

00781
6
20



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**ASPECTOS JURIDICO - FINANCIEROS
DEL CREDITO RURAL EN MEXICO**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

DOCTOR EN DERECHO

P R E S E N T A :

LIC. RAFAEL GOMEZ MEDINA



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

México, D. F.

1991



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.

INDICE GENERAL

ASPECTOS JURIDICO-FINANCIEROS DEL CREDITO RURAL EN MEXICO

	Pag. No.
INTRODUCCION	1
MARCO METODOLOGICO	6
A.- Problema Observado.	6
B.- Hipótesis Centrales.	7
C.- Modelo Teórico.	9
D.- Sistema de Verificación y Comprobación de las Hipótesis	10

CAPITULO I

ELEMENTOS FILOSOFICO-JURIDICOS DEL CREDITO RURAL

1.- Génesis de las Ideas del Crédito Rural.	14
1.1.- Conceptos Fundamentales.	14
1.2.- Evolución Histórica Institucional.	17
A.- Los Pósitos.	18
B.- Las Cajas de Comunidad.	22
C.- El Banco de San Carlos.	23
D.- Las Instituciones de Crédito.	24
E.- Los Bancos Hipotecarios.	24
F.- Los Bancos Refaccionarios.	26
G.- La Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura.	27
2.- Individuo y Colectividad en el Crédito al Campo.	31
2.1.- En la Colonia y en la Independencia.	31
2.2.- En la Constitución de 1857.	32
2.3.- En la Constitución de 1917.	33
2.4.- En las Instituciones Oficiales de Crédito Surgidas de la Revolución Mexicana.	34
2.5.- En la Actual Ley General de Crédito Rural.	35

3.-	La Justicia Social en el Crédito al Campo.	39
3.1.-	Concepto de Justicia Social.	39
3.2.-	La Idea Contenida en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982.	42
3.3.-	La Justicia Social en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.	44
3.4.-	Concepto del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.	47
4.-	El Crédito Rural en el Neoliberalismo con los Principales Estados Capitalistas.	50
4.1.-	Antecedentes Generales.	50
4.2.-	El Caso de los E.U.A.	52
4.3.-	Situación del GATT en la Ronda Uruguay con Relación a la Agricultura.	54
5.-	El Financiamiento al Campo en la Perspectiva del Socialismo Soviético con Gorbachov.	60
5.1.-	Condiciones Generales Previas.	60
5.2.-	Actual Situación.	63
5.3.-	Principales Perspectivas.	65
6.-	El Crédito Rural en la Ideología de la Revolución Mexicana y en el Concepto de Modernidad.	67
6.1.-	En la Ideología de la Revolución Mexicana.	67
6.2.-	En el Concepto de Modernidad.	70

CAPITULO II

SITUACION HISTORICO-LEGISLATIVA DEL CREDITO RURAL EN MEXICO

1.-	En los Primeros Gobiernos Revolucionarios.	77
1.1.-	Principales Instituciones Oficiales de Crédito Rural en la Etapa Posrevolucionaria.	77
1.2.-	El Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A.	79
1.3.-	El Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A.	82
1.4.-	El Banco Nacional Agropecuario, S.A.	84
2.-	El Sistema de los Bancos Privados.	86
2.1.-	Principales Leyes Bancarias.	86
2.2.-	Los Tipos de Banca Privada y el Crédito Rural.	87

3.-	La Banca Nacional y Mixta.	93
3.1.-	La Banca Nacional en el Financiamiento al Campo.	93
3.2.-	La Banca Mixta y el Crédito Rural.	99
4.-	La Banca Nacionalizada.	102
4.1.-	Situación del Crédito Rural con la Nacionalización Bancaria.	102
5.-	La Banca de Desarrollo y la Banca Múltiple.	107
5.1.-	Bases Jurídicas Comunes para el Ejercicio del Crédito Rural.	107
5.2.-	La Banca de Desarrollo (el caso de Banrural, S.N.C.).	108
5.3.-	Regulación de la Banca Múltiple.	116
6.-	Bajo las Actuales Disposiciones Jurídicas que Regulan a la Banca Mexicana.	119
6.1.-	En la Ley de Instituciones de Crédito.	119
6.2.-	Según las Normas que Regulan el Crédito