portillo a la Presidencia de la República, su gobierno se caracterizó por el gran apoyo al sector agropecuario, como respuesta a la crisis de los productores de alimentos básicos, y por la abundancia de recursos producidos por el auge petrolero, así el gobierno realizó inversiones al campo para elevar la producción del sector agropecuario. Esta política se fortaleció a partir de 1980, centrada en el Sistema Alimentario Mexicano (SAM).

El objetivo del SAM fue fundamentalmente la autosuficiencia alimentaria, así como mejorar el nivel nutritivo de la población e incrementar los niveles de ingreso de los productores, dirigido a los que cultivan tierras de temporal. Además, incluía la producción pesquera, la industria de procesamiento de alimentos, la comercialización, distribución y consumo de alimentos.

Para cumplir con su objetivo, el SAM compartió los riesgos con los productores de las áreas de temporal. Para ello, modificó en 1980 la Ley de Seguro Agrícola y de Vida para

⁵⁴ *Ibidem*. Pág. 125.

los Campesinos, ésta amplió la cobertura de 70 al 100% los costos de producción. Mientras que los subsidios a las primas del seguro aumentaron a 97% para alimentos básicos; aunado a que su cobertura iniciaba con la preparación de la tierra, anteriormente sólo con la aparición del retoño.⁵⁵

Además, contempló el cambio tecnológico de las áreas de temporal, para ello se otorgaron subsidios a través de crédito para la adquisición de insumos, así como para la de maquinaria, fertilizantes, pesticidas, etc. De este modo, la cobertura de banrural se amplió, especialmente a la producción de alimentos básicos, su monto aumentó 70% en 1981 y 16% en 1982, en contraste con el 23% de 1976 a 1980. Así en esta administración de 1977 a 1982, se concedió crédito agropecuario por 235,666 millones de pesos por medio de Banrural.

Aunado a ello, el Estado fijó precios rentables a los alimentos básicos. En este sentido, en 1981 los de maíz crecieron en un 47% (17% en términos reales), los de frijol 33% (3.6 en términos reales). Por otra parte, para llevar a cabo el SAM, el gobierno otorgó en 1978 el 8.5% del total de gastos del gobierno federal, en 1979 y 1980 fue disminuyendo a 8.2% y 7.5% respectivamente, en 1981 se elevó a 10.8%, y bajó al 9.9% en 1982.⁵⁶

Los resultados de esta administración fueron, en 1979 se alcanzó el 94.9% de la meta de la autosuficiencia alimentaria en el maíz fijada para 1982. Se aumentó en 9.3% la producción de los 25 principales cultivos entre 1980 y 1981. Además, el área cultivada aumentó 11.3%, de 14 millones de has. en 1980 a 16 millones en 1981. Aunado a los rendimientos de estos cultivos que aumentaron 4.4%. Incluyendo el área cultivable de productos básicos, que llegó a 14 millones de has. superando en 3% la meta planeada.⁵⁷

⁵⁵ Cartas Contreras, Celso y Luz María Bacosso. El Sistema Alimentario Mexicano, una estrategia para la producción agrícola. Pág. 359.

⁵⁶ *Ibidem*. Pág. 363 y 371.

⁵⁷ *Ibidem*. Pág. 365-367.

Esto, se derivó de la inversión por parte del Estado, con recursos provenientes de las exportaciones petroleras. Pero que ante la caída de los precios del crudo, así como a la crisis financiera que enfrentó el gobierno en 1982, provocaron que los recursos públicos se vieran mermados, y por tanto, los del SAM, que se dio por finalizado en diciembre de 1982.

Bajo este esquema, la tasa del Producto Interno Bruto (PIB), en la administración de López Portillo fue de 6.09% en promedio; mientras que el Producto Interno Bruto Agropecuario (PIBA), de 3.99%, representando ésta el 9.36% del total.

Con la llegada de Miguel de la Madrid Hurtado en 1982 a la Presidencia de la República, se llevó a cabo la reestructuración del Estado, ésta se debió a que no podía seguir el papel de Estado benefactor, por la crisis económica por la que atravesaba el país, con la deuda pública y la insolvencia financiera. Estableciéndose el proyecto de reestructuración del sistema financiero y el de las finanzas públicas; desincorporándose y fusionándose empresas públicas, y las que subsistieron se trataron de operar bajo los criterios de rentabilidad.

En este sexenio, las políticas en el campo quedaron plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, cuyo objetivo global, pretendió mejorar el bienestar de la población rural e incrementar los niveles de producción y productividad, mediante la utilización de la fuerza de trabajo y los recursos naturales y financieros disponibles, sin soslayar el fomento a una mayor participación por parte de la propia población rural.

Bajo este contexto, los subsidios y transferencias al sector se redujeron en términos reales en más del 60%. Asimismo, la inversión pública en el fomento del sector agropecuario se redujo, en proporción al PIB, del 8.1% en 1982 al 4.8% en 1988. Su monto en 1986, alcanzó 5,059 millones de pesos a precios de 1970, y en 1987, sufrió una nueva reducción de 29.7% respecto a 1986. Lo cual también repercutió en la infraestructura hidráulica, pues ésta se redujo; ocasionando que las superficies irrigadas disminuyeran de 5,497,000 has., en 1981 a sólo 4,286,000 has., en 1988.⁵⁸

⁵⁸ Calva Téllez, José Luis. Política económica en el sector agropecuario. Pág. 6.

El mayor ajuste se realizó en los presupuestos asignados a instituciones públicas relacionadas con el sector, y por ende, en éstas se aplicó una nueva política de precios y tarifas, para subsanar las finanzas públicas.

Por otra parte, el crédito agrícola sufrió una declinación severa, y sobre todo para los campesinos pobres y medios, como resultado de las políticas crediticias adoptadas a partir de la reestructuración económica. Así, en 1980 las bancas comercial y de fomento, canalizaron al sector agropecuario créditos por 119,024 millones de pesos a precios de 1978; en 1986, se redujeron a 68,594 millones, y en 1988 a sólo 50,695 millones. Es decir, 42% de los créditos otorgados en 1980. Pero el crédito no sólo fue escaso sino también más caro, puesto que la tasa de interés subsidiada que se cobraba era menor al 9% anual, ésta fue subiendo hasta alcanzar el 32.4% en abril de 1989, para el cultivo de granos básicos, y a 35.9%, para otros cultivos. Este incremento en las tasas precipitó la ruina de cientos de miles de campesinos cerealeros, previamente empobrecidos por los precios de garantía. Se estimó que para 1988, ascendió a 750 mil productores de granos básicos que no pudieron cubrir sus créditos con el importe de sus cosechas.⁵⁹ Los recursos destinados por Banrural y FIRA se concentraron principalmente en cultivos básicos y oleaginosas, y en menor medida para los productos primarios de exportación.

Esta contracción general del crédito, fue parte de la estrategia antiinflacionaria del gobierno, basada en la reducción de la demanda interna y en la restricción de la oferta monetaria, estrategia que se extendió sin miramientos, sobre el descapitalizado y deprimido sector agropecuario. Inclusive Miguel Mancera Gobernador del Banco de México declaró en 1989, "este año no habrá ampliación crediticia en la rama agropecuaria ni en ninguna otra. Los recursos son escasos...la situación en el campo, en este sentido no es distinta a la que tienen otras áreas".⁶⁰

⁵⁹ *Idem.*

⁶⁰ De la Fuente, Emilio. *Ob. Cit.* Pág. 32 y 33.

Durante la gestión de Carlos Salinas de Gortari, de 1989 a 1994, las políticas en el sector agropecuario siguieron bajo los mismos criterios que el gobierno anterior. Pero se inició una estrategia para capitalizar el campo; para eso, se reformó el artículo 27 Constitucional y se creó la nueva Ley Agraria, instancias jurídicas que contienen fines económicos. Debido a ello, el sistema banrural acopló sus normas de crédito a este nuevo marco jurídico.

III LA REFORMA DEL ESTADO MEXICANO EN EL AGRO

"La Revolución Mexicana nos hizo salir de nosotros mismos y nos puso frente a la Historia, planteándonos la necesidad de inventar nuestro futuro y nuestras instituciones. La Revolución Mexicana ha muerto sin resolver nuestras contradicciones."

Octavio Paz, *el laberinto de la soledad*.

3.1 La transformación en México del Estado benefactor a liberal

3.1.1 La intervención del Estado en la economía

El Estado y su intervención en la economía, se relaciona con su origen mismo, y con los propósitos que cumple, surge como producto de la sociedad; es decir, es el resultado de voluntades de los integrantes de ésta, que se identifica con formas de producción y relaciones sociales particulares; además, administra el poder, para lograr la armonía de la población. Este poder que ostenta, surgió de la división del trabajo, y que ésta a su vez, trajo la división de clases sociales; y su función ha sido la de mantener el orden de la sociedad.⁶¹

Por tanto, el Estado es el encargado de dirigir y controlar las actividades de la sociedad, norma la vida colectiva bajo un poder establecido, y sobre personas que habitan una determinada circunscripción geográfica. Debido a que se le identifica con país, es decir, un territorio que contiene una población sujeta a un determinado sistema de poder jurídicamente organizado.

En este aspecto, se le entiende como un sistema social que conduce y regula la vida del conjunto de la sociedad, ésta representa una gran cantidad de relaciones de carácter económico, y que aunada con la división social de clases, van a traer como consecuencia, una diversidad de necesidades y demandas de clases. De modo que la función del Estado, implica la normatividad y la conducción de las actividades económicas, efectuadas por los

⁶¹ Consultar:

- Engels, Federico. *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*. Pág. 196-198.
- Bobbio, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad*. Pág. 97-99.

hombres en el seno de la sociedad, así como la creación de instituciones que van intervenir en sectores económicos y sociales; esto, con la intención de dar respuesta a los requerimientos planteados.⁶²

De esta forma, se le denomina intervención económica del Estado, a las actividades de éste, consistentes en fijar normas que obligan a la realización u omisión de relaciones de carácter económico, y su realización directa de producción, circulación o distribución.

De modo que la llamada intervención estatal en la economía, "corresponde a su propia naturaleza. No puede hablarse de un Estado económico, ósea, que no actúe económicamente ya que su función es precisamente ésa: regular la actividad económica y realizar, directamente diversas actividades de este tipo. La legitimación de su actuación en el ámbito económico reside en los beneficios que conlleve a la colectividad en su conjunto. Este ideal supone que las mayorías puedan ejercer la suficiente presión sobre el aparato estatal para que actúe de manera que les beneficie."⁶³

Sin embargo, la corriente liberal estima que el sector público no debe producir directamente bienes o prestar servicios, salvo cuando la actividad en cuestión, sea necesaria para la colectividad y no puedan emprenderla los particulares, por requerir de una inversión fuera de su alcance o por no estar económicamente atractiva, en virtud de que su finalidad no es obtener un lucro, sino prestar un bien común.

Bajo estos términos, las paraestatales proveen servicios o productos por abajo del costo para promover el desarrollo de un sector, y favorecer a quienes los adquieren. Por supuesto, ello permite, asimismo, que el precio asignado a los productos finales de dichas industrias sea más bajo y beneficie a sus compradores. Hay, pues, un destinatario que le da utilidad, pero pérdida para la empresa pública: si es para el capital privado obtendrá mayores

⁶² Andrade Sánchez. Eduardo. La intervención del Estado en la economía. Pág. 4.

⁶³ *Ibidem*. Pág. 29.

posibilidades de ganancia al reducir sus costos, si el destino es para los consumidores, éstos lo obtendrán por el abaratamiento de los precios.⁶⁴

En el caso del Estado mexicano "... es interventor... desde antes de nacer, porque desde los tiempos del Virreinato, la iniciativa estatal ha estado perennemente presente en la vida de la sociedad civil, desde su más grandes manifestaciones, hasta sus expresiones más breves."⁶⁵

Con la administración de Lucas Alamán, el Estado mexicano independiente "combinó creativamente ideas de liberalismo económico con un franco apoyo estatal al fomento de la industria. <<Un pueblo>>, escribió, debe tener en la mira tratar de no depender de otro para nada en lo que le es indispensable para subsistir. Con este criterio, adelantándose un siglo a las medidas de intervención estatal típico del siglo XX. Alamán convirtió al gobierno en el primer promotor industrial del país."⁶⁶ Contribuyendo con medidas económicas, al realizar programas como la construcción de redes ferroviarias, restricción a la libertad de industria y comercio, estableció protección a las industrias del país, y fomentó la creación de otras con el financiamiento del Banco de Avío creado en 1830. Además, prohibió en toda la República la introducción de artículos extranjeros de hilados y telas, con el fin de alentar la inversión en la industria textil, la cual había sido prohibida en la colonia.

A partir de su independencia apareció como un Estado débil, por sus conflictos internos, y es Porfirio Díaz quien logró fortalecerlo dando al país estabilidad política y económica; proporcionando privilegio al capital nacional y extranjero, y la distribución de la riqueza se asignó a un grupo minoritario, dejando al margen a la mayoría de la población. Lo que trajo como consecuencia la revolución, y como producto de ésta surgió la Constitución de 1917, bases jurídicas que ampliaron el accionar del Estado mexicano en la economía.

⁶⁴ Ibidem. Pág. 23 y 24.

⁶⁵ Guerrero, Omar. El Estado y la Administración Pública en México. Pág. 357.

⁶⁶ Krauze, Enrique. Un siglo de caudillos. Biografía política de México. 1810-1910. Pág. 158 y 159.

3.1.2 El Estado Benefactor Mexicano

Debido a lo anterior, después de la revolución mexicana surgió un Estado con principios sociales y nacionalistas, que por medio de la Constitución de 1917, otorgó una mayor intervención de éste en todos los ámbitos económicos; de esta forma se transformó al Estado mexicano liberal del siglo XIX a un Estado benefactor. Sin embargo, esta intervención la realizó de forma unilateral; es decir, las decisiones las realizó éste sin la participación de la sociedad.

Bajo estos términos, el artículo 27 Constitucional, lo convirtió en el gran propietario del territorio nacional, aguas, montes y del subsuelo; así mismo le otorgó la facultad de llevar a cabo el reparto agrario. Además, el artículo 28 Constitucional, establece que, "el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas", como son "acuñación de moneda; correos, telégrafos, radiografía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles."

De esta forma, las áreas estratégicas se entienden "como atribuciones económicas, que representan importancia para el desarrollo nacional, por tratarse de bienes o servicios que constituyen el fundamento de otras actividades derivadas de ellos o son recursos no renovables, básicos y de alto valor por la escasez o uso especializado para ciertos fines...cuyo control por potencias extranjeras pone en riesgo la independencia ." ⁶⁷

Por lo cual, el mismo artículo establece que, "el Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario". Como organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos, y empresas de participación estatal minoritario, necesarias para el desarrollo del país.

⁶⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ob. Cit. Pág. 64.

En cuanto a las prioritarias, el Estado contará con organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo en las actividades de carácter prioritario, donde de acuerdo a las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado. Y "por áreas prioritarias debe entenderse aquellas que, de acuerdo con las circunstancias, resulta más conveniente fomentar, en función de las necesidades específicas del desarrollo nacional...-constituyendo esferas que, por las particulares circunstancias imperantes, sea necesario atender con antelación a otras."⁶⁸

De esta forma, comenzó la expansión del sector público mexicano, aunado a que cuando las empresas privadas entraron en quiebra, aumentó el desempleo, y fue el Estado quien para contrarrestarlo las absorbió manteniendo el empleo. Esto explica, porque la iniciativa privada en época de crisis, no es el motor del crecimiento económico, sólo con la creación de empleos da respuesta a las demandas sociales.⁶⁹

De este modo, se vio la necesidad de crear un desarrollo del país, en base a una política social y nacionalista. La cuestión social la llevó a cabo el Estado, sin considerar la opinión de esta función por parte de los beneficiados. Por otra parte, se consideró fortalecer la burguesía nacional, por lo que se planteó la necesidad de acelerar la acumulación de capital de éstos.

Para lograrlo, se implantó un plan de sustitución de importaciones, el cual, se pensó sería la vía para la industrialización del país. Para llevarlo a cabo, se decidió apoyar por diferentes medidas de política económica la reproducción de capital, con un régimen de proteccionismo con el exterior, subsidios y estímulos de todo tipo. Siendo el Estado, quien promovió y reguló la industrialización nacional; por lo que la economía privada se reproduciría a costas de la economía pública.⁷⁰

⁶⁸ Idem.

⁶⁹ Compean Flores, Guadalupe. Empresa pública o empresa privada? un falso dilema Pág. 111.

⁷⁰ Salyano Rodríguez. Proyecto neoliberal y el futuro del Estado y la Administración Pública en México. Pág. 114.

Este fortalecimiento del sector industrial, se reflejó en las altas tasas de crecimiento económico, en un promedio del 6% de 1940 a 1965. Sin embargo, la iniciativa privada no invirtió en todos los sectores que no fuesen lucrativos, por lo que el Estado mexicano intervino en aquellos sectores que la iniciativa privada dejó de lado, dando como consecuencia que la dimensión del aparato estatal se fuera incrementando, y así a la vez su participación en la economía.

Para llevar a cabo estas medidas, el gobierno erogó un exceso de gasto público que se tradujo en un déficit de las finanzas públicas, así como en un enorme endeudamiento, cayendo en una crisis financiera: lo que generó se planteara el accionar del Estado mexicano en la economía, y se readaptó la liberación del mercado, aunado a una apertura económica hacia el exterior.⁷¹

3.1.3 El Estado Liberal Mexicano

En 1982, con el inicio de la administración de Miguel de la Madrid Hurtado, la crisis acumuló su máxima manifestación. Por lo que se realizó un cambio radical en la política económica del país, con el propósito de reordenar la economía para la obtención de unas finanzas públicas sanas. Disminuyendo de esta manera, el accionar del Estado mexicano que estuvo vigente durante varias décadas.

La reordenación económica fue la estrategia para enfrentar la crisis y la inflación, ésta se llevó a cabo de dos tipos:

- 1) Austeridad y disciplina en el gasto público, este se vio reflejado en la disminución del gasto del Estado, pero principalmente en el "Gasto Corriente"; es decir, al que corresponde a la erogación de bienes y servicios y otros gastos diversos que atienden la operación permanente.

⁷¹ Huerta González, Arturo. Riesgos del modelo neoliberal. Pág. 100.

- 2) Reestructuración de la Administración Pública Federal, esta se reflejó en la reestructuración orgánica de la Administración Pública Federal Central y Paraestatal; así como en la reorganización de su productividad y eficiencia.

En este sentido, el 3 de febrero de 1983 se reformaron los artículos 25 y 26 constitucionales, en materia de planeación económica. El primero, establece que, "corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea, integral", donde "permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución". Donde, "el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que señala el artículo 28", éste "podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo", bajo el mismo objetivo, éste "apoyará e impulsará a las empresas de los sectores sociales y privado de la economía."

Por su parte, el artículo 26 establece que "el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional", esta será, "mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal."

Es decir, que las reformas a la Constitución en 1983, en sus artículos 25 y 26, consideraron la forma de llevar a cabo una planeación de la economía, al establecer como obligación del Ejecutivo la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, el cual establecerá las metas y objetivos de la economía nacional, como respuesta al redimensionamiento del Estado.

Debido a ello, la reordenación económica fue estrategia para reorganizar la productividad y eficiencia, la vida de la sociedad y el Estado. Además, de la adelgazamiento del aparato estatal, con la privatización de empresas paraestatales que no eran estratégicas ni prioritarias.

Dicho cambio pretendió elevar el potencial de la acción pública, así como el de la sociedad en todos los sectores económicos, políticos y sociales, de los que depende la población: es decir, de obtener mejores niveles básicos de sobrevivencia y de justicia.

Para esto, se llevó a cabo un análisis sobre el sector paraestatal. Lo cual condujo a la reducción de dicho sector, así como el fortalecimiento de las entidades estratégicas y prioritarias, aunada a la formulación de una nueva estructura jurídica que permita la realización de esta. Además, se consideró necesario la adopción de las nuevas condiciones de la economía mundial para no rezagarse; es decir, se inició la apertura de la economía al exterior, adoptando nuevas tecnologías, abrir plantas que sean productivas y cerrar las plantas obsoletas.

Lo anterior, fue justificado debido a la ineficiencia de las empresas del Estado, que no podían operar de manera eficiente sin la sanción que establece el mercado, ya que se manifestó deben contar con el incentivo de competencia y generación de utilidades: tanto a la competencia nacional como internacional, y para mantenerse en el mercado es indispensable competir con calidad, precios reales, etc.

Para esto, el Estado modificó su accionar en la economía, fijándose bajo los siguientes criterios:

- Disminuir la participación estatal en la economía, para evitar déficits, saneando así las finanzas públicas.
- Racionalizar su participación estatal en la economía, desincorporando paraestatales consideradas como secundarias, a través de la venta, extinción, liquidación, fusión o transferencia; para concentrarse en áreas estratégicas y prioritarias.
- Redimensionamiento de las empresas públicas que son consideradas estratégicas y prioritarias a través de su reestructuración técnico-productiva, comercial, administrativa, laboral y financiera, para elevar su eficiencia y alcanzar niveles de autosuficiencia financiera.

- Propiciar mayor participación del sector privado en la economía, como promotor del crecimiento y a través de ello generar beneficio social.
- Menos protección industrial y más apertura; es decir, una economía abierta al exterior, donde se deberá importar las mercancías que su costo sea mayor que producirlas en el país.
- Políticas de precios y tarifas del sector público, que reflejen sus costos reales adecuando a favor de una utilización eficiente de los recursos, eliminando así los subsidios.

Durante la Administración de Carlos Salinas de Gortari, se dio continuidad a la política económica emprendida por la anterior administración, con la reforma del Estado. Transformando todos los sectores de la economía, por lo que el aparato estatal modificó su comportamiento para precisar sus funciones y plantear sus prioridades. Ya que dentro de "... el marco de las nuevos arreglos de la economía internacional, obligan a pensar en serias modificaciones a las reglas de producción, a los mecanismos de acceso a los servicios de bienestar de la población y a los términos de la competencia por el poder y el imperio de la ley."⁷²

La reforma del Estado se mencionó daría mayor vitalidad al espíritu original de la Constitución de 1917; con un sector público más social por la responsabilidad en los compromisos de justicia y democracia; es decir, "... un Estado más representativo de su sociedad, abierto a la competencia y eficaz en sus obligaciones sociales sustantivas -sólo así- podrá asumir los formidables desafíos que enfrentamos ahora en materia de alimentación, salud, empleo, educación, vivienda, seguridad pública, medio ambiente y servicios básicos."⁷³

Para de esta forma mantener sanas las finanzas públicas y volver a la planta productiva nacional más eficiente, por lo que el Estado se desprendió de entidades

⁷² Salinas de Gortari, Carlos. Reformas al Estado. Pág. 28.

⁷³ *Ibidem*. Pág. 30.

paraestatales no consideradas estratégicas ni prioritarias, dejando ese espacio a la inversión privada y al sector social.

De este modo las empresas públicas estratégicas las señala el artículo 28 Constitucional, las cuales son áreas exclusivas del Estado, ya que es de interés para la soberanía de la Nación. De igual forma mantendrá las empresas consideradas como prioritarias como lo menciona el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, por ser de amplio beneficio social, como los casos de salud, vivienda, educación, etc.

La modernización de las empresas públicas, consideran a éstas como promotoras del desarrollo y crecimiento económico, su eficiencia en la producción de bienes y servicios, con finanzas sanas para poder competir en el mercado, así como contar con tecnología avanzada; podrán otorgar beneficio a los intereses generales de la nación.⁷⁴

Esa participación, se consideró fortalece a la sociedad civil, siendo lo que plantea la economía de mercado, y que en nuestra realidad mexicana "... con formas mixtas de propiedad, y orientada por instituciones públicas capaces de hacer prevalecer un orden democrático, el interés general y la soberanía de la nación, puede garantizar la mejoría material y cultural a la que aspiramos."⁷⁵

Por lo que, dentro de las reformas del Estado las entidades paraestatales, deberán cumplir con una función social, distinguiendo su fin y no los resultados de operación, pero deberán acercarse a los criterios de rentabilidad y regirse por la competencia que establece el mercado. Lo que le permita de alguna forma su autofinanciamiento de operación, además sus precios y tarifas, deberán reflejar sus costos reales con el fin de una eficiente utilización de sus recursos.

⁷⁴ Caso Lombardo, Andrés. Pasado y presente. Pág. 48 y 49.

⁷⁵ Camacho Solís, Manuel. Estatismo o privatización. Pág. 75.

Bajo estos términos, las empresas públicas que no cumplieron con las características de estratégicas o prioritarias, se desincorporaron bajo los siguientes criterios:

- Se liquidaron o extinguieron entidades que ya cumplieron con sus objetivos, que carecieron de viabilidad económica, o cuyas actividades conviene realizar por razones de mayor eficiencia, en otras entidades paraestatales o dependencias del Gobierno.
- Se fusionaron entidades para mejorar el uso de los recursos con la integración o complementación de procesos productivos, de comercialización y de gestión administrativa.
- Se transfirieron a los gobiernos de los estados empresas prioritarias de importancia regional o local vinculados con sus programas de desarrollo, y
- Se vendieron o se modificaron la participación accionaria del Estado en empresas que no se consideraron estratégicas o prioritarias y que, por su condiciones de viabilidad económica, fueron susceptibles de ser adquiridas por los sectores social y privado.⁷⁶

Así a diciembre de 1982 el Estado controlaba 1,155 entidades paraestatales, al 1 de diciembre de 1988 se desincorporaron 537 paraestatales, quedando vigentes 414 y 204 en proceso de desincorporación. Mientras que en el período del 1 de diciembre de 1988 al 31 de diciembre de 1993, se reinstalaron 7 y se crearon 32 aumentando a 657; desincorporando 399 entidades en el mismo período para pasar a 258 paraestatales, de las cuales existieron 210 y 48 en proceso de desincorporación a finales de diciembre de 1993.⁷⁷ Consultar anexo 5

3.2 La reforma al Sistema Financiero Mexicano

Debido a la tardía industrialización del país, el Estado mexicano asumió la función de capitalizar y financiar el desarrollo industrial, a través de un conjunto de políticas públicas de

⁷⁶ Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública. 1990-1994.

⁷⁷ Dichos datos se obtuvieron de:

- Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Reestructuración del sector paraestatal. Cuadernos de renovación nacional. F.C.E. México, 1988. Pág. 75.

- Desincorporación de entidades paraestatales. Información básicos de los procesos. 1 de diciembre de 1988 a 31 de diciembre de 1993. S.H.C.P., SECOGEF, F.C.E. México, 1994. Pág. 57.

financiamiento bancario a la organización industrial, asumiendo los costos de este de 1934 a 1982, debido a que el empresario nacional y extranjero no lo realizaron, lo que originó mecanismos de dependencia financiera por parte del sector público.

Después de la devaluación y crisis económica de 1976, las expectativas de recuperación económica en el sexenio siguiente 1977-1982, se aceleraron por el descubrimiento de cuantiosos yacimientos petroleros en el sureste nacional, y el incremento de los precios internacionales de este, favorecieron a México para allegarse de recursos financieros. Sin embargo, en julio de 1981, inició su caída en los mercados internacionales.

Generando una crisis de la economía mexicana en 1981-1982, como resultado y combinación de factores externos e internos; dentro de los cuales destacan los siguientes: el alto ritmo de crecimiento del gasto público, el acelerado proceso inflacionario, el incremento de las tasas de interés internacionales, el deslizamiento del tipo de cambio, el fuerte déficit comercial y de la balanza de pagos, la fuga de capitales y la especulación monetaria.

La sociedad para protegerse recurrió a la compra de dólares, produciendo especulación y fuga de capitales, disminuyendo las reservas de divisas, y por ende una devaluación del peso frente al dólar. Por lo que para detener la especulación y fuga de capitales, se decretó la nacionalización de la banca privada y el control generalizado de cambios.

Reformándose el artículo 28 Constitucional, el 17 de noviembre de 1982, en donde se indica que. "este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria... El servicio público de la banca y crédito no será objeto de concesión a particulares."

La disminución de la participación del Estado en la economía, en el período de 1982 a 1988, en especial el de sus finanzas, modificó totalmente el esquema del Sistema Financiero Mexicano; trastocando con ello el modelo de asignación de los recursos

financieros a la industria, el comercio y los servicios, para avocarse al financiamiento del déficit del sector público más que al desarrollo económico.⁷⁸

Hasta 1984, las casas de bolsa en México estaban menos desarrolladas que la banca, por lo que el gobierno fomentó su fortalecimiento, desvinculándolas de la regulación estatal, teniendo el acceso al mercado de valores, fortalecido por la emisión de valores gubernamentales fundamentalmente; donde los bancos sólo podían operar en el mercado de valores en forma indirecta, a través de las casas de bolsa y en los primeros años tenían la prohibición de operar con títulos del gobierno. Estas medidas generaron que los bancos tuvieran una actividad declinante, de mayor ineficiencia y deterioro en sus resultados financieros.

Sin embargo, con el desarrollo de la competencia derivada de la apertura comercial, se modificó la regulación de las tasas de interés por parte del gobierno, para que sean las fuerzas del mercado quienes las establezcan. Por lo que las autoridades financieras, otorgaron mayor flexibilidad a las tasas de interés y tomaron la medida de liberar los recursos crediticios para las empresas y personas físicas, al determinar que la banca dejara de financiar al gobierno.

Debido a ello, en el sector financiero, se traduce en desregulación estatal por regulación de mercados y globalización financiera, permitiendo la transnacionalización y la libre movilidad del capital entre los países, con lo cual se acentúa su volatilidad.

La liberación de los mercados bancarios inició en 1988, comenzando con la desregulación de las tasas de interés para que estas pasarán a formarse en la acción de los mercados, y permitiendo que la operación de los bancos estuviera decidida por los responsables de las propias instituciones bancarias.⁷⁹

⁷⁸ Silva Pérez, Gregorio. El papel del financiamiento bancario en el desarrollo económico de México 1980-1993. Un enfoque regional. Pág. 169.

⁷⁹ Garrido, Celso. La reforma financiera en México: un proceso contradictorio. Pág. 97.

Así, la política de los bancos se modificó radicalmente, al concretarse la liberación de otorgarle crédito al gobierno, crear nuevos instrumentos de captación y el poder utilizar tasas competitivas de interés, participando abiertamente en el mercado de dinero y expandiendo sus fondos de inversión, de algunos de los cuales eran comunes, o sea, que contenían instrumentos de mercado de capitales. Con todas estas medidas, los bancos entraron en la competencia y empezaron a sanearse financieramente, disputando los espacios a las casas de bolsa.⁸⁰

La reforma al sistema financiero en la Ley Reglamentaria del Servicio de Banca y Crédito, en diciembre de 1989, preparaba hacia la futura competencia extranjera, generando una mayor autonomía de gestión, así como de desregulación, descentralización y capitalización bancarias.⁸¹

Sin embargo, el servicio de banca y crédito en manos del gobierno desde su nacionalización en 1982, era un obstáculo para la nueva realidad política y económica del país; debido a la disminución de la participación del Estado en la economía, así como la apertura comercial hacia el exterior, y en espera de firmarse el Tratado de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México. Por lo que se reformó el artículo 28 Constitucional, en materia del servicio de banca en 1990; iniciándose con este la reprivatización de los bancos.

Bajo este contexto, se modificó la Ley de Instituciones de Crédito en 1990, permitiendo que las acciones de la serie "C" representen hasta el 30% del capital social y que puede ser adquirida por personas físicas o extranjeras.⁸²

Sin embargo, el mercado financiero mantuvo el tradicional carácter "proteccionista" debido a la prohibición para que intermediarios extranjeros realizarán operaciones en el país,

⁸⁰ Núñez Estrada, Héctor R. Reforma del Sistema Financiero Mexicano del período 1982-1992. De la nacionalización bancaria a la formación de grupos financieros. Pág. 52.

⁸¹ Sánchez Danza, Alfredo. Alcances y límites de la estrategia de estabilización en México: una revisión del enfoque y de sus resultados. Pág. 77.

⁸² Núñez Estrada, Héctor R. Ob. Cit. Pág. 54.

aunque el convertir los bancos nacionalizados en sociedades anónimas, se autorizó participaciones minoritarias para extranjeros en la propiedad accionaria de los bancos.

Es decir, que la privatización se cumplió sobre la base de la protección existente en el mercado financiero interno, con una referencia no definida en ese momento sobre la perspectiva de que este mercado se abriría a la competencia internacional. Por lo que los compradores adquirieron el derecho de entrar en un mercado protegido, donde se esperaban tasas de crecimiento muy superiores a las de la economía durante los años siguientes.

Además, "la banca tampoco transmitió las ventajas del arbitraje de intereses con los mercados internacionales, ya que con base en el proteccionismo de que gozaba podía capturar esa ventaja para sí misma, al fondearse con costos internacionales en el extranjero y prestar a las elevadas tasas locales."⁸³

Las modificaciones financieras de junio de 1992, permitieron una mayor participación a la inversión extranjera en el sistema de banca comercial. Tales reformas establecieron una nueva fórmula para integrar el capital pagado de las instituciones de crédito y de las empresas controladoras de los grupos financieros, con los cual su capital se integró en una parte ordinaria, y en su caso, de otra adicional. Esta última estará integrada por las acciones "L" hasta por un monto equivalente al 30% del capital ordinario y que podrán ser adquiridas por inversionistas extranjeros.

En estas condiciones, no se obtuvo beneficio económico para las empresas y personas físicas; debido al proteccionismo bancario, que generó la aparición de altísimas tasas de interés de préstamo.

De esta forma, la liberación económica, comercial y financiera emprendida por el Estado mexicano ha permitido un rápido crecimiento y diversificación de los instrumentos financieros, de corto y largo plazo, transformándose, principalmente, en instrumento de

⁸³ Garrido, Celso. Ob Cit. Pág. 114.

atracción para la inversión extranjera de portafolio. Sin embargo, la liberación financiera no ha surtido el efecto económico esperado: la de incrementar la oferta y disminuir el costo del financiamiento tanto a las empresas, familias y personas. Y por el contrario, prevalecen las viejas prácticas monopólicas bancarias.⁸⁴

3.3 La reforma al artículo 27 Constitucional del 6 de enero de 1992

De igual forma que los demás sectores económicos, el sector agropecuario debía acoplarse a la nueva realidad y accionar del Estado. En este sentido, el objetivo de la modernización del campo, era la de aumentar la producción y la productividad, así como llevar justicia a la población campesina. Debido a ello, se consideró necesario canalizar la inversión de capitales privados nacionales y extranjeros a este sector, el cual se comentó se traduciría en un mejor nivel de vida de los campesinos.

Este cambio de intervención del Estado en el sector primario, el de promover por el de regular las actividades económicas, se debió a la crisis económica por la que atravesaba el sector agropecuario y el país, es decir, el gobierno daría paso a las libres fuerzas del mercado, a la libre competencia, y en ese sentido, sería la misma sociedad quien realizaría el desarrollo económico del país.

Debido a ello, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, manifestaba " es indispensable afirmar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y concentrar el esfuerzo en otras acciones para promover la modernización económica y social del campo." Es decir, se consideró se debía dar seguridad jurídica al campo, por la duda en la propiedad de los ejidos y comunidades, debido a que algunos creían que eran de los ejidatarios y comunitarios, otros que eran del gobierno, cuando en realidad son de la Nación.

⁸⁴ Silva Pérez, Gregorio. Ob. Cit. Pág. 163.

Esto debido a que el ejidatario tenía posesión precaria y vulnerable sobre su parcela. Puesto que podía ser privado de ésta si la rentaba, también se le privaba por no trabajarla directamente, por dejarla ociosa por dos años, por intereses y hasta por caprichos del comisariado ejidal o de funcionarios públicos. La precariedad tenía un reflejo en lo económico y productivo. Así el ejidatario no invertía en el mejoramiento de su parcela, porque la convertía en codiciada e insegura.⁸⁵

En este sentido, y debido a la crisis en el campo, se consideró necesaria su capitalización para crecer, generar empleos y proporcionar bienestar. Esta se realizaría con la inversión privada, promoviendo la asociación entre ejidatarios, comuneros y los particulares, aunado a los recursos públicos para la reactivación del sector primario; esperándose se de como resultado un ejido transformado, fuerte, autónomo y soberano en sus procesos de producción, para poderse asociar con otros agentes económicos. Estas asociaciones se supone generarán mayores recursos, tecnología, capacitación, empleo, mercados, capacidad comercial y el reparto equitativo de los beneficios.

Debido a ello, los propósitos de la nueva realidad para la propiedad social; es decir la comunal y el ejido, pretende otorgar el dominio sobre la tierra y sus propietarios serán quienes decidan su destino.

Por otro lado, el Estado consideró que no podía seguir dándose el reparto agrario; en primer lugar, porque no existan tierras de calidad que repartir, y en segundo, porque de continuar con este, la incertidumbre en el campo se mantendría al llegar a considerar a la propiedad privada como susceptible de reparto, mermando así la seguridad en la inversión. Aunado a que el tamaño de éstas, fue considerado insuficiente para elevar la producción del sector.

⁸⁵ Warman, Arturo. La reforma al artículo 27 Constitucional. Perfil de la jornada. Pág. III. La Jornada 8 de abril de 1994.

Para revertir el minifundio, se propuso combatirla con asociaciones productivas, de tal modo que hicieran viable y atractiva la inversión, con la aplicación de nuevas tecnologías, insumos, crédito, así como el aprovechamiento de mejores medios de comercialización, de industrialización y de exportación. Pero evitando la constitución de latifundios, impidiendo concentraciones individuales de gran extensión.

La promesa en el campo fue dar justicia y libertad a los campesinos, justicia al convertirlos en propietarios de sus parcelas, y con ésto tendrían la libertad e iniciativa de decidir el uso y destino de su propiedad; dejando así el paternalismo estatal que se venía realizando con ellos.

Ese paternalismo que suplantó la iniciativa de los productores, que generó se desarrollarán grandes redes burocráticas en las instituciones públicas con intereses propios, desvió los objetivos originales del Estado de utilizar el fomento estatal para otorgar justicia social en el campo, al desarrollar fines propios ajenos a la demanda social. Esta distorsión provocó que la distribución en este sector sólo privilegiara a las regiones más desarrolladas.

Además, el sector agropecuario tuvo presiones de organismos internacionales y de inversionistas extranjeros. De igual forma, el sector empresarial mexicano, estuvieron de acuerdo con dicha reforma, entre ellos la COPARMEX, CANACINTRA, ANIT, USEM. Sólo las organizaciones campesinas estuvieron en desacuerdo, éstas realizaron foros de consulta sobre la iniciativa de reforma al artículo 27 Constitucional, derivándose una propuesta que fue entregada a la Cámara de Diputados, la cual fue desechada. Realizándose plantones y manifestaciones en contra de dicha reforma en los diferentes estados del país, sin obtener los resultados deseados.

Por lo que la reestructuración del sector, tuvo como propósito el concepto económico, debido a la crisis financiera del Estado, disminuyendo su participación en la economía para sanear así las finanzas públicas. Sin embargo, su intervención en la economía tenía su fundamento en un sistema jurídico; es decir, la Constitución de 1917, dicha

reestructuración debería partir justamente de la reforma a este sistema, el cual constituía un obstáculo para la ejecución del nuevo contexto. Por lo que había que eliminar las barreras jurídicas que impedían la participación del capital privado nacional y extranjero.

Además, la grave crisis agrícola fue usado como pretexto para señalar a la propiedad social como la culpable de ésta, exigiendo su privatización como condición para la recuperación del sector primario. En ese sentido, el objetivo de la reformulación de la política social en el campo mexicano, radica en la disminución gubernamental, en la tarea de proveer los bienes sociales a la población en general, y que sean las fuerzas del mercado, el que de a ésta los niveles de vida y satisfactores que necesita la sociedad.

Bajo este contexto, se modificó el artículo 27 Constitucional, bajo los siguientes términos:

- Capitalizar al sector a falta de recursos.
- Otorgar certidumbre en la tenencia de la tierra, para considerar atractiva la inversión.
- Revertir el minifundio, con la asociación entre ejidatarios, comuneros y particulares.
- Evitar el paternalismo, y
- Dar por terminado el reparto agrario.

Por lo anterior, y con la perspectiva de terminar con la precariedad en la tenencia de la tierra, dar justicia y capitalizar al sector. Se reformó el artículo 27 Constitucional, terminando así con el reparto agrario, donde se anula la facultad del Estado de dictar las medidas necesarias "para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables", y al desaparecer el texto que establece "los núcleos que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación".

Aunado a lo anterior, se reforma la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional, creándose la nueva Ley Agraria; la cual deroga la "Ley Federal de Reforma Agraria", la

"Ley General de Crédito Rural", la "Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías" y la "Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesina". Esta nueva Ley Agraria les otorga a los campesinos personalidad jurídica y patrimonio propio, convirtiéndolos en propietarios de las tierras que les han sido dotadas. Además, ahora el campesino podrá rentar su tierra, trabajarla en mediería o aparcería, o asociarse en cualquier forma, que considere conveniente a sus intereses con la protección de la ley.⁸⁶

Asimismo, elimina el carácter de inalienable, inembargable e imprescriptible de la propiedad social, que la Revolución Mexicana entregó a los campesinos de México, por lo que, la reforma "sustituye de facto la divisa zapatista de la tierra es de quien la trabaja". por la liberal, de la "tierra es de quien tiene el dinero para comprarla o la solvencia económica para conservar su propiedad"⁸⁷ En virtud de que con la Ley Agraria la propiedad social se convierte en propiedad privada, la cual ahora es enajenable, embargable y prescriptible. Como resultado de esto, se considera serán 3.5 millones de pequeños y medianos productores de granos que serán desalojados de sus tierras.

Con la reforma al agro, se consideró como prioridad dar rapidez jurídica a los rezagos agrarios, ya que muchos campesinos han pasado años sin que les resuelvan sus problemas al respecto, para lo cual se crearon:

1. La Procuraduría Agraria; quien tiene la función de promover la pronta defensa de los derechos que la ley otorga a campesinos, comunidades y pequeños propietarios.⁸⁸
2. Los Tribunales Agrarios, quienes tienen la función de dictaminar los fallos en los términos de la fracción XIX del artículo 27 Constitucional, la cual establece "la implantación de justicia agraria, con el objeto de garantizar la seguridad en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y la pequeña propiedad..."⁸⁹

⁸⁶ Ley Agraria. Artículos 1, 9, 45, 79, 80, 83, 84, 86 y 2o transitorio.

⁸⁷ Calva Téllez, José Luis. La disputa por la tierra. Pág. 27.

⁸⁸ Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria. Artículo 3.

⁸⁹ Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Artículo 1.

Bajo este contexto, la política agraria del régimen salinista pretendió elevar la productividad del sector, capitalizarlo y sacarlo de la crisis en que se encontraba, con la intención de que pueda competir en el mercado exterior. Sin embargo, dicha política tiene como consecuencia excluir a ejidatarios y comuneros, afectando al 87% de los productores agrícolas que representan al sector social del campo; es decir, a 3 o 4 millones de campesinos, quienes además, no obtendrán un mejor nivel de vida, puesto que no se han generado empleos en el sector secundario y terciario, ni los esperados en el sector primario con las reformas antes mencionadas.⁹⁰

Lo que ha venido produciendo un mayor empobrecimiento al existente en el sector rural, ya que va aumentando el número de familias sin tierras, la oferta de mano de obra rural aumentará, y no se generarán más empleos en el campo; porque al compactarse las tierras, la fuerza de trabajo va a ser sustituida por maquinaria, aumentando así el desempleo agrícola y, en consecuencia empeorarán las condiciones de trabajo y los salarios de los campesinos.⁹¹

En estas condiciones los elementos que afectan negativamente a la propiedad social son:

- La cancelación del reparto agrario.
- El derecho a la propiedad social para ser propietarios de tierras de uso agropecuario y forestal.
- Privatización de la comunidad y del ejido, y
- La posibilidad de que el capital nacional y extranjero se apropie de tierras mexicanas.

La privatización se ha venido dando paulativamente, debido a que los campesinos no han vuelto rentables sus tierras, no teniendo más remedio que ponerlas a la venta, lo cual dará como resultado la concentración de la tierra en propietarios con suficiente solvencia económica, quienes tienen la capacidad de transformarlas en altamente productivas.

⁹⁰ Bartra, Armando. Las organizaciones económicas campesinas ante la reforma rural. Pág. 1. La jornada del campo. La Jornada 19 de enero de 1993.

⁹¹ Calva Téllez, José Luis. Ob. Cit.. Pág. 68.

Esto, inició en el momento en que los campesinos obtuvieron las escrituras que le garantizan la propiedad de las tierras, para esto el gobierno puso en marcha el "Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Solares Urbanos" (PROCEDE); siendo la primera instancia para la privatización de los ejidos, puesto que tendrán que competir con productos extranjeros para mantenerse en el mercado, aquellos que no lo logren, se verán en la necesidad de la enajenación de sus propiedades.

De este modo, se entregaron 581,693 títulos de propiedad, y se pretendió entregar al concluir la administración de Salinas 1 millón 250 mil certificados.⁹² Con este programa, se consideró ayudaría a dar certidumbre a la tenencia de la tierra, con lo cual se espera se incentivará la capitalización del campo.

Sin embargo, dicha transformación en el sector no ha incrementado el flujo de capital como se esperaba, y el que se invirtió fue para la pequeña propiedad, ejidos y regiones rentables, debido a que ese es el objetivo de la iniciativa privada. Puesto que los capitales invertidos en el campo, se han canalizado al cultivo de frutas, hortalizas y a la industria procesadora de alimentos.

Al respecto, el capital ha fluido poco al campo, y por tanto el acaparamiento de las tierras se ha dado en el mismo sentido, lo cual no quiere decir que no se vaya a dar. Pero sólo en cuanto se vaya resolviendo el problema de rentabilidad en el sector, lo cual difícilmente se dará en corto plazo, puesto que los efectos de transformación no se manifiestan de la noche a la mañana.⁹³

Muestra de que las reformas en el agro no han provocado la inversión esperada, es que el mismo Subsecretario de Agricultura, Luis Téllez, lo admitió en la Comisión de Seguimiento y Evaluación del PECE en enero de 1994.⁹⁴

⁹² Salinas de Gortari, Carlos. VI informe de Gobierno. Pág. 26.

⁹³ Pérez Castañeda, Juan Carlos. Sobre el campo y los campesinos, a un año de las reformas del campo. Pág. 3. La jornada del campo. La Jornada 27 de abril de 1993.

⁹⁴ El Financiero 26 de enero de 1994. Pág. 22.

Mientras que en lo que respecta a la concentración de tierras, los grandes productores "ya se están apropiando de tierras de agricultores intermedios, quienes después de un proceso de resistencia -el cual hoy en día se encuentra la mayoría- han decidido vender sus tierras y dedicarse a otra cosa."⁹⁵

3.4 La agricultura ante el Tratado de Libre Comercio

La crisis económica en la década de los 70, provocó se redefinirá un nuevo orden de comercio mundial, cambiando de un corte de políticas proteccionistas a una apertura hacia el exterior. El cual trajo consigo medidas de índole como mayor eficiencia, competitividad, nuevas tecnologías, y un redimensionamiento de la actividad estatal, para la reactivación de la economía mundial, de la región y de cada país.

Así, comenzaron las alianzas entre países, que buscan promover intereses comunes, formándose bloques regionales, no avanzando hacia una economía mundial, sino a la división mundial en tres grandes bloques: el europeo, encabezado por Alemania; el asiático bajo el mando de Japón; y el americano que liderea Estados Unidos.⁹⁶

En esta cuestión el sector agropecuario, no podía mantenerse marginado a la nueva realidad económica mundial, inclusive a sugerencias de organismos internacionales y de inversionistas extranjeros.

Entre ellas, las sugerencias del Banco Mundial hechas en febrero de 1990, por medio de un documento denominado "Enhancing the Contribution of Land Reform to Mexican Agricultural Development". El cual tenía por objetivo llevar a cabo la reforma en la

⁹⁵ Mencionó el Director del Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnologías de la Agricultura y la Agroindustria Mundial de la Universidad Autónoma de Chapingo. Manuel Gómez Cruz. El financiero 31 de octubre de 1994. Pág. 43.

⁹⁶ Guillen, Arturo. Bloques regionales y globalización de la economía Pág. 380.

Constitución relativo a la tenencia de la tierra, con el propósito de permitir la inversión privada nacional y extranjera en la adquisición de la propiedad, arrendamiento de éstas, asociación con los propietarios para producción de las mismas, así como en comercialización de las cosechas.⁹⁷

En esta medida, las presiones de estadounidenses con la finalidad de privatizar la propiedad social en el marco del Tratado de Libre Comercio. Así, el presidente de la Confederación Nacional de Productores de Hortalizas, José Cárdenas Izábal declaró, "los agricultores estadounidenses están sumamente interesados en adquirir tierra en México para producir aquí hortalizas y frutas con tecnología de punta y mano de obra barata que hasta ahora ha hecho competitivos a los productos de nuestra nación...-En el mismo sentido, en mayo de 1991, el director de la Oficina de Comercio e Inversión de California en México, Carlos Valderrama declaró...los productores californianos esperan tener mayor acceso al mercado para vender, y amplia libertad para invertir. No podemos cambiar la Constitución mexicana pero requerimos seguridad a las inversiones a largo plazo. México puede aportar mano de obra y tierra; nuestro estado ofrece tecnología y experiencia del mercado internacional"⁹⁸

Por lo que después de negociar con los representantes de los gobiernos de Estados Unidos y Canadá. Este inició en México a partir del 1 de enero de 1994, y entre sus objetivos están:

- a) Eliminar obstáculos al comercio;
- b) Promover condiciones de competencia leal en la zona;
- c) Aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de la zona.⁹⁹

En lo que respecta al sector agrícola, y para lograr un desarrollo potencial; en el T.L.C. se planteó lo siguiente:

⁹⁷ Calva Téllez, José Luis. Ob. Cit. Pág 73.

⁹⁸ *Ibidem*. Pág. 76 y 77.

⁹⁹ Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Decreto de promulgación. Artículo 102. D.O.F. 20 de dic. 1993.

1. Asegurar una transición con plazos suficientemente largos para permitir el ajuste interno equilibrado;
2. Garantizar el acceso libre de las exportaciones mexicanas a los mercados de Estados Unidos y Canadá;
3. Brindar certidumbre y horizonte de planeación de largo plazo al productor;
4. Asegurar a los productores el acceso a sus insumos en condiciones de competitividad internacional;
5. Establecer un sistema de apoyos directos que sustituyan a los mecanismos de protección ambiental y,
6. Propiciar un cambio de cultivos o de actividades hacia aquellas que generen mayores ingresos.¹⁰⁰

Para alcanzar estos objetivos en cuestión agropecuaria, se acordó la liberación de bienes de capital y otros insumos que requiere el campo mexicano. En el acceso a mercados el programa se sustentó en calendarios de desgravación arancelaria.

En esta materia Estados Unidos, eliminó de inmediato los que aplicaba a productos que representaban 61% del valor de las exportaciones mexicanas. En contra, México desgravó inmediatamente 36% del valor de las importaciones procedentes de E.U.¹⁰¹

Asimismo, E.U., desgravará en 5 años productos mexicanos que representan 6% de nuestras exportaciones, en los que tenemos un elevado potencial productivo. En contra, nuestro país, desgravará en este plazo 3% de las importaciones procedentes de E.U.¹⁰²

Finalmente, Estados Unidos, desgravará 28% del valor de las exportaciones mexicanas en un período de 10 años y 5% en 15 años. En cambio, el país, desgravará 42 y 18% del valor de las importaciones provenientes de E.U. en 10 y 15 años respectivamente.

¹⁰⁰ Serra Puche, Jaime. Conclusión de la negociación del T.L.C. entre México, Canadá y Estados Unidos. Pág. 20.

¹⁰¹ *Ibidem*. Pág. 21.

¹⁰² *Idem*.

Colocando México en 15 años el maíz, el frijol y la leche en polvo, por ser productos de mayor sensibilidad económica y social.¹⁰³

En el caso de Canadá el 88% de las exportaciones mexicanas a ese país, gozaron de un arancel cero inmediatamente. En cambio, nuestro país, desgravó inmediatamente el 4% del valor de las importaciones provenientes de Canadá.¹⁰⁴

El 5% de nuestras exportaciones a Canadá, se desgravarán en cinco años y 7 % en diez; para los productos sujetos a desgravación en cinco años, sin embargo, Canadá reducirá a México el arancel de inicio en 50%. Nuestro país, en cambio, desgravará en cinco y diez años el 4 y 28% del valor de las importaciones provenientes de ese país.¹⁰⁵

En cuanto a subsidios a la exportación se acordó eliminarlos en la región, se permitirán excepciones si alguna parte importa productos subsidiados de un país fuera de la región, o si la parte importadora decide permitirlos. En cualquier caso, se mantendrá el derecho de imponer impuestos compensatorios.¹⁰⁶

De este modo, la formación de bloques económicos es con el propósito de reactivar la economía de cada país integrante. Sin embargo, existen diferencias entre ellos de índole económico, industrial, de recursos naturales, climáticos, nivel educativo, etc., y que son elementos que favorecen al dominio de la región. De entrada E.U. y Canadá son países desarrollados, mientras que México es un país en vías de desarrollo.

Así, las diferencias entre México, Canadá y E.U. en superficie cultivable E.U. es 23 veces mayor que la nuestra, en riego es 10 veces superior. En tractores E.U. dispone de 1.5 por cada trabajador; en Canadá 1.6; aquí 2 por cada 100. En cosechadoras-trilladoras E.U. cuenta con 209 por cada mil productores; Canadá con 332; en nuestro país sólo dos por

¹⁰³ *Ibíd.* Pág. 22.

¹⁰⁴ *Idem.*

¹⁰⁵ *Idem.*

¹⁰⁶ *Ibíd.* Pág. 23.

cada mil. En fertilizantes, E.U. utiliza un promedio de 5 812 kilos; en Canadá 4,574 kilos: en el país 192 kilos. En semillas mejoradas en Canadá y E.U. se utilizan en todos los cultivos, en México sólo en el cultivo del maíz y frijol en un 15.9% y 12% respectivamente.¹⁰⁷

Además, de que nuestra agricultura es intensiva en el uso de mano de obra, mientras que E.U. y Canadá también es intensiva pero en el uso de capital. Así, mientras que en nuestro país por cada 100 hectáreas de cultivo se emplean en promedio 35 trabajadores; en norteamérica, por la misma superficie 2 trabajadores.¹⁰⁸

Y sólo productos como frutas, productos tropicales y hortalizas, tenemos ventajas sobre nuestros socios comerciales sin la necesidad de estudios profundos, y las hortalizas compiten exitosamente sólo en invierno.

Por lo anterior, el sector agrícola mexicano es muy sensible ante la competencia con el exterior; ya que los rendimientos, productividad, infraestructura y costos de producción son muy inferiores en competitividad con E.U. y Canadá. Lo que a futuro E.U. será el más beneficiado, y por lo tanto México el más afectado.

Bajo este contexto, el cambio estructural del sector agropecuario, por la acción gubernamental en el campo se ha dado sobre los siguientes lineamientos:

- 1) La racionalización de la intervención estatal, con el objetivo de limitar la acción gubernamental a:
 - Realizar obras de infraestructura en apoyo a la producción, procurando la participación directa de los productores.
 - Proveer los insumos y servicios a la producción, la cual la iniciativa privada los producirá, al utilizar los mecanismos de mercado.

¹⁰⁷ Ver la siguiente bibliografía:

- Centro de Estudios para el cambio en el campo mexicano (CECCAM). La apertura comercial y la nueva política de subsidios hacia los productores de granos básicos en México. Pág. 16 y 17.

- Calva Téllez, José Luis. Efectos de un Tratado Trilateral del Libre Comercio en el sector agropecuario mexicano. Pág. 16.

¹⁰⁸ Idem.

- Otorgar asistencia técnica, maquinaria y la capitalización del campo. éstas las proporcionarán los particulares.
- 2) Los recursos públicos para inversión, se concentrarán en obras de infraestructura y se orientarán a propiciar proyectos de asociación entre productores del sector social y privado; a la atracción de capital privado al sector, tanto de riesgo como financiero y a enfatizar el crédito refaccionario de la banca pública.
 - 3) La inserción del sector en el comercio internacional. Con el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, se considera aprovechar al máximo el potencial productivo del campo al promover una especialización creciente en los cultivos y productos de mayor rentabilidad y ventajas comparativas.
 - 4) La apertura comercial, la globalización, así como la participación del Estado liberal en la economía, generaron la desregulación estatal del sistema financiero, para que sea el mercado quien lo regule.

IV EL CASO DEL BANCO NACIONAL DE CREDITO RURAL S.N.C.

"A la luz -y a la sombra- de estas palabras, los mexicanos, a pesar de todas nuestras desdichas, estamos en lo dicho: no moriremos del todo porque nuestra cultura nos mantiene vivos, conscientes de un pasado que es garantía de porvenir."

Carlos Fuentes, por un progreso incluyente.

4.1. Organización del Sistema Banrural

El Sistema Banrural está integrado por dos instancias; la banca de primer piso, que es aquella institución que realiza operaciones de ahorro, de capitalización, y que tiene relación directa con los clientes; la de segundo piso, que es aquella que realiza funciones en la definición de políticas, planeación, control y evaluación de los bancos regionales y de las entidades y fideicomisos a su cargo. De tal forma que este sistema está conformado por:

1. Banco Nacional de Crédito Rural,
2. Banco de Crédito Rural del Centro-Querétaro, Qro.,
3. Banco de Crédito Rural del Centro Norte-Torreón, Coahuila.,
4. Banco de Crédito Rural del Centro Sur-Puebla, Pue.,
5. Banco de Crédito Rural del Golfo-Veracruz, Ver.,
6. Banco de Crédito Rural del Istmo-Tuxtla Gutiérrez, Chis.,
7. Banco de Crédito Rural del Noreste-Cd. Victoria, Tamps.,
8. Banco de Crédito Rural del Noroeste-Cd. Obregón, Son.,
9. Banco de Crédito Rural del Norte-Chihuahua, Chih.,
10. Banco de Crédito Rural del Occidente-Guadalajara, Jal.,
11. Banco de Crédito Rural del Pacífico Norte-Mazatlán, Sin.,
12. Banco de Crédito Rural del Pacífico Sur-Zamora, Mich.,
13. Banco de Crédito Rural Peninsular-Mérida, Yuc.¹⁰⁹

¹⁰⁹ Artículo 1 de la Ley Orgánica del Sistema Banrural.

El primero definido como una instancia de segundo piso, y los 12 restantes como bancos de primer piso que realizan las funciones operativas; es decir, que prestan el servicio del crédito.

En lo que respecta a los fideicomisos administrados por Banrural; se llevó a cabo una revisión de los mismos, de tal forma que se fusionaron dos de ellos y los demás se extinguieron, continuando con la política de reducir el aparato estatal. Así, al inicio de la administración de Salinas, se contaba con los siguientes:

1. Fideicomiso para Apoyar Financieramente al Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias (FINIFAP), extinguido en 1990,
2. Fondo del Programa de Descentralización de las Explotaciones Lecheras del D.F. (PRODEL), extinguido en 1990,
3. Fideicomiso para la Explotación de la Hierba de Candelilla (FIDEHCAN), extinguido en 1992,
4. Fideicomiso para Crédito de Areas de Riego y Temporal (FICART), extinguido en 1993,
5. Fideicomiso para la Investigación, Cultivo y Comercialización del Hule Natural (FIDHULE), extinguido en 1994,
6. Fondo Ganadero (FOGAN), inició su proceso de extinción en junio de 1994,
7. Fideicomiso para Obras de Infraestructura Rural (FOIR), se fusionó con FIRCO en 1989.
8. Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO), el único que continua en operación.¹¹⁰

4.2 El Sistema Banrural como institución pública de fomento y desarrollo del campo

4.2.1 Objetivo del Banco Nacional de Crédito Rural

Los gobiernos posrevolucionarios desde 1926, se preocuparon por propiciar las condiciones favorables para proporcionar el crédito a los productores agropecuarios; en base a una política social y nacionalista, lo cual derivó en una toma de decisiones unilaterales por parte del Estado. Debido a ello, el campo se convirtió en un paternalismo estatal, el cual organizó

¹¹⁰ Banrural. El Sistema Banrural. 1988-1994. Informe de gestión. Pág. 60.

los diferentes productores que conforman el sector, así mismo proporcionó los insumos necesarios, la infraestructura hidráulica y de comunicación, aunada a la comercialización de los productos de éstos.

La legislación del sistema crediticio fue basada en principios del cooperativismo para poder acceder a préstamos, el cual no había existido en nuestro país, ni los productores contaban con los niveles educativos suficientes como para hacer de estos principios un éxito en la práctica.

A pesar de ello, el crecimiento del sector agropecuario se dio con tasas promedio del 6%, de 1940 a 1965, este fue importante para financiar el desarrollo del sector industrial, al trasladar recursos del sector primario al industrial. Esto derivó en un desequilibrio en el campo, y a partir de 1965, este sector entro en un estancamiento de producción de granos básicos; es decir, de los productores de la propiedad social.

De 1965 a 1975, se caracterizó por la baja de la producción de granos básicos, generada por la disminución de la superficie cosechada y los rendimientos por hectárea de estos productos, afectando la balanza comercial, y la capacidad de la importación de toda la economía nacional.

Además, con la creación del Banco Nacional de Crédito Agropecuario en 1965, aumentó el número de instituciones de crédito agrícola a tres. Debido a ello, el sistema crediticio propició una mayor descoordinación de este, provocando la duplicidad en la atención de la clientela, principalmente en las mejores zonas de cultivo, lo que provocó el abandono de las zonas de temporal.

Tratando de revertir esto, el 27 de diciembre de 1975, se dictó la Ley General de Crédito Rural publicada en los Diarios Oficiales de la Federación del 5 de abril y 3 de junio de 1976, dicha Ley entró en vigor el 7 de julio del mismo año, la cual creó el Banco Nacional de Crédito Rural, con la finalidad de sacar del estancamiento en que se encontraba

el sector agrícola, así como para unificar y coordinar el financiamiento agrario, debido a que las instituciones públicas que existían operaban en una abierta competencia por la clientela y con escasa coordinación.¹¹¹

El objetivo era mejorar el empleo de los recursos destinados para el sector agropecuario, con la finalidad de aumentar la producción de alimentos básicos, una mayor ocupación de la población rural, elevar los niveles de ingresos y de vida de éstos, así como una mayor descentralización de sus operaciones. Debido a que el apoyo al campo, se consideró como una política prioritaria del gobierno. Por lo que, Banrural fue un elemento para tratar de revertir el estancamiento en que se encontraba el sector primario desde 1965. Y en ese sentido, impulsar su reactivación y desarrollo sostenido, mediante inversión pública en obras de infraestructura y gasto social a este sector, organización y capacitación campesina.

Aún cuando en los países desarrollados, se había dado la transformación de un Estado benefactor a liberal, en el nuestro la administración pública va engrandeciéndose, y como ejemplo se creó el Banco Nacional de Crédito Rural, continuando con las políticas del paternalismo estatal, de ahí que el funcionamiento del sistema crediticio siguiera la misma línea.

Así, durante su creación y hasta 1982, el banco otorgó mayor crédito de avío al sector agrícola, sobre el ganadero, industrial y otros, en una relación de 66.91%, 19.67%, 8.90% y 4.52% respectivamente. De igual forma, se destinaron mayores recursos al crédito de avío el cual fue 75.43%, por 20.45% del refaccionario, mientras otros tipos de crédito 4.11%, en promedio durante el mismo período.¹¹² Ya que la política fue, con el propósito de sacar de la crisis al sector de productos básicos, pues el avío se destina al financiamiento de la producción, así el Producto Interno Agropecuario alcanzó una tasa de 3.99%, durante el

¹¹¹ Banrural. 60 años de apoyo crediticio al campo. Pág. 71 y 72.

¹¹² Banrural. 1977-1982 informe de actividades. Cuadro 4.

sexenio de José López Portillo. Ello, debido a la gran inversión pública en el sector agropecuario, derivado de los recursos del auge petrolero.

Sin embargo, a la caída de los precios del petróleo, así como el endeudamiento por explotarlo, generó una crisis financiera por parte del Estado mexicano, con una inflación anual de casi 100% en 1982, un desequilibrio de sus finanzas públicas, provocando estancamiento económico, el ingreso de divisas se redujo en la práctica sólo al proveniente del petróleo, la deuda externa fue una carga excesiva para el presupuesto y la balanza de pagos, el crédito externo se limitó drásticamente, lo cual provocó se replanteara el accionar del Estado en la economía.

Debido a ello, el Banrural con el fin de cumplir con su objetivo, aplicó a su clientela una política diferencial de tasas de interés de acuerdo a su nivel económico, continuando de esta forma con el subsidio a los sectores más desprotegidos.

Su compromiso durante el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, fue plasmado en el documento titulado "Sistema Banrural como Promotor del Desarrollo Rural Integral", el cual tuvo como objetivos:

- Promover el desarrollo rural integral y coadyuvar mediante la operación crediticia y la prestación de servicios complementarios, a generar el cambio que oriente a la creación de un orden económico y social en el sector agropecuario.
- Propiciar el incremento de la oferta de consumo popular, contribuyendo así al logro de la soberanía nacional en materia alimentaria, y a mejorar el nivel nutricional de la población rural.
- Fomentar la creación de empleos en el sector primario, retener el excedente económico en el campo, a efecto de que el productor participe en su propio desarrollo.
- Proveer elementos de apoyo adicionales a través de fideicomisos, ya que difícilmente podrían alcanzarse los propósitos de desarrollo rural con la utilización del crédito como único instrumento.¹¹³

¹¹³ Banrural. 60 años de apoyo... Pág. 113 y 114.

En ese sentido, el crédito se canalizó en 86% al sector ejidal, 9% a pequeños propietarios y el 5% a organizaciones mixtas, reflejando de esta forma su atención hacia el sector social. De igual forma, el crédito de avío agrícola se destinó de manera principal al fomento de cultivos básicos, y se dio prioridad a las áreas de temporal.

De tal forma que el financiamiento fue otorgado con tasas de interés preferenciales, distintas a las que otorgaba la banca comercial. Esto debido a que la institución, orientó el crédito a los productores con menores recursos; es decir, a los productores de básicos y al sostenimiento ocupacional en el campo.

Sin embargo, estos productores les fue difícil cumplir con sus obligaciones contraídas con la institución. Pues los productores de básicos, obtuvieron precios bajos que a veces no cubrieron ni los costos de producción, debido a las medidas del gobierno de mantener una política antiinflacionaria.

Por lo que los recursos destinados a éstos, en parte de su totalidad se sabía irrecuperable, pero esta política los mantuvo en cierta medida con trabajo, y a la vez le permitió poder manipularlos políticamente, para ser clientela de uno de los sectores del P.R.I., los cuales colaboraron con un gran número de votos a su favor. Estas políticas llevadas a cabo por Banrural, contribuyeron a la crisis financiera del Estado.

4.2.2 El Sistema Banrural bajo el contexto de la reforma del Estado

Para dar salida a la crisis financiera del Estado mexicano, éste llevó a cabo reformas que permitieran solucionar el déficit público, así algunas empresas públicas fueron desincorporadas y otras redefinieron sus objetivos. En este sentido, las políticas crediticias de Banrural, se acoplaron a la nueva realidad; es decir, al cambio de las políticas de un Estado liberal.

Disminuyendo la intervención estatal en la economía, para dejar que esta se regule por las fuerzas del mercado, donde el Estado promoverá la participación de los sectores privado y social, eliminando paulativamente los subsidios a la producción, para que los productos obtengan precios reales. De tal forma que, se considera que la economía de mercado reactivará al sector primario, que desde 1965 a la fecha ha permanecido estancado.

Bajo este contexto, Miguel De la Madrid Hurtado, inició la eliminación de subsidios, la desincorporación de empresas públicas, reestructurando las estratégicas y prioritarias; política que continuó Carlos Salinas de Gortari; de tal modo que el Estado va retirando los subsidios que otorgaba a los productores agrícolas en fertilizantes, semillas mejoradas, almacenamiento, etc.

Una medida que modificó el accionar del Banco Nacional de Crédito Rural, fue la reforma al Sistema Financiero Mexicano, con De la Madrid en 1988, en la que el gobierno deja de fijar las tasas, para que sean las fuerzas del mercado las que las regulen.

Otra medida fue la reforma al artículo 27 Constitucional, la cual es coherente con la política del Estado liberal, donde la iniciativa privada es considerada el motor del crecimiento de la economía, dejando de lado al sector social; es decir, al ejido y la comunidad, para dar inicio a la privatización de los mismos, y de esta forma capitalizar al sector y convertirlo en altamente productivo.

De igual forma, la integración del país a un bloque económico como el T.L.C., busca reactivar la economía tanto del país como de la región, así en lo que respecta al sector agropecuario, para competir en el mercado, los productores agrícolas nacionales deberán capitalizarse, para de esta forma elevar su producción y bajar sus costos, y poder competir con los productores estadounidenses y canadienses.

Así, a dos sexenios de la política de economía de mercado en México, el Banco Nacional de Crédito Rural, no ha sido desincorporado, pero sí se redefinieron a fondo sus políticas crediticias, de modo que fueran acordes al nuevo contexto político y económico.

Dicha redefinición, se llevó acabo al modificar la política crediticia que venia otorgando como subsidio, al aplicarla con tasas tendientes a las establecidas por las fuerzas del mercado. Puesto que la institución se ajusto a las medidas de eliminar los subsidios fijadas por el Gobierno Federal, buscando de esta forma un equilibrio financiero en la administración pública, y al mismo tiempo de sus finanzas públicas. Debido a que, el financiamiento contemplaba como finalidad dar empleo en el sector rural, destinandolo en su mayoría a productores de básicos, los cuales obtenían precios no rentables, por lo que les fue difícil el pago de los préstamos contraídos, de ahí que éste lo concediera con tasas subsidiadas. Sin embargo, estas medidas no lograron capitalizarlos, y en cambio contribuyeron a aumentar el déficit público. Así, con la eliminación de los subsidios por parte del Estado, Banrural depuró su clientela, al financiar a productores que presenten proyectos viables, que permitan cumplir con sus obligaciones con éste.

4.3 Programa de Modernización del Sistema Banrural

La modernización del Sistema Banrural durante la administración 1989-1994, comprendió dos etapas; debido a la reforma al artículo 27 Constitucional en 1992, así como a la ley reglamentaria del mismo en materia agraria en el mismo año.

A) En el período 1989-1991, se llevó a cabo un profundo ajuste en todos los órdenes de operación del sistema, materializando en estas los acuerdos propuestos por el Gobierno de la República, el de un tratamiento diferente a los productores para transitar del paternalismo burocrático a la responsabilidad compartida.

Así la nueva estrategia se agrupo en las siguientes líneas:

1. **La política crediticia**, se otorgaron los créditos a productores de bajo nivel económico pero con potencial productivo, se apoyo a la diversificación de las actividades del agro y consideró devolver al crédito su sentido más importante, el de coadyuvar a la capitalización y modernización tecnológica de las unidades productivas. Y evitar que este se convirtiera en recursos no recuperables; identificando las zonas de escaso potencial y siniestros recurrentes, de los cuales la institución dejará sean atendidos por los gobiernos federales, gobiernos estatales; y los productores de mayores ingresos tendrán la atención de la banca comercial.

Así la aplicación de la nueva política crediticia, dio lugar a la depuración de la clientela por el programa de habilitación por razones diversas:

- La suspensión del crédito a la clientela que no ha cumplido con sus obligaciones con la institución.
- El retiro del banco de las zonas de baja productividad con siniestros continuos y el traslado de su atención al programa de crédito a la confianza.
- Se suspendió el crédito en irregularidades en la tenencia de la tierra.
- La interrupción de labores en los cultivos por factores climáticos adversos.
- El rechazo del seguro por parte de los productores.¹¹⁴

Iniciándose de esta forma, las políticas del Estado liberal en el sistema crediticio de Banrural.

2. **La transferencia de funciones a acreditados**, se ha realizado en función de la organización de éstos, y en su capacidad operativa.

Así, el crédito se otorgo en efectivo, buscando la forma adecuada y el monto suficiente para que los productores puedan adquirir lo siguiente: el aseguramiento en forma directa; la adquisición de insumos que requieran y más les convenga (semilla,

¹¹⁴ Banrural. Programa de modernización y fortalecimiento del Sistema Banrural. Pág. 11-12.

fertilizantes, plaguicidas, maquinaria, etc.), consolidación de sus propios canales de comercialización, y contratar la asistencia técnica.¹¹⁵

3. **La transferencia de la operación**, es para hacer más ágil y transparente la operación en el manejo de los recursos crediticios; desarrollando la operación del crédito en Asamblea y de Consejos Consultivos por parte de Banrural, donde se analizan los programas de producción, y la orientación de la operación, lineamientos particulares a la que se sujetarán la operación de cada ciclo agrícola y la evaluación de resultados.¹¹⁶

Se ha intensificado la entrega de los estados de cuenta a los acreditados, así como el mejoramiento de las labores de control y supervisión para combatir los vicios, y ante irregularidades han actuado conforme a la ley.

4. **Estrategia financiera**, para obtener mayor autonomía financiera se revisaron las recuperaciones de cartera (depurando su clientela morosa), montos, plazos y procedimientos de cobranza, para consolidarlas como fuente principal de ingresos de la institución.

En servicios bancarios se adoptaron prácticas sanas y de apoyo a las operaciones sustantivas del sistema. Reduciendo los inventarios de insumos y productos a lo indispensable para recurrir en costos financieros innecesarios.¹¹⁷

5. **Modernización Administrativa**, se adecuó la estructura del Banco Nacional como instancia de segundo piso, con funciones de planeación, normatividad, control y evaluación de los bancos regionales; descentralizar operaciones a bancos regionales y sucursales bancarias, así como reestructurar su estructura.

¹¹⁵ *Ibíd.* Pág. 21-29.

¹¹⁶ *Ibíd.* Pág. 31-33.

¹¹⁷ Banrural. El Sistema Banrural. 1988-1994. Informe... Pág. 29

Además, se impulsaron programas de informática y de capacitación, con la finalidad de apoyar los procesos de reestructuración, descentralización y desconcentración.¹¹⁸

6. **Actividad fiduciaria**, se incorporaron los fideicomisos a la operación de créditos, estímulos y obras de infraestructura; y extinguieron aquellos que no realizaban funciones complementarias al sistema.¹¹⁹
7. **Coordinación Interinstitucional**, se estrecharon las relaciones interinstitucionales con todas las dependencias que concurren al campo. Con la banca comercial se determinó el universo de acreditados que les corresponde atender.¹²⁰

B) En el período 1992-1994, se revisaron las políticas institucionales en 1992, adecuándolas a la nueva legislación, por lo que el programa fue en las siguientes líneas:

1. **Crecimiento y diversificación de operaciones**, con el propósito de incrementar la obtención de recursos para apoyar la expansión crediticia. Y financiar a todo agente económico en el medio rural en proyectos viables y rentables, propiciando la asociación de productores e inversionistas y promoviendo la capitalización del sector.
2. **Tendencia al equilibrio financiero**; buscando la mejoría de los niveles de recuperación, cobro de intereses y otros productos financieros, así como plazos apropiados.
3. **Productividad y eficiencia**, con la automatización de funciones se promovió elevar la productividad y eficiencia en los servicios bancarios, procurando la rentabilidad de las sucursales, de los clientes y de los productos.

¹¹⁸ *Ibidem.* Pág. 30.

¹¹⁹ *Ibidem.* Pág. 31.

¹²⁰ *Idem.*

4. **Desarrollo organizacional y de recursos humanos**, el propósito fue racionalizar estructuras, evaluar y redefinir perfiles de acuerdo a la nueva operatividad modernizada, a través de la informática, para elevar así la calidad de los servicios.
5. **Calidad e imagen corporativa**, para fortalecer la presencia profesional y de prestigio ante los productores y el público en general, relativo a la honestidad y calidad, así como los servicios ahora automatizados.

Con lo anterior, en 1992 se autorizó la aplicación de las nuevas Normas para el Financiamiento del Sistema Banrural.¹²¹

4.4 Evolución del Redimensionamiento del Sistema Banrural

4.4.1 Política crediticia

El Sistema Banrural otorgó financiamiento al sector agrícola por "2 mil 687 millones para atender a 5 millones 479 mil hectáreas en 1989, cantidad que se redujo a mil 200 millones estimados y un millón 100 mil hectáreas financiadas... para 1994; es decir, se contrajo en ... 55.34 por ciento, según informe sexenal de la subsecretaría de Agricultura."¹²² Mientras que la superficie atendida, se redujo en un 79.9%, en el mismo período.

A lo que el titular de la institución "Jaime de la Mora Gómez, explicó que la reducción de los apoyos crediticios al campo se debió a que la institución modificó sus patrones de crédito para hacer más sana su operación, evitar el crecimiento de la cartera vencida, tener una menor dependencia fiscal, suprimir el endeudamiento interno a partir de 1991 y desarrollar acciones a fin de captar más recursos y diversificar las fuentes de descuento."¹²³

¹²¹ *Ibidem*. Pág. 34 y 35.

¹²² *La Jornada*. 6 de diciembre de 1994. Pág. 44.

¹²³ *Idem*.

Por su parte el financiamiento otorgado por "el sistema de Fondos Instituidos en Relación a la Agricultura (FIRA)-banca privada fue por 3 mil 741.2 millones de nuevos pesos en 1989, que contrastan con los 16 millones (estimados) durante 1994: lo cual representa un incremento en pesos corrientes de 350 por ciento."¹²⁴

Mientras " la concentración de crédito fue paliado por el Programa Nacional de Solidaridad, el cual apoya a cerca de dos millones de hectáreas."¹²⁵

Bajo este contexto, y teniendo en cuenta que el régimen nacional de tenencia de la tierra es de 196 mil millones de hectáreas, 108 de ejidos y comunidades, 74 millones de hectáreas de propiedad privada, y los 14 restantes de propiedad federal y estatal.¹²⁶ De los cuales, sólo 18 millones de hectáreas se cultivan, 6 millones cuentan con sistema de riego y los 12 restantes son de temporal.¹²⁷

Nos proporciona, que el Sistema Banrural atendió al 6.11% de la superficie cultivable, como consecuencia de su contracción de 55.34%, siendo un financiamiento raquítico en proporción con los 18 millones de hectáreas que se cultivan en el territorio nacional; por su parte pronasol otorgó crédito al 11.11%, de las hectáreas cultivables. Por su parte FIRA-Banca privada fue trece veces mayor de lo que otorga el Banrural al sector agrícola, debido al aumento de 350% de su financiamiento. Alineándose de esta forma, a los planteamientos establecidos por el Gobierno Federal, de dar mayor participación a la iniciativa privada para el desarrollo del campo y de la economía, así como la disminución de la participación estatal.

En la etapa 1989-1991, la operación crediticia de Banrural, registro una disminución de 60% a precios constantes de 1994, como consecuencia de las nuevas políticas crediticias

¹²⁴ Idem.

¹²⁵ Idem.

¹²⁶ Salinas de Gortari, Raúl. El campo mexicano ante el reto de la modernización. Pág. 817.

¹²⁷ Datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación FAO mencionadas por el secretario de Agricultura Francisco Labastida Ochoa, en la Universidad Autónoma de Chapingo. La Jornada 31 de marzo de 1995. Pág. 21.

en la selección de clientes y depuración de áreas. Así en 1989 el monto fue de 8,238 millones de nuevos pesos para pasar en 1991 a 3,980 millones de nuevos pesos. Consultar anexos 6 y 7

En la etapa 1992-1994, considerada la etapa de crecimiento y de diversificación del crédito, tuvo un crecimiento del 30% con respecto a 1991. Aunque en 1994 tiene una disminución del 9% con respecto a 1993, en virtud de que deudores no eran elegibles para acogerse al Programa de Reestructuración de Cartera Vencida al 28 de febrero de 1994, por no cumplir con sus obligaciones.¹²⁸

Sin embargo, ninguno de los años de esta administración, logró igualar el monto que se ejerció en 1988, ni los subsecuentes al primer año del sexenio; lo que demuestra una disminución de recursos al crédito rural por parte de Banrural.

En lo que respecta a la diversificación de recursos por tipo de crédito, el refaccionario se incrementó 8%, al pasar del 13% de 1988 al 21% en 1994; otros tipos de crédito paso de 1% al 21% en los mismos años, por su parte el avío tuvo una disminución al pasar del 86% en 1988 al 54% en 1994. En este sentido, el crédito se destinó más en capitalizar a los sujetos del financiamiento, que a la producción.

Mientras que, en lo que respecta por actividad en 1988 el destinado a la agricultura fue de 82%, y en 1994 40%; la ganadería paso del 10% al 12%; otras actividades primarias pasaron del 1% al 3%; y las no agropecuarias aumentaron su participación del 7% al 45%. Demostrando de esta forma, que los recursos fueron destinados a los sectores más rentables, que pueden cumplir con sus obligaciones contraídas con la institución.

También se dio apoyo a "Proyectos Estratégicos" a partir de 1990 cuyo proyecto era viable, junto con recursos de Solidaridad, gobiernos estatales, inversionistas privados, productores del sector social y otras fuentes financieras.

¹²⁸ Banrural. Sistema Banrural. 1988-1994. Informe... Pág. 37.

En 1991, se financiaron 71 proyectos con una inversión de 15 millones de nuevos pesos, a partir de 1992, con la Ley Agraria. se promovió a aquellos productores que se asociaran con inversionistas privados, de modo que diversificaran las actividades, generarán fuentes de empleo, ingreso e introdujeran nuevas tecnologías.¹²⁹

En 1992, el número era de 278 proyectos atendidos y a 313 en 1993, a agosto de 1994 se tenía una cartera de 1,707 miles de nuevos pesos; donde la institución aportó el 20%, el FIRA 14%, el 30% Nacional Financiera, el 15% el Banco Nacional de Comercio Exterior y el 5% con el Fideicomiso de Fomento Minero; el restante 16% fueron aportaciones de productores, inversionistas privados y otros.¹³⁰

Además, también se apoyó a uniones de crédito, en 1989 se apoyo a 10 uniones de crédito del sector social. Durante el sexenio se apoyaron 53 uniones de crédito, al 31 de agosto de 1994 se operaba con 38, los 15 restantes se le suspendió el financiamiento por problemas de cartera. En 1993, su monto fue de 170 millones de nuevos pesos, en 1994, de 153 millones de nuevos pesos, los adeudos vencidos ascendieron a 28 millones.¹³¹

4.4.1.1 Evolución de la cartera vencida

La cartera vencida de este sexenio, se debió principalmente a la liberación de los mercados bancarios iniciado en 1988, la cual consistió en la desregulación de las tasas de interés por parte del Estado, para que pasaran a formarse en la acción de los mercados. Sin embargo, el mercado nacional mantuvo un proteccionismo, debido a la prohibición para que intermediarios extranjeros realizaran operaciones bancarias en el país, sólo se autorizaron participaciones minoritarias para éstos en la propiedad accionaria de los bancos; con la perspectiva de que esta se abriría a la competencia internacional. Este proteccionismo, no

¹²⁹ *Ibíd.* Pág. 40.

¹³⁰ *Idem.*

¹³¹ *Ibíd.* Pág. 42.

contempló la uniformidad de las tasas del mercado mundial, por lo que se establecieron por las instituciones bancarias altas tasas locales.¹³²

Otro factor determinante sobre la cartera vencida en el sector primario, fueron los precios de los productos; debido a que la política de estabilización de precios, se orientó como medida de abatimiento de la inflación; y por el retiro de subsidios a la producción agropecuaria, con la finalidad de sanear las finanzas públicas, es decir, que los precios fueron cada vez menos rentables, mientras que sus costos se elevaban.

Así, los diez principales granos, que representan el 42% del valor de la agricultura y ocupan el 72% de la superficie agrícola del país, perdieron entre 1981 y 1994 el 49% de su valor respecto de los precios de las materias primas que tiene que pagar el sector. Tan sólo el valor del maíz...perdió nada menos que 53%, en otras palabras los productores tenían que producir en 1994, el doble de lo de 1981 para obtener el mismo ingreso.¹³³

La Encuesta Nacional de Rentabilidad de Maíz, realizada en 1991, por la SARH, reveló que de las 2.4 millones de unidades de producción, el 38.6% incurría en costos de producción que superaban el precio de venta y precios internacionales, de ellos sólo el 7.9 hubiera tenido una producción rentable.¹³⁴

Durante 1989, la cartera fue de 14,838,405 miles de nuevos pesos por 2,891,569 miles de nuevos pesos de cartera vencida, lo que representa un porcentaje de 19%; pasando a un 38% en 1990 el porcentaje más alto del sexenio en el cual la cartera fue de 14,583,836 miles de nuevos pesos, por 5,524,442 miles de nuevos pesos de cartera vencida (datos a precios de 1994), para bajar a un 25% en 1991, en 1992 fue de 29% en 1993 y 1994 fue de 32%; en donde el último año la cartera se estima en 10,433,345 miles de nuevos pesos por 3,300,222 miles de nuevos pesos de cartera vencida. Ver anexos 8 y 9

¹³² Garrido, Celso. Ob. Cit. Pág. 97 y 113.

¹³³ Schwentesius, Rita. Et al. Ob. Cit. Pág. 212.

¹³⁴ *Ibíd.* Pág. 216.

Demostrando de esta forma, que en esta administración el porcentaje de cartera vencida fue creciendo; debido a que en ningún año fue inferior al primero de este sexenio, como consecuencia de la liberación de los mercados bancarios.

Estos altos porcentajes de la cartera vencida, fueron superiores a los dos sexenios anteriores, demostraron que el saneamiento financiero de la institución no cumplió con su objetivo a pesar de las reformas al sistema. Por lo que por instrucciones del Ejecutivo Federal, la cartera vencida fue transferida al Fideicomiso de Reestructuración de Carteras Vencidas (FIRCAVEN) y a Solidaridad en noviembre de 1991 y marzo de 1993.¹³⁵

En el primero "la condonación del 100% de los intereses moratorios, la consolidación de capital e intereses; la elaboración de un calendario de amortizaciones de hasta 7 años; y la aplicación de una tasa de intereses cero al capital y los intereses consolidados. El beneficio del programa de promoción al pago radicó en la condonación parcial o total de los intereses ordinarios y moratorios después del vencimiento."¹³⁶

En tanto en marzo de 1993, "se concluyó el proceso de transferencia y reestructuración de la cartera vencida de Banrural, habiéndose transferido cartera por 5,125 millones de nuevos pesos, de los cuales 4,188 millones de nuevos pesos se cedieron a FIRCAVEN y 937 millones de nuevos pesos a Solidaridad."¹³⁷ Lo que representa el 59.2% de la suma de cartera vencida de 1989 a 1992.

Esta transferencia de cartera vencida fue con el propósito de seguir el programa de modernización del sistema, sobre la depuración de su clientela.

Sin embargo, ante una respuesta insuficiente los agricultores se organizaron, y en agosto de 1993, surgió el movimiento barzonista en Jalisco. Para dar respuesta a dicho

¹³⁵ Banrural. Sistema Banrural. 1988-1994. Informe... Pág. 45.

¹³⁶ Idem.

¹³⁷ Idem.

movimiento, la SARH, SHCP, FIRA, Banrural y la banca privada, dieron una respuesta de reestructuración de la cartera vencida.¹³⁸

De modo que el 14 de septiembre de 1993, se realizó un convenio entre productores y la SHCP, para el cual la banca privada se negó acatar. Generando que la SHCP, se deslindara del conflicto, al señalar que es un problema entre productores y la banca. Y es hasta el 19 de octubre, que los barzonistas logran que la banca atienda el problema de la cartera vencida.

Dentro del cual se suspendieron acciones legales, y se consideró la reestructuración de todos los productores que estén en proceso judicial; además, de la quita de intereses moratorios, la reestructuración de 15 años con uno a tres de gracia, a una tasa de interés de cetes más dos puntos porcentuales. Lo que los barzonistas consideraron una respuesta insuficiente.¹³⁹

Tratando de resolver el problema, el Ejecutivo Federal instruyó a Banrural a reestructurar a sus acreditados al 28 de febrero de 1994.

Para lo cual la institución "... puso en marcha el Programa de Reestructuración de la Cartera Vencida cuyas características más relevantes fueron las siguientes: su duración fue del 3 de marzo al 15 de septiembre de 1994, se consolidó en un sólo crédito la cartera vencida, la vigente asociada y los demás créditos a cargo del mismo acreditado; el plazo para la reestructuración fue a 15 años con 7 de gracia para el pago de capital; la tasa para la reestructuración fue del índice de inflación más 4 puntos porcentuales para los productores de bajos ingresos y de la inflación más 4.5 puntos porcentuales para el resto de productores. El 96 por ciento de las solicitudes para incorporarse, arrojaron un saldo igual o menor a los

¹³⁸ García, Alejandro. El barzon o la paciente punta del iceberg. Pág. 8. La jornada del campo. La jornada 30 de noviembre 1993.

¹³⁹ Idem.

200,000 nuevos pesos. El saldo promedio de los acreditados que tienen a su cargo estos clientes es de 23,530 nuevos pesos." ¹⁴⁰

"De acuerdo con los avances y expectativas de solución de las solicitudes, se estima que al término del proceso de autorización se habrán reestructurado 80,135 clientes con saldos de 2,543 millones de nuevos pesos, que significan el 86 por ciento de las solicitudes recibidas y el 84% por ciento de la cartera que tienen a su cargo." ¹⁴¹

Las carteras vencidas del sistema crediticio en México durante 1989-1994, se debieron como consecuencia de lo siguiente:

1. Homologación con los esquemas financieros internacionales, apertura comercial y financiera que exige garantías reales para el ejercicio del crédito.
2. La reforma jurídica que potenció la posibilidad de cambio del régimen social de la tierra, provocando el interés de los bancos por el ejercicio de garantía de certificados ejidales.
3. Una crisis de rentabilidad agropecuaria en casi todas las actividades productivas del campo, que provocaron gran certidumbre entre los productores y un alto riesgo para el sector. ¹⁴²

La competencia con productos más baratos o más subsidiados de otros países generó cambios en los precios de los productos de consumo local y regional, y también en los de exportación. Esta situación demuestra la inminente necesidad de implementar un programa de apoyos directos al productor, compensando con subsidios estas desigualdades.

Así, los embargos, las pérdidas de bienes, la falta de financiamiento a productores con cartera vencida, aunada a una reestructuración acorde con las posibilidades de los

¹⁴⁰ Banrural. Sistema Banrural. 1988-1994. Pág. 46.

¹⁴¹ Idem.

¹⁴² Ladrón Guevara, Ernesto. La jornada del campo. Pág. 6. La Jornada 28 de septiembre de 1993.

productores, provocaron la emigración de acreditados de la banca comercial al crédito de la banca de fomento y de esta al de solidaridad.

4.4.2 Fuente de recursos

Durante la administración de 1989-1994, el Sistema Banrural contó con una nueva estructura de ingresos que le permitieron al Gobierno Federal ser menos onerosa, así la evolución de los ingresos para 1988, fue de 14,114 millones de nuevos pesos; para 1991, de 6,716 millones de nuevos pesos, siendo el ingreso más bajo durante el sexenio; terminando con 9,138 millones de nuevos pesos en 1994 (todos ellos en precios constantes de 1994); el cual fue captado de la siguiente manera:

- a) Transferencias del Gobierno Federal, en 1988, los apoyos fiscales fue de 2,401 millones de nuevos pesos (a precios de 1994) y que represento 17.01%, de los ingresos de ese año; para 1994, fue de 904 millones de nuevos pesos siendo el 9.89%, del total de ingresos; dependiendo menos de los ingresos del Gobierno Federal.
- b) Recuperaciones de cartera, para 1988, ascendió a 4,286 millones de nuevos pesos (de 1994), representando el 30.36% de los ingresos de ese año; en 1991, fue el monto más bajo con 2,742 millones de nuevos pesos, siendo el 40.82% del total de los ingresos; finalizando con 3,979 millones de nuevos pesos en 1994, con un 43.54% del total.
- c) Captación y prestación de servicios bancarios, durante 1989, las actividades fueron evaluadas por la SHCP, concluyendo que éstas eran convenientes a la Institución. Por lo que en 1990, el Banco de México, autorizó para que operará instrumentos de captación en moneda nacional flexibles en su rendimiento y liquidez. Así, en 1988, fue de 270 millones de nuevos pesos, representando el 1.91% de los ingresos de ese año; para pasar a 192 millones de nuevos pesos en 1989; concluyendo con 86 millones de nuevos pesos (a precios de 1994), representando el 0.94% de los ingresos totales

d) Descuentos de cartera, el Sistema Banrural acudió a fuentes descontatarias para obtener recursos de bajo costo y plazo, lo que permitió apoyar a los productores con financiamientos adecuados y tasas preferenciales.

El Sistema Banrural realizó en los primeros tres años operaciones de descuento con FIRA y FICART. Con la extinción de este último, en 1994 opero con FIRA, NAFIN, BANCOMEXT y FIFOMIN.¹⁴³ Consultar anexos 10 y 11

En este renglón en 1988, fue de 1,655 millones de nuevos pesos (a precios constantes de 1994), representando el 11.73% del total de ingresos; y terminando con 3,162 millones de nuevos pesos en 1994, lo que represento el 34.6% del total de ingresos para ese año.

e) Endeudamiento, en este rubro la institución se endeudo los dos primeros años del sexenio; puesto de que de 1991 a 1994, el endeudamiento fue nulo. Así en 1988 el monto fue de 2,578 millones de nuevos pesos (a precios de 1994), en 1989 de 1,737 millones y de 306 millones para 1990, lo que representó el 18.27%, el 12.79%, y el 3.47%, de los ingresos para cada año respectivamente; buscando el equilibrio financiero de la institución.

El resto de los ingresos lo contemplaron otros ingresos, disponibilidad inicial, rendimientos y productos. Ver anexos 12

4.4.3 Modernización Administrativa

Durante la administración 1989-1994, se llevó a cabo una profunda racionalización de las estructuras orgánicas y funciones del sistema, para alcanzar la excelencia en el servicio de la institución.

¹⁴³ Banrural. El Sistema Banrural 1988-1994. Pág. 53.

Así dentro de la modernización administrativa se realizó lo siguiente:

1. **Reestructuración del Sistema Banrural**, ésta implicó la adecuación de su estructura y tamaño. El Banco nacional se consolidó como institución de segundo piso, rectora, normativa y controladora del sistema.

En coordinación con el Banco Nacional, cada uno de los bancos regionales llevó a cabo un estudio para determinar la estructura, tamaño y localización de sus unidades.

Como resultado de las 78 sucursales controladoras "A" o gerencias de zona, 436 sucursales "B" u operativas y 5 sucursales en la zona metropolitana de la Cd. de México en 1988; se redujo en 1994, para operar con 22 gerencias estatales y 224 sucursales.¹⁴⁴

2. **Recursos humanos**, de 1988 a 1994, se redujo la plantilla de personal, durante este período al 31 de agosto de 1994, se redujo en un 62% de las plazas que tenía al 31 de diciembre de 1988. Además, se fortaleció la operación de las sucursales, al concentrarse en ellas el 65% del personal, cuando antes contaba con el 42%.
3. **Recursos materiales**, en 1989 se contaba con 3,889 inmuebles, a agosto de 1994 fueron dados de alta 355 inmuebles y de baja 3,147. De éstos, 648 están en proceso de depuración, 307 son susceptibles de comercialización y los 142 restantes están en uso por los bancos del sistema. Por ventas ingresaron 79 millones de nuevos pesos.¹⁴⁵
4. **Racionalización fiduciaria**, en 1989, el Sistema Banrural contaba con 8 fideicomisos, actualmente sólo existe el Fideicomiso de Riesgo Compartido FIRCO.
5. **Informática y telecomunicaciones**, al inicio de 1988, la informática era poco relevante y el uso de las telecomunicaciones era nulo.

¹⁴⁴ *Ibidem*. Pág. 56.

¹⁴⁵ *Ibidem*. Pág. 59.

En la actualidad se cuenta con sistemas integrados, y abiertos que trabajan bajo una tecnología uniforme y donde los procesos son distribuidos a nivel nacional, sustituyéndose la captura centralizada de información en lote por captura en el lugar de origen.

Ahora, la base de la información se integra desde el momento de su registro en cada sucursal y, por ello, cualquier cliente puede disponer de sus estados de cuenta de manera oportuna, sistemática y expedita.

Se logró que la información de recursos humanos se especializaran en informática y telecomunicaciones. La proporción de 100 empleados por equipo de cómputo, que existía en 1988, pasó a ser de 4 empleados en 1994. Además, de prestar un servicio más eficiente al público. Formándose una red nacional de telecomunicaciones que enlaza al Banco Nacional, con los 12 bancos regionales y las 219 sucursales, permitiéndoles estar interconectados mediante voz y datos.¹⁴⁶

4.5 El Financiamiento del Sistema Banrural

4.5.1 Tipos de Financiamiento.

Dentro del Sistema Banrural existen los siguientes tipos de crédito:

1. Crédito de habilitación o de avío, es el que cubre los gastos directos de la empresa; en la agricultura por ejemplo, los gastos del cultivo, desde la preparación de la tierra hasta la cosecha de los productos.
2. Crédito refaccionario, es el destinado a la capitalización de la empresa; es decir, en la adquisición de maquinaria, refacciones, tractores, trilladoras, etc.
3. Otros tipos de financiamiento y servicios financieros como son:
 - Préstamo quirografario, cubre necesidades financieras transitorias de clientes.
 - Préstamo personal, recursos destinados para satisfacer necesidades personales.

¹⁴⁶ *Ibíd.* Pág. 62-64.

- Préstamo colateral, crédito para el financiamiento de su propia cartera; es decir, es la operación mediante la cual se otorga una cantidad al solicitante que endosara al banco en garantía.
- Préstamo para la adquisición de bienes de consumo duradero, cubre gastos en la compra de bienes útiles en el hogar o en la actividad que se realiza.
- Crédito en cuenta corriente, recursos de disposición inmediata a sus clientes para que tenga la capacidad de liquidar la totalidad de sus adeudos.
- Crédito simple, con destino específico y que puede utilizarse para cubrir necesidades financieras de la clientela.
- Crédito prendario, se otorga en base en bienes dados en garantía.

4. Servicios financieros, entre los cuales están:

- Carta de crédito, instrumento de pago mediante el cual una institución bancaria asume, un compromiso irrevocable de pago en favor de un beneficiario, condicionándolo a la entrega, en tiempo y forma de la documentación que ampare la transacción comercial.
- Descuento mercantil, operación en el cual el acreditado cede en propiedad al banco, porcentaje del valor nominal de los títulos.
- Remesas en camino, es una operación de crédito conforme a la cual la institución acepta cheques del sistema y de otros bancos pagaderos en plazas foráneas.¹⁴⁷

Debido a estos tipos de financiamiento, el Sistema Banrural aplica diversas tasas de interés propias e impuestas, es decir, las designadas internamente, y las designadas por otras instituciones; las tasas se establecen por los siguientes rubros:

- A) Origen de los recursos, es capital con que opera la institución, los cuales son propios, fiscales, de descuento, etc., cuando estos son propios Banrural establece las tasas de interés de acuerdo a la actividad, tipo de crédito y sujetos de los mismos; cuando ellos provienen de otras instituciones de financiamiento como FIRA, Banco de Comercio Exterior, y Nacional Financiera, éstas le fijan las tasas, el destino de los recursos hacia cierta actividad, tipo de crédito y los sujetos de este.

¹⁴⁷ Banrural. Guía Complementaria de las Normas para el Financiamiento. Pág. 11-51.

- B) Por actividad, la tasa de interés será designada de acuerdo a su actividad productiva, es decir, la agrícola, ganadera, industrial u otro; tomando en consideración el origen de los recursos.
- C) Por tipo de crédito, la tasa de interés se fijará conforme al destino que se le de a los recursos, es decir, al crédito de avío, refaccionario, otros tipos de financiamiento y servicios del mismo; además de considerar el origen del capital.
- D) Por necesidades de las etapas productivas, la tasa de interés será fijada de acuerdo a la fase de la producción; en el caso de la actividad agrícola, siembra, cosecha y comercialización del producto; tomando en cuenta el origen de los recursos.

4.5.2 Operación del Financiamiento

Como producto de la reforma del Estado se reestructuro el Sistema Banrural, así sus operaciones de financiamiento cambiaron, en el sentido de otorgar el crédito aquellas personas físicas y morales, que presenten un proyecto viable y que cuente con el respaldo de garantía para cubrir el adeudo, por lo que la operación del financiamiento se presenta en seis instancias las cuales son:

1. **Solicitud de financiamiento**, las sucursales recibirán todo el año las solicitudes firmadas por el sujeto o representante legal, así como la documentación que acredite la personalidad jurídica, la capacidad de contratar créditos del solicitante o su representante legal, documentación relacionada con las garantías que ofrece y la información necesaria para determinar la viabilidad técnica, económica y financiera del proyecto.¹⁴⁸

El formato de solicitud, deberá contar con lo siguiente: datos del solicitante; finalidad del financiamiento; las garantías que ofrezca, señalando el valor de las mismas, el cual tendrá que ser corroborado, y en su caso, los datos del registro correspondiente, así como información similar del avalista o deudor solidario cuando proceda; la ubicación de la

¹⁴⁸ Banrural. Normas para el Financiamiento, 23, 24, 25 y 26 de las.

empresa; la figura jurídica del solicitante; su experiencia en el ramo y toda aquella información que permita al banco conocer y determinar la viabilidad del proyecto a financiar.

La sucursal efectuará una investigación y análisis de la viabilidad de las solicitudes la cual incluirá: solvencia, experiencia, garantías, reciprocidad y aportación del solicitante, valorización de la viabilidad económica, técnica, comercial, financiera y de impacto ecológico del proyecto a financiar.¹⁴⁹ Lo cual será difícil de cubrir por parte de los ejidatarios y comuneros, debido a su nivel económico y educativo. Por lo que, sólo con la asociación con la iniciativa privada podrán cumplir con dicho requisito. Los cuales sólo invertirán en zonas altamente productivas, dejando de lado a las zonas de escaso potencial productivo.

2. **Seguridad Financiera**, todo financiamiento deberá contar con seguridad financiera que soporte la recuperación del mismo, con funciones de protección, respaldo o garantía. Las cuales se establecerán de acuerdo al tipo de sujeto, monto, destino, y tipo de financiamiento y riesgo de la operación.

Las garantías podrán constituirse con:

- Bienes adquiridos con el financiamiento.
- Productos presentes y futuros.
- Prendas, hipotecas sobre bienes propiedad del sujeto o de terceras personas.
- Fondos de garantía.
- Aval personal.
- Deudor solidario.
- Fianzas.
- Orogamiento del derecho de usufructo de las tierras parceladas, en el caso de ejidatarios o comuneros, y de tierras de uso común.
- Otros establecidos por la legislación vigente.¹⁵⁰

¹⁴⁹ *Ibidem.* 27 de las Normas...

¹⁵⁰ *Ibidem.* 29 de las Normas...

Además, se exigirá la cesión en garantía de los documentos que amparan la propiedad de los bienes o productos y el endoso de los títulos de crédito a favor de la institución.¹⁵¹

3. **Autorización y contratación del financiamiento**, al respecto el gerente de la sucursal someterá toda solicitud al Comité de Crédito, el cual otorgará su autorización siempre que cumpla con los requisitos.¹⁵² La autorización o negativa de los créditos y tratamientos, se fundamentará en su opinión jurídica, crediticia, técnica y financiera.¹⁵³

- Opinión jurídica, corresponderá al abogado de la sucursal bancaria, emitir la opinión sobre la documentación requerida para acreditar su personalidad, así como aquella relacionada con la situación jurídica de los bienes otorgados como garantía.
- Opinión Técnica, a la Oficina de Evaluación de Créditos de la institución, le corresponde emitir la opinión relativa a: actividad de la empresa y perspectivas de desarrollo de la misma, objeto o importe del financiamiento, así como determinación de la relación garantía-crédito, experiencia del solicitante en la actividad, asistencia técnica con que cuente el solicitante o que sea requerida por éste, tipo y grado de organización interna de la empresa, capacidad productiva, canales de comercialización, viabilidad del proyecto o destino del crédito, calendario de ministraciones y recuperaciones, valor de los bienes otorgados en garantía, capacidad de pago, etc.
- Opinión Financiera, será emitida por la Subgerencia de Finanzas de la sucursal, con base en el análisis de los estados financieros, determinando: capital real ajustado, estabilidad o liquidez, apalancamiento y rentabilidad de la empresa; se verificará asimismo, el saldo promedio mensual y anual de la cuenta de cheques, ahorros o inversiones, además de revisar los antecedentes respecto a sobregiros y devoluciones. Si el solicitante no es cuentahabiente, se podrá condicionar la autorización del crédito a la apertura de algún tipo de cuenta.

¹⁵¹ Banrural. Guía Complementaria de las Normas... Pág. 71.

¹⁵² Banrural. Normas para el Financiamiento, 34 de las.

¹⁵³ Ibídem. 41 de las Normas...

- Opinión Crediticia, la Subgerencia de Servicios Bancarios del banco, emitirá opinión referente a los antecedentes crediticios del solicitante con el propio banco y otras instituciones de crédito; donde deberá revisarse si existe demanda de alguna institución en su contra, o si existen tratamientos otorgados en su cartera, y que el sujeto no presente cartera vencida al momento de la solicitud.

En caso de ser autorizado el financiamiento, se formalizará el contrato respectivo de los títulos de crédito, una vez contando con los documentos necesarios para la contratación de créditos, y los sujetos de crédito deberán registrar su contrato en el Registro Público de Crédito Rural o en la Propiedad de Comercio, y en el Registro Agrario Nacional, en el caso que se otorgue como garantía el usufructo sobre tierras parceladas de uso común.¹⁵⁴

4. **Ejercicio del financiamiento**, una vez hecho el contrato la sucursal procederá a la apertura del financiamiento y a ministrar los recursos en efectivo, cheque o depósito en cuenta, documentándose mediante la suscripción de los pagarés correspondientes.¹⁵⁵

El número, monto y calendario de las ministraciones, podrá modificarse o suspenderse en función de la información que presenten los acreditados de las supervisiones que realice la sucursal bancaria o las fuentes financieras, así como por información de las aseguradoras.¹⁵⁶

El monto y calendario de ministraciones, se establecerán con base en la autorización y términos del contrato, los cuales deberán estar sustentados en las características de la actividad, del tipo de crédito y las necesidades de las etapas productivas. El número de estos, podrán modificarse o suspenderse en función de la información que presenten los acreditados sobre la aplicación del financiamiento, por los resultados de las supervisiones que realice la sucursal bancaria, así como la información de la aseguradora.

¹⁵⁴ *Ibíd.* 42 y 43 de las Normas...

¹⁵⁵ *Ibíd.* 44 y 45 de las Normas...

¹⁵⁶ *Ibíd.* 46 de las Normas...

De tal modo, las ministraciones se realizarán conforme a los calendarios de ministración, se establecerán de acuerdo con las características de la actividad y del proyecto a financiar, mientras que los plazos de amortización se definirán en función de la rentabilidad, capacidad de pago y flujo de caja, así como del período de vida útil de los bienes financiados.¹⁵⁷

5. **Recuperaciones**, en este caso las sucursales notificarán a los acreditados o representantes legales, por escrito y con anticipación a la fecha del vencimiento de sus obligaciones, el importe de éstas, así como la fecha límite de pago; también emitirán estados de adeudos e informar la situación que guardan sus obligaciones crediticias.¹⁵⁸

"Las recuperaciones de los créditos se realizarán ... de acuerdo con el siguiente orden:

- I. Intereses moratorios del financiamiento que dio origen a la recuperación, considerados como tales las sobretasas adicionales a intereses ordinarios después del vencimiento del crédito.
- II. Intereses ordinarios generados después y antes del vencimiento del financiamiento que dio origen a la recuperación.
- III. Capital del financiamiento que dio origen a la recuperación.
- IV. Intereses devengados por otros financiamientos otorgados, considerando prioritariamente los generados con mayor antigüedad, sin tomar en cuenta los tratamientos que se hayan realizado, y posteriormente los exigibles que incidan en el ciclo.
- V. Capital de otros financiamientos otorgados, aplicándose prioritariamente a aquellos cuya garantía sea más débil."¹⁵⁹

¹⁵⁷ *Ibíd.* 13 y 47 de las Normas...

¹⁵⁸ *Ibíd.* 49 y 50 de las Normas...

¹⁵⁹ *Ibíd.* 52 de las Normas...

6. **Tratamientos de cartera**, en este caso los bancos deberán traspasar a cartera vencida los créditos no recuperados al día siguiente de su vencimiento, y aplicará las recuperaciones de los créditos correspondientes a cartera vencida.

Por lo que, el acreditante podrá solicitar por escrito la determinación del tratamiento de cartera ante la sucursal correspondiente.

Las sucursales en base en la estimación de los ingresos del acreditado, podrán proponer al Comité de Crédito los tratamientos de cartera que resulten más adecuados para proteger el patrimonio de la institución y de los acreditados. Si no fuera posible la capacidad de pago, se procederá a la recuperación del crédito.¹⁶⁰

Los tratamientos de cartera son:

- **Prórroga**, es la ampliación por única vez, al plazo del vencimiento original, por el importe total o parcial de una obligación vigente.
- **Renovación**, es la ampliación por única vez, al plazo del vencimiento original, por el importe total o parcial de una obligación vencida.
- **Sustitución de deudor**, es la subrogación de los derechos y obligaciones contractuales de un objeto de crédito, a una tercera persona física o moral; también puede darse hacia uno o varios miembros integrantes de un grupo acreditado, el otorgamiento se dará en función del estudio que realice la sucursal bancaria y de la conveniencia para la institución.
- **Reestructuración**, es la recalendarización de vencimientos de los adeudos totales, vigentes y vencidos, con base en la capacidad real de pago de la empresa.
- **Quita de intereses**, es la condonación total o parcial de los intereses generales a partir del vencimiento, mismos que se derivan de la aplicación de la tasa ordinaria y la moratoria. Se entiende esta última como la sobretasa que se adiciona después de la fecha de vencimiento a los intereses ordinarios. Cuando se trate de intereses generados al vencimiento, su cancelación requerirá autorización del Consejo Directivo.

¹⁶⁰ *Ibíd.* 61 de las Normas...

- Aplicación de provisiones preventivas de cartera de créditos, es un movimiento contable interno en el banco que consiste en dar baja de las cuentas de activo los saldos de los créditos irrecuperables. Este movimiento contable no exime al deudor de sus obligaciones de pago, ni al banco de la responsabilidad de su cobro.

En casos especiales el gerente podrá por sí sólo o con acuerdo del Comité de Crédito, ordenar se establezca juicio contra el acreditado cuando incurra en lo siguiente:

1. Exista desvío del financiamiento, de los bienes financiados o de los productos, o
2. Haya caído en cartera vencida y las causas de generación de ésta sean imputables al acreditado; o que éste haya contribuido a generar condiciones que pongan en riesgo la buena operación de la empresa; o no haya actuado adecuadamente frente a tales condiciones cuando hubiera tenido oportunidad; o
3. Se haya agotado las gestiones de cobro directo.

Y sólo se podrá suspender la actividad procesal en juicios, por acuerdo del gerente con previa opinión del Comité de Crédito sobre el análisis de la solicitud del acreditado por escrito y las condiciones en que, en su caso, se pactará la recuperación del crédito, mediante convenio judicial.¹⁶¹

¹⁶¹ *Ibidem*. 66 de las Normas...

CONCLUSIONES

“Verdad que no se puede llamar virtud el matar a los conciudadanos, el traicionar a los amigos y el carecer de fe, de piedad y de religión, con cuyos medios se puede adquirir poder, pero no gloria.”

Nicolás Maquivelo, el Príncipe.

En nuestro país la distribución de la propiedad de la tierra, se realizó de una manera inequitativa, puesto que desde la colonia se dotaron de grandes extensiones a los conquistadores; mientras que a los indígenas de las necesarias para su subsistencia. Aumentando esta diferencia durante la época de la colonia y del México independiente, la propiedad social se redujo, debido a los despojos por parte de los hacendados, empresas deslindadoras, y por las mismas medidas del gobierno; generando de esta forma, un reducido grupo privilegiado, y un considerable número de campesinos con pequeñas extensiones o carentes de ellas.

Estas desigualdades, provocaron el descontento por parte de los campesinos más pobres hacia los terratenientes y el gobierno; siendo dicha inequidad, una de las razones que provocaron los movimientos armados de independencia y la revolución de 1910.

De ambas luchas, se esperaron lograr un cambio político, económico y social en el sector primario; sin embargo, después de la independencia las cosas permanecieron en las mismas condiciones, y sólo con la revolución, se logró asentar el reparto agrario en la Constitución de 1917.

Este nuevo marco jurídico, dio respuesta a los requerimientos de la población, como la educación, mejores condiciones laborales, en el campo, se estableció una nueva estructura de propiedad agraria, al llevarse a cabo la destrucción del latifundio y de esta el reparto agrario. Por su parte el Estado, se convirtió en el propietario de las tierras y aguas,

del subsuelo del país, se abjudicó áreas estratégicas y prioritarias, para responder a las demandas que le solicitaran, en base a una política social nacionalista, donde fue el gobierno quien decidió el rumbo del país a seguir, sin la participación de la sociedad.

El reparto agrario, se dio como respuesta a la demanda del gran número de campesinos pobres y desposeídos, pues los gobernantes las dotaron por presiones de éstos, es decir, se llevó a cabo por cuestiones políticas, para lograr la pacificación del país, realizándose sin ninguna planeación; sin embargo, se consideró al ejido y la comunidad como unidades de producción costosas para el desarrollo del sector, puesto que necesitaba de altos recursos y sus resultados se obtendrían a largo tiempo; por eso se otorgó mayor apoyo y protección a la pequeña propiedad, la cual necesitaba de menos recursos para volverla altamente productiva en el corto tiempo. De ahí que, por cuestiones económicas y por la prontitud de dar resultados, se optara por desarrollar la propiedad privada, condenando de esta forma a la propiedad social a ser la agricultura tradicional, propiciando la polarización en el campo.

La Constitución de 1917, le otorgó al Estado la facultad de crear empresas públicas, instrumento por medio de los cuales le permitieron actuar en beneficio de la sociedad; por lo que fue creándolas, y a través de estas, fue atendiendo los problemas en el campo, debido a ello, la inversión pública jugó un papel importante para el desarrollo del sector. Puesto que, creó instituciones públicas agrarias para la dotación de las tierras, surgiendo una nueva estructura de la propiedad; en el mismo sentido, se crearon entidades paraestatales con la finalidad de otorgar el crédito a los propietarios de esta estructura, para capitalizarlos y convertir el sector agropecuario altamente productivo.

Este sector abasteció de alimentos a la población, de materias primas a la industria, empleo a la población y fue el principal motor del desarrollo por varias décadas, siendo utilizado el crecimiento económico del campo que se dio de 1940 a 1965, para financiar al

sector industrial, al trasladarle recursos para su capitalización, y de esta forma crear una burguesía industrial nacional, generando un desequilibrio del sector primario, a partir de este último año a la fecha.

Las instituciones de crédito público agrícola creadas después de la Revolución Mexicana, otorgaron el financiamiento con los principios del corporativismo, por la naturaleza de la propiedad minifundista, de ejidos, comunidades y pequeña propiedad; sin embargo, dicho sistema fracasó por la baja cultura de los campesinos, la corrupción en dichas instituciones, y políticas inadecuadas, lo que dio como resultado pérdidas por parte de éstas, además que el crédito se concedió como subsidio al campo. Bajo estas condiciones, los trabajadores rurales estuvieron siempre bajo la tutela estatal.

Esta participación del Estado en todos los sectores económicos, ocasionaron un gran exceso de gasto público, lo cual generó una crisis en sus finanzas públicas, que ocasionaron al país crisis económicas, altas tasas de inflación, y por ende, devaluaciones. Por lo que, a partir de 1982, se dio un cambio radical en su accionar en la economía, arrojando un crecimiento económico casi nulo en la década de los 80s, a excepción del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, en el cual el PIB creció a una tasa promedio de 3.5 durante su sexenio.¹⁶²

Dicho cambio, fue justificado por los desequilibrios de la economía nacional, ocasionados por las políticas populistas empleadas por el Estado benefactor, y que se consideró el momento de corregir dichos errores. Sin embargo, dentro del actual modelo de economía de mercado también se han manifestado estos desequilibrios.

¹⁶² Evolución del PIB 1989 3.4%, 1990 4.4%, 1991 3.6%, 1992 2.8%, 1993 3.1% y 1994 4%. La Jornada 12 de diciembre de 1994. P. 43.

Esta reforma del Estado implantada en países desarrollados, fue copiada por los países en vías de desarrollo, el cual México también implanto, aún cuando nuestra realidad nacional es diferente a la de los primeros, lo que refleja la incapacidad por parte de nuestros gobernantes, para la creación de un modelo político y económico acorde a nuestra realidad.

Su finalidad ha sido, eliminar los déficits públicos y volver al sector público más eficiente, iniciándose la enajenación de entidades paraestatales que en una época dieron respuestas a las demandas económicas nacionales, al mismo tiempo, al ir disminuyendo éstas, se va imposibilitándose para cumplir con sus compromisos y obligaciones, al limitarse su capacidad para resolver los problemas; la venta de éstas se ha realizado en una forma compleja, es decir, poco clara y precisa en la definición de las consideradas estratégicas y prioritarias, desincorporando empresas elementales para el desarrollo nacional.

Con la privatización de las empresas públicas, el Estado desatiende la demanda de los trabajadores, quienes estuvieron en contra de las privatizaciones, al recorte de personal; atendiendo sólo a la sugerencia de la iniciativa privada nacional y extranjera, sobre la venta de éstas, para convertirse en sus propietarios, quienes se consideró las volverían eficientes para mantenerse en el mercado, además, de que al invertir en ellas se crearían nuevos empleos, para de esta forma, dar respuesta a la demanda laboral. Sin embargo, debido a la insuficiente inversión productiva, no se crearon los empleos deseados.

La implantación del actual modelo político y económico, aunado a la integración de México al Tratado de Libre Comercio, fue con la intención de tener un sector público más eficiente y una planta productiva nacional altamente competitiva, para poder acceder al mercado internacional, esto genero que se realizara en la administración pública una reestructuración administrativa, productiva y financiera, para reducir sus costos, y de esta forma proporcionar una mayor justicia social y económica; sin embargo, dicha justicia del

actual modelo económico ha quedado en duda con los salarios que perciben los trabajadores, los servicios de salud, educación, agua, alcantarillado, luz, etc. que otorga el gobierno a la sociedad.

La reforma del Estado en el agro, se dio por medio de la disminución de su acción en el campo, con la reducción del gasto público en el campo, la enajenación de empresas públicas relacionadas con el sector, así como el acoplamiento de éstas al liberalismo económico; la incorporación del país al comercio internacional, a través del Tratado de Libre Comercio; la reforma al Sistema Financiero Mexicano; aunado a la reforma al artículo 27 Constitucional, y de este la derivación de la nueva Ley Agraria.

Así en el sector agropecuario, el propósito de las reformas en el campo fueron con la finalidad de capitalizarlo y dar justicia al mismo; sin embargo, el balance del sexenio 1988-1994, se puede mencionar que, ni se capitalizó el sector, ni se dio justicia, ni mucho menos se mejoró el nivel de vida de los trabajadores rurales, y sólo un número reducido se ha visto beneficiado por su apertura comercial y sus reformas.

Esto lo admitió el entonces secretario de Agricultura Francisco Labastida Ochoa ante la Cámara de Diputados mencionando que la apertura comercial “ ha ocasionado una situación crítica de empobrecimiento y descapitalización en los sectores del campo mexicano “; que “ la negociación del TLC se negoció en condiciones de inequidad para los productores nacionales y que han tenido efectos negativos para el campo”, mencionó además que México “ compete en desigualdad con los Estados Unidos y Europa, por el hecho de que allá existe un sistema de subsidios al campo que en México no hay “, afirmando que “ la política agropecuaria de los últimos años ha sido un fracaso... “¹⁶³

¹⁶³ La Jornada 29 de marzo de 1995. P. 11.

Durante la administración analizada, se da por concluido el reparto agrario, terminando con la obligación del Estado de la dotación de tierras; asimismo, se da pauta para la paulatina privatización de la propiedad social, con la reforma al artículo 27 Constitucional del 6 de enero de 1992, junto con la nueva Ley Agraria. Abandonando así la búsqueda de alternativas de producción social, para definir un proyecto de unidades empresariales de producción agropecuaria.

Con el hecho de convertir en propietarios a los ejidatarios y comuneros de sus parcelas, y con el derecho de poder enajenarlas, se inicia la concentración de tierras en manos de quienes cuentan con los recursos para adquirirlas; ya que desde el momento en que éstos no han vuelto rentables sus tierras, se han visto en la necesidad de ponerlas a la venta, concentrando más la riqueza en el campo.

Con el gobierno de Carlos Salinas, se llevaron a cabo reformas esperando la capitalización del campo, la cual durante dicho período no se logro, debido a que no llegaron los capitales esperados, puesto que aún persiste la incertidumbre en la propiedad de las tierras, además por la disminución de la inversión por parte del Estado para reactivar al sector. Con su capitalización, se estimaba se incrementaría la creación de empleos; sin embargo, sin el logro de este, aumentó el desempleo en el sector.

Además, la privatización de los ejidos y comunidades ha traído consigo la tecnificación de los mismos, con el objetivo de convertirlos en altamente productivos; sin embargo, la utilización de maquinaria ha ido desplazando la mano de obra aumentando así el desempleo, deteriorando más el nivel de vida que al inicio del sexenio ya se consideraba crítica por la acumulación por más de dos décadas de crisis del sector, y que para peor de males, los sectores productivos secundario y terciario no produjeron en el sector rural los empleos esperados, por lo que los campesinos desplazados han aumentado las cifras de

desempleo; ésto ha traído como consecuencia que, se vean en la necesidad de emigrar a las ciudades o al exterior, en busca de mejores condiciones de vida.

“ Actualmente 79 por ciento de la población campesina vive en la pobreza, pero de ese porcentaje 50 por ciento vive en la extrema pobreza, debido a que no han podido superar décadas de atraso. “¹⁶⁴

De igual forma, las reformas al Sistema Financiero Mexicano afectaron al sector, lo cual modificó la política de financiamiento al sector primario, para ser acorde a los esquemas financieros internacionales, provocando que las instituciones públicas de crédito al campo se acoplaran a esta política, entre ellas el Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural).

Modificando de esta forma, la política de crédito que venía proporcionando como subsidio, para otorgarlo con tasas tendientes a ser las establecidas por las fuerzas del mercado, para lo cual se redefinieron sus políticas crediticias, a través de una reestructuración administrativa, financiera y política.

Provocando una reestructuración orgánica del Sistema Banrural, descentralizando decisiones; así el Banco Nacional se consolidó como institución de segundo piso, como institución normativa del Sistema Banrural; se redujo de 78 gerencias a 22; de 436 sucursales pasó a 224; de 3889 inmuebles se dieron de baja 3147 y se dieron de alta 355; de 8 fideicomisos se redujo a uno sólo; en informática se paso de un equipo de cómputo por cada 100 trabajadores a un equipo por cada 4 empleados; en telecomunicaciones de un casi nulo uso se pasó a una red nacional para la institución.

¹⁶⁴ Idem.

Su política de crédito, se enfocó a productores de bajo nivel pero con un alto nivel de potencial productivo, depuró su clientela, suspendió el crédito a clientela morosa, se retiró el crédito de zonas improductivas, provocando que se contrajera el crédito en un 55.34 por ciento. Todo esto, con el objetivo de convertirla en una institución financiera sana y volver más eficiente el servicio, capitalizar a sus acreditados y mejorar así su nivel de vida.

Sin embargo, a partir de las reformas al Sistema Financiero Mexicano en 1988, así como el proteccionismo a este, generaron altas tasas de crédito durante 1988-1994, provocando una cartera vencida que representó el 29 %, en promedio durante el sexenio, porcentaje que rebasó el presentado de 1980 a 1988, que en ningún año rebasó el 15 %, lo que produjo que la política crediticia no cumpliera con el objetivo de volver más sana a la institución.

Cabe señalar que aquellos productores agrícolas que intentaron volver más rentables y productivas sus tierras, en un sexenio que presentó una relativa estabilidad económica, una inflación baja y tasas de intereses bajas en un principio, creyeron que las condiciones económicas eran las adecuadas para la capitalización de sus parcelas, sin embargo, cuando el Estado deja de fijar la tasa de interés, para ser el mercado quien la establezca, a través de los propietarios de los capitales, y de acuerdo a sus intereses que son las de la ganancia, provocando altas tasas impagables para los productores que percibieron precios no rentables.

En esta medida, el hecho de competir con productos extranjeros de los socios comerciales del exterior, hicieron poco rentable la producción, ya que los precios del exterior fueron inferiores o similares a los nuestros, pero con un subsidio superior a los otorgados en México, lo que provocó que las ventas de los productores nacionales

disminuyeran, así como sus ganancias, condiciones similares se presentaron para los acreditados de la banca comercial.

Al no obtener los recursos suficientes, por los precios de los productos que en su mayoría no fueron rentables, aunado a las heladas, sequías, abundantes lluvias, etc., así como un crédito caro, provocaron el incumplimiento de sus compromisos contraídos con la banca, trasladándose clientes de la banca comercial a la banca de desarrollo, y de ésta al crédito de subsidio de pronasol.

Surgiendo de esta manera una cartera vencida, que los acreditados no vieron salida alguna a su problema de endeudamiento, en la búsqueda de ésta se manifestaron públicamente en la demanda de una reestructuración de la misma, a lo que las autoridades gubernamentales, la banca comercial y de desarrollo dieron una respuesta, considerara insuficiente por los deudores, por lo que las manifestaciones continuaron, terminando así el sexenio sin obtener una respuesta satisfactoria.

BIBLIOGRAFÍA

- Andrade Sánchez, Eduardo. La intervención del Estado en la economía. Grandes Tendencias Políticas Núm. 49. U.N.A.M. México, 1986.
- Ayala, José y José Blanco. El Estado y la expansión de las manufacturas en México 1877-1930. Desarrollo y crisis de la economía mexicana. F.C.E. México, 1981.
- Banrural. Guía Complementaria de las Normas para el Financiamiento. México, 1992.
- Banrural. Normas para el Financiamiento. México, Julio 1992.
- Banrural. Programa de Modernización y Fortalecimiento del Sistema Banrural. México, Septiembre 1990.
- Banrural. El Sistema Banrural 1988-1994. Informe de gestión. México, 1994.
- Banrural 60 años de apoyo crediticio al campo. México, 1985.
- Banrural. 1977-1982. Informe de actividades. México, 1982.
- Bobbio, Norberto. Estado, Gobierno y Sociedad. F.C.E. México, 1989.
- Calva Téllez, José Luis. Efectos de un tratado trilateral de libre comercio en el sector agropecuario mexicano. La agricultura mexicana frente al tratado trilateral de libre comercio. Juan Pablos Editor. México, 1992.
- Calva Téllez, José Luis. La disputa por la tierra. Ed. Fontarama. México, 1993.
- Calva Téllez, José Luis. Política económica en el sector agropecuario. El sector agropecuario en el futuro de la economía mexicana. Fundación Friedrich Naumann. Fac. de Economía UNAM. Colegio Nacional de Economistas A.C. U.N.A.M. México, 1991.
- Camacho Solís, Manuel. Estatismo o privatización. Revista Nexos Núm. 156. México, Diciembre 1990.
- Caso Lombardo, Andrés. Pasado y presente. Cuatro ensayos de política, administración y empresa pública. I.N.A.P. México, 1988.
- Castell Cansino, Jorge y Fernando Rello Espinosa. Las desventuras de un proyecto agrario 1970-1976. Desarrollo y crisis de la economía mexicana. F.C.E. México, 1991.

- Cartas Contreras, Celso y Luz María Bassoco. El Sistema Alimentario Mexicano. Una estrategia para la producción agrícola. Las relaciones México-Estados Unidos. La agricultura y el desarrollo rural. F.C.E. México, 1988.
- Centro de Estudios para cambio en el campo mexicano (CECCAM). La apertura comercial y la nueva política de subsidios hacia los productores de granos básicos en México. Fundación Friedrich Ebert Stiftung. México, 1993.
- Compean Flores, Guadalupe. ¿Empresa pública o empresa privada? Un falso dilema. Modernización de la empresa pública. Revista de Administración Pública. Núm. 77 I.N.A.P. México, mayo-agosto 1990.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa. México, 1990.
- Cossío Luiselli, F. y Jaime Mariscal O. La crisis agrícola a partir de 1965. Desarrollo y crisis de la economía mexicana. F.C.E. México, 1981.
- De la Fuente, Emilio. Las políticas económicas agraria y agrícola en los ochenta. El sector agropecuario en el futuro de la economía mexicana. Fundación Friedrich Naumann. Fac. de Economía, UNAM. Colegio Nacional de Economistas A.C. U.N.A.M. México. 1991.
- De la Mora Gómez, Jaime. La banca de desarrollo en la modernización del campo. Revista de Comercio Exterior. Vol. 40 Núm. 10. México, Octubre 1990.
- Decreto de promulgación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Diario Oficial de la Federación. 20 de diciembre de 1983.
- El Financiero 26 de enero de 1994.
- El Financiero 31 de octubre de 1994.
- Engels, Federico. El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado. Ediciones de Cultura Popular. México, 1973.
- Garrido, Celso. La reforma financiera en México: un proceso contradictorio. Liberación de los Mercados Financieros. Resultados y Alternativas. Juan Pablos Editor. México, 1996.
- González, Luis. Los días del Presidente Cárdenas. Historia de la Revolución Mexicana 15. El Colegio de México. México, 1981.
- Gordillo, Gustavo. La inserción de la comunidad rural en la sociedad global. Revista de Comercio Exterior. Vol. 40. Núm. 9. México, Septiembre de 1990.

- Guerrero, Omar. El Estado y la Administración Pública en México. I.N.A.P. México, 1989.
- Guillen, Arturo. Bloques regionales y globalización de la economía. Revista de Comercio Exterior. Vol. 44. Núm. 5. México, mayo 1994.
- Huerta González, Arturo. Riesgos del modelo neoliberal mexicano. Ed. Diana. México, 1992.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada. U.N.A.M. México, 1985.
- Krauze, Enrique. Biografía del poder. Caudillos de la Revolución Mexicana 1910-1940. Tusquets Editores. México, 1997.
- Krauze, Enrique. Un siglo de caudillos. Biografía política de México 1810-1910. Tusquets Editores. México, 1994.
- Krauze, Enrique y Jean Meyer. La reconstrucción económica. Historia de la Revolución Mexicana 10. El Colegio de México. México, 1977.
- La Jornada 19 de enero de 1983.
- La Jornada 27 de abril de 1983.
- La Jornada 28 de septiembre de 1993.
- La Jornada 30 de noviembre de 1993.
- La jornada 8 de abril de 1994.
- La Jornada 6 de diciembre de 1994.
- La Jornada 12 de diciembre de 1994.
- La Jornada 29 de diciembre de 1995.
- La Jornada 31 de marzo de 1995.
- Ley Agraria. Diario Oficial de la Federación 26 de febrero de 1992.

- Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Diario Oficial de la Federación 26 de febrero de 1992
- Ley Orgánica del Sistema Banrural. Diario Oficial de la Federación 13 de enero de 1986.
- Mendieta y Núñez, Lucio. El crédito agrario en México. Porrúa. México, 1977.
- Mendieta y Núñez, Lucio. Política Agraria. Talleres Gráficos Panamericana. México, 1957.
- Montes de Oca Lujan, Rosa Elena. La cuestión agraria y el movimiento campesino 1970-1976. Desarrollo y crisis de la economía mexicana. F.C.E. México, 1981.
- Núñez Estrada, Héctor R. Reforma del Sistema Financiero Mexicano del período 1982-1992. De la nacionalización bancaria a la formulación de grupos financieros. Análisis Económico No. 21 Vol. X Universidad Autónoma Metropolitana. México, 1992.
- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Poder Ejecutivo Federal S.P.P. México, 1989.
- Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994. S.P.P. Diario Oficial de la Federación 16 de abril de 1990.
- Reforma al artículo 27 Constitucional. Diario Oficial de la Federación 6 de enero de 1992.
- Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria. Diario Oficial de la Federación 30 de marzo de 1992.
- Rincón Serrano, Romeo. El ejido mexicano. Centro Nacional de Investigaciones Agrarias. México, 1980.
- Ruiz Massieu, Mario. Temas de derecho agrario. U.N.A.M. México, 1988.
- Salinas de Gortari, Carlos. reformando al Estado. Revista Nexos. Vol. 111 Núm. 148. México, abril 1990.
- Salinas de Gortari, Carlos. VI informe de Gobierno. Diario Oficial de la Federación 2 de noviembre de 1994.
- Salyano Rodríguez, Raúl. Proyecto neoliberal y el futuro del Estado y la Administración Pública en México. Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. Núm. 3. México, julio-septiembre 1989.

- Sánchez Danza, Alfredo. Alcances y límites de la estrategia de estabilización en México: una visión del enfoque adoptado y de sus resultados. Análisis Económico No. 21 Vol X Universidad Autónoma Metropolitana. México, 1992.
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Reestructuración del sector paraestatal. Cuadernos de renovación nacional. F.C.E. México, 1994.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Desincorporación de entidades paraestatales. Información básica de los procesos 1 diciembre de 1988 a 31 de diciembre de 1993. F.C.E. México, 1994.
- Serra Puche, Jaime. Conclusión de la negociación del T.L.C. entre México, Canadá y Estados Unidos. SECOFI. México, 1992.
- Schwentesius, Rita. Manuel Angel Gómez Cruz y José Luis Calva. La cartera vencida del sector agropecuario. Liberación de los Mercados Financieros. Resultados y Alternativas. Juan Pablos Editor. México, 1996.
- Silva Herzog, Jesús. Antología México en el siglo XX 1900-1913. Tomo I. U.N.A.M. México, 1983.
- Silva Herzog, Jesús. Breve Historia de la Revolución Mexicana. Tomo I y II F.C.E. México, 1995.
- Silva Pérez, Gregorio. El papel del financiamiento bancario en el desarrollo económico de México 1980-1993. Un enfoque regional. Liberación de los Mercados Financieros. Resultados y Alternativas. Juan Pablos Editor. México, 1996.
- Simpson Eyler. El ejido única salida para México. Problemas agrícolas e industriales de México. Núm. 4. Vol. IV. México, Octubre-diciembre 1952.
- Torres, Blanca. México en la Segunda Guerra Mundial. Historia de la revolución mexicana 19. El Colegio de México. México, 1979.
- Torres, Blanca. Hacia la utopía industrial. Historia de la Revolución Mexicana 21. El Colegio de México. México, 1984.
- Ulloa, Berta. La Constitución de 1917. Historia de la Revolución Mexicana 6. El Colegio de México. México, 1983.
- Ulloa, Berta. La encrucijada. Historia de la Revolución Mexicana 5. El Colegio de México. México, 1979.

A N E X O S

ANEXO 1

SUPERFICIE DISTRIBUIDA DE LA REFORMA AGRARIA

PRESTATARIO	AÑOS	SUPERFICIE DISTRIBUIDA (HECTAREAS)	PERCENTAJE DE EMPLANTACION EN LA COMUNIDAD	INCREMENTO EN EL PERCENTAJE	TOTAL ACUMULADO DE SUPERFICIE NACIONAL	NUMERO DE BENEFICIARIOS	TIPO BENEFICIO ACUMULADO EN AÑOS DE PLAZA **
VENUSTIANO CARRANZA **	1916-20	381,949	381,949	-	0.2	77,203	2.2
ALVARO OBREGON	1921-24	1,730,684	2,112,633	453.1	1.1	164,128	6.8
PLUTARCO ELIAS CALLES	1925-28	3,195,268	5,307,901	151.2	2.7	302,539	15.2
EMILIO PORTES GIL	1929-30	2,438,510	7,746,411	145.9	4.0	187,269	20.2
PASCUAL ORTIZ RUBIO	1931-32	1,225,750	8,972,161	15.8	4.6	57,994	21.5
ABELARDO L. RODRIGUEZ	1933-34	2,060,227	11,032,388	30.0	5.6	158,393	25.5
LAZARO CARDENAS DEL R.	1934-40	20,136,932	31,169,320	182.5	15.9	764,612	44.7
MANUEL AVILA CAMACHO	1941-46	5,970,395	37,139,715	19.3	19.0	122,941	41.8
MIGUEL ALEMAN VALDES	1947-52	5,439,525	42,579,240	14.6	23.2	108,625	38.4
ADOLFO RUIZ CORTINEZ	1953-58	5,771,718	48,350,958	13.6	24.7	226,292	37.3
ADOLFO LOPEZ MATEOS	1959-64	9,021,683	57,372,641	18.7	29.3	280,225	42.8
GUSTAVO DIAZ ORDAZ	1965-70	23,055,619	80,428,260	40.2	41.1	373,520	56.4
LUIS ECHEVERRIA A.	1971-76	14,047,365	94,475,625	17.5	48.2	274,520	69.3

* Población económicamente activa del sector primario

** Incluye el gobierno de Adolfo de la Huerta.

FUENTE: Banrural. 60 años de apoyo crediticio al campo. Pág. 41

ANEXO 2

CREDITO AGROPECUARIO OPERADO POR LOS BANCOS OFICIALES ESPECIALIZADOS 1926-1985
(MILLONES DE PESOS)

AÑO	BANCO NACIONAL DE CREDITO AGRICOLA Y GANADERO	BANCO NACIONAL DE CREDITO FISCAL	BANCO NACIONAL AGROPECUARIO	BANCO NACIONAL DE CREDITO MUNDIAL	TOTAL
1926	16.7				16.7
1927	8.7				8.7
1928	5.1				5.1
1929	3.1				3.1
1930	3.0				3.0
1931	1.2				1.2
1932	2.1				2.1
1933	2.2				2.2
1934	6.2				6.2
1935	18.9				18.9
1936	11.5	23.3			34.8
1937	19.4	82.9			102.4
1938	11.5	63.4			74.9
1939	6.3	61.2			67.5
1940	6.3	59.1			65.4
1941	6.8	63.4			70.2
1942	53.0	68.0			121.0
1943	108.2	103.3			211.5
1944	111.4	108.4			219.8
1945	123.2	108.8			232.0
1946	139.2	131.2			270.4
1947	117.2	179.3			296.5
1948	128.9	187.1			316.0
1949	161.7	214.7			376.4
1950	175.8	204.1			379.9
1951	164.7	279.4			444.1
1952	205.5	270.4			475.9
1953	237.9	419.8			657.7
1954	303.5	543.7			847.2
1955	356.0	604.6			960.6
1956	430.7	833.6			1,264.3
1957	464.5	843.7			1,308.2
1958	369.8	822.1			1,191.9
1959	466.5	1,079.9			1,346.4
1960	518.7	1,249.4			1,768.1
1961	598.7	968.4			1,567.1
1962	726.0	833.0			1,559.0
1963	914.5	959.0			1,873.5
1964	962.6	1,157.0			2,119.6
1965	1,073.2	1,041.0			2,114.2
1966	1,073.1	1,085.0		599.3	2,757.4
1967	1,019.8	1,112.0		1,042.0	3,173.8
1968	746.7	1,241.0		1,609.5	3,597.2
1969	679.1	1,440.0		2,198.4	4,317.5
1970	812.2	1,529.1		2,171.0	4,512.3
1971	994.3	2,116.8		2,187.4	5,298.5
1972	1,144.9	2,630.1		2,356.8	6,131.8
1973	1,560.4	3,149.3		2,867.4	7,622.1
1974	2,232.3	5,500.8		5,642.0	13,375.1
1975	2,820.7	6,097.4		6,621.9	15,540.0
1976				18,244.0	18,244.0
1977				25,786.0	25,786.0
1978				29,113.0	29,113.0
1979				38,523.0	38,523.0
1980				57,313.0	57,313.0
1981				81,974.0	81,974.0
1982				102,657.0	102,657.0
1983				163,258.0	163,258.0
1984 p				303,612.0	303,612.0
1985 e				470,271.0	470,271.0

p Preliminar
e Estimado

FUENTES: Banrural, 60 años de apoyo crediticio al campo Pág. 61.

PRODUCTO INTERNO BRUTO TOTAL Y AGROPECUARIO 1895-1969
(MILLONES DE PESOS DE 1960)

AÑO	PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB)	CRECIMIENTO PRODUCTO INTERNO BRUTO (%)	PRODUCTO INTERNO BRUTO AGROPECUARIO (PIBA)	CRECIMIENTO PRODUCTO INTERNO BRUTO AGROPECUARIO (%)	PIBA/PIB (%)
1895	20,587		5,910		28.8
1896	21,224	3.10	5,925	0.10	27.9
1897	22,647	6.71	6,262	5.69	27.7
1898	23,455	5.77	6,645	6.12	27.7
1899	22,706	-4.83	5,940	-10.61	26.0
1900	22,975	0.79	5,857	-1.40	25.5
1901	24,949	9.44	6,098	4.11	23.7
1902	23,170	-7.13	5,816	-4.62	25.1
1903	25,765	11.20	6,296	8.29	24.4
1904	26,218	1.76	6,367	1.10	24.3
1905	28,912	10.28	7,121	11.84	24.6
1906	29,615	-1.03	6,901	-3.10	24.1
1907	30,294	5.87	7,400	1.07	24.4
1908	30,248	-0.15	7,396	-0.05	24.5
1909	31,137	29.39	7,401	0.07	23.8
1910	31,144	0.89	7,395	-0.08	23.5
1921	33,820	7.66	7,392	-0.04	21.9
1922	34,608	2.33	7,394	0.03	21.4
1923	35,797	3.44	7,391	-0.04	20.7
1924	35,212	-1.63	7,392	0.01	21.0
1925	37,402	3.29	7,391	-0.01	19.8
1926	39,646	6.00	8,015	8.44	20.2
1927	37,902	4.40	7,742	-3.41	20.4
1928	38,137	0.62	8,096	4.57	21.2
1929	36,652	-3.89	6,985	-13.72	19.1
1930	34,364	-6.24	6,270	-10.24	18.2
1931	35,503	3.31	7,503	19.67	21.1
1932	30,207	-14.92	6,957	-7.28	23.0
1933	33,620	11.30	7,399	5.92	21.9
1934	35,889	6.75	7,294	-1.02	20.3
1935	38,549	7.41	7,889	5.42	19.9
1936	41,633	8.00	8,254	7.35	19.8
1937	43,011	3.31	8,175	-0.96	19.0
1938	43,708	1.62	8,262	1.06	18.9
1939	46,058	5.38	8,864	7.29	19.2
1940	46,693	1.39	8,375	-5.52	17.9
1941	51,241	9.74	9,649	15.21	18.8
1942	54,116	5.61	10,401	7.79	19.2
1943	56,120	3.70	9,888	-4.83	17.6
1944	60,702	8.16	10,474	5.93	17.3
1945	62,608	3.14	10,406	-0.65	16.6
1946	66,722	6.57	10,786	3.65	16.2
1947	69,020	3.44	11,367	5.39	16.5
1948	71,864	4.12	12,527	10.20	17.4
1949	75,803	5.48	13,795	10.12	18.2
1950	83,304	9.90	14,867	7.77	17.8
1951	89,746	7.73	15,714	5.70	17.5
1952	93,315	3.98	15,469	1.56	16.6
1953	93,571	0.27	15,425	-0.28	16.6
1954	102,924	10.00	18,137	17.58	17.6
1955	111,671	8.50	19,760	8.95	17.7
1956	119,306	6.84	19,231	-2.68	16.1
1957	128,343	7.57	20,947	8.92	16.3
1958	135,169	5.32	22,486	7.35	16.6
1959	139,212	3.00	21,612	-3.89	15.5
1960	150,511	8.11	22,756	5.29	15.1
1961	157,931	4.93	23,188	1.90	14.7
1962	165,310	4.67	24,100	3.93	14.6
1963	178,516	7.99	25,366	5.25	14.2
1964	199,390	11.69	27,381	7.94	13.7
1965	212,320	6.48	28,929	5.65	13.6
1966	227,037	6.93	29,416	1.68	13.0
1967	241,272	6.27	30,162	2.54	12.5
1968	260,901	8.14	31,180	3.31	11.9
1969	277,400	6.32	31,441	4.25	11.3

ANEXO 4

PRODUCTO INTERNO BRUTO TOTAL Y AGROPECUARIO 1970-1985
(MILONES DE PESOS DE 1970)

ANO	PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB)	CRECIMIENTO PRODUCTO INTERNO BRUTO (%)	PRODUCTO INTERNO BRUTO AGROPECUARIO (PIBA)	CRECIMIENTO PRODUCTO INTERNO BRUTO AGROPECUARIO (%)	PIBA/PIB (%)
1970	444,271.4		54,123.2		12.2
1971	462,803.8	4.17	57,224.1	5.73	12.4
1972	502,085.9	8.49	57,622.7	0.70	11.5
1973	544,306.7	8.41	59,963.4	4.06	11.0
1974	577,568.0	6.11	61,486.1	2.54	10.6
1975	609,975.8	5.61	62,725.6	2.02	10.3
1976	635,831.3	4.24	63,359.3	1.01	10.0
1977	657,721.5	3.44	68,121.9	7.52	10.4
1978	711,982.6	8.25	72,199.7	5.99	10.1
1979	777,162.6	9.15	70,692.0	-2.09	9.1
1980	841,854.5	8.32	75,703.8	7.09	9.0
1981	908,764.8	7.95	80,299.4	6.07	8.8
1982	903,838.6	-0.54	79,821.5	-0.60	8.8
1983	856,173.6	-5.27	82,131.1	2.89	9.6
1984	885,927.6	3.48	84,094.0	2.39	9.5
1985 *	885,930.0	0.00	86,616.8	3.00	9.8

* Estimado.

FUENTE: Banrural. 60 años de apoyo crediticio al campo. Pág.26.

PROCESO DE DESINCORPORACION DE PARAESTATALES DE 1988-1993

AL 1 DE DICIEMBRE DE 1988, EL NUMERO DE ENTIDADES PARAESTATALES ERA DE:				AL 31 DE DICIEMBRE DE 1993 EL TOTAL DE ENTIDADES PARAESTATALES	
VIGENTES	414			VIGENTES	210
EN DESINCORPORACION	204	618		EMPRESAS	70
DE DICIEMBRE DE 1988 A DICIEMBRE DE 1993 SE RESECTORIZARON ALGUNAS ENTIDADES, SE REINSTALARON 7 PROCESOS Y SE CREARON 32 ENTIDADES. LO QUE PRODUJO UN INCREMENTO DE:				39	

				657	
DE DICIEMBRE DE 1988 A DICIEMBRE DE 1983 LA DESINCORPORACION FUE:					
LIQUIDACION	139			BANCA DE DESARROLLO Y FIDEICOMISOS DE FOMENTO	38
EXTINCION	48			ENTIDADES DE SERVICIO INSTITUCIONAL	102
FUSIONADAS	17			EN DESINCORPORACION	48
TRANSFERIDAS	11			LIQUIDACION	32
LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES	25	240		EXTINCION	3
VENDIDAS	159	399		VENTA	13
				TOTAL	258

FUENTE: SECOGEF. Reestructuración del sector paraestatal. Cuadernos de renovación nacional. F.C.E. Pág. 75.
S.H.C.P. SECOGEF. F.C.E. Información básicos de los procesos. 1 de dic. 98 a 31 de dic. 93. Pág. 57.

POR TIPO DE CREDITO												
AVIC	8,646	6,798	3,936	2,753	2,962	2,980	2,846	0.79	0.58	0.7	1.04	0.34
REFACCIONARIO	1,319	1,369	1,357	1,094	1,358	1,071	1,111	1.04	0.99	0.81	1.24	0.81
OTRO TIPO DE FINANCIAMIENTO	66	116	67	133	467	1,755	1,310	1.76	0.58	1.99	3.51	26.59
POR ACTIVIDAD												
AGRICOLA	8,245	6,189	3,429	2,992	2,349	2,153	2,132	0.75	0.56	0.67	1.02	0.26
GANADERA	955	1,459	1,460	1,183	1,251	791	606	1.53	1	0.81	1.06	0.83
INDUSTRIAL	516	303	283	282	414	526	447	0.59	0.87	1.07	1.47	1.02
OTROS	227	236	141	56	540	566	1,000	1.04	0.6	0.4	9.64	2.49
A TASAS DE MERCADO	88	116	67	167	133	1,770	1,082	1.32	0.58	2.49	0.8	13.31

*Especialista de cierre 1994

FUENTE: BANRURAL

ESTADO DE CUENTAS DE GASTOS DE OPERACIONES										
CARTERA VIGENTE	2,690,772	2,552,142	1,902,021	1,438,657	1,355,574	1,537,338	1,013,201			
HABILITACION O AVIO	840,635	1,379,873	1,993,161	2,468,273	3,080,277	3,231,358	2,254,930			
REFACCIONARIOS	168,031	284,535	402,958	298,856	296,525	591,072	1,310,107			
CONSOLIDADOS		9,032	31,593	29,665	117,642	200,545	440,251			
QUIROGRAFARIOS	251,478	133,143	220,109	193,522	93,138	269,540	10,191			
OTROS	1,068,237	1,321,761	698,717	571,151	454,296	497,478	408,922			
INTERESES	5,019,153	5,874,286	5,446,559	5,000,124	5,397,452	6,327,329	5,437,602			
SUBTOTAL										
OPERACION DESCUENTOS DE CARTERA										
AVIO										473,799
REFACCIONARIOS										1,124,578
OTROS										97,144
SUBTOTAL										1,695,521
SUBTOTAL										
CARTERA VENCIDA										
HABILITACION O AVIO	248,153	975,283	1,920,892	482,209	986,415	1,160,392	1,083,761			
REFACCIONARIOS	21,592	42,500	132,458	201,705	337,405	584,260	717,715			
CONSOLIDADOS	35,680	102,263	228,328	104,693	227,365	308,165	386,064			
QUIROGRAFARIOS					24,548	77,693	108,937			
OTROS	7,527	253,338	19,094	27,989	25,062	37,186	51,466			
INTERESES	0	0	1,021,773	846,464	644,433	881,148	952,279			
SUBTOTAL										
PROV. PREVENTIVAS DE CARTERA	615,335	1,400,514	3,514,396	2,349,102	2,184,740	3,082,431	3,200,529			
SUBTOTAL										

FUENTE: BANRURAL

DESCRIPCION DE LA INVERSIÓN
 (MILLONES DE NUEVOS PESOS)

CONCEPTO	PRECIOS CORRIENTES					
	1972	1973	1974	1975	1976	1977
FIRA	167	270	355	553	1,073	1,455
FICART	781	1,100	1,617	1,902	84	233
BANCOMEXT				65	222	529
NAFIN				3		20
FIFOMIN						28
TOTAL						

CONCEPTO	PRECIOS CONSTANTES 1994					
	1972	1973	1974	1975	1976	1977
FIRA	422	568	590	750	1,259	1,556
FICART	1,923	2,316	2,689	2,578	110	249
BANCOMEXT				88	260	566
NAFIN				4		21
FIFOMIN						28
TOTAL						

CONDICIONAMIENTO

FUENTE: BANRURAL

DESCRIPCION DE PRODUCTOS									
MIL DOLARES DE NUEVOS PESOS - PRECIOS CONSTANTES									
	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
FIRA	84	129	122	273	774	1,216	1,641		
FICART	571	661	924	809	705	482	354		
BANCOMEXT			16	88	288	998	1,113		
NAFIN					459	7	54		
FIFOMIN					22				
PRECIOS CONSTANTES 1994									
FIRA	212	272	203	370	908	1,300	1,641		
FICART	1,443	1,391	1,536	1,087	827	515	354		
BANCOMEXT			27	119	314	1,068	1,113		
NAFIN					539	7	54		
FIFOMIN					26				

FUENTE: BANRURAL

PROGRAMA DE INICIATIVA COMERCIAL - SECTOR AGROPECUARIO									
MILES DE VIEJOS PESOS A PRECIOS CONSTANTES 1994									
	120	90	50	88	78	145	191		
DISPONIBILIDAD INICIAL									
RECUPERACIONES	1,696	2,486	2,027	2,023	2,176	3,793	3,979		
DESCUENTOS	655	790	1,062	1,170	2,228	2,703	3,162		
RENDIMIENTOS Y PRODUCTOS	813	993	886	707	564	738	685		
CAPTACION INTERNA NETA	107	-91	54	51	305	596	86		
APOYOS FISCALES	950	1,029	795	883	1,309	724	904		
ENDEUDAMIENTO	1,020	825	184	0	0	0	0		
OTROS INGRESOS	224	328	245	33	70	56	131		
TOTAL DE INGRESOS	3,035	3,757	3,199	3,746	4,278	5,912	6,788		
									PRECIOS CONSTANTES 1994
DISPONIBILIDAD INICIAL	303	189	83	119	92	155	191		
RECUPERACIONES	4,286	5,234	3,370	2,742	2,553	4,056	3,979		
DESCUENTOS	1,655	1,663	1,766	1,586	2,814	2,890	3,162		
RENDIMIENTOS Y PRODUCTOS	2,055	2,091	1,473	958	662	789	685		
CAPTACION INTERNA NETA	270	-192	90	69	358	637	86		
APOYOS FISCALES	2,401	2,168	1,322	1,197	1,536	774	904		
ENDEUDAMIENTO	2,578	1,737	306	0	0	0	0		
OTROS INGRESOS	566	691	407	45	82	60	131		
TOTAL DE INGRESOS	13,118	13,577	8,317	7,718	7,867	9,351	9,128		

* Expectativa de cierre 1994
FUENTE: BANRURAL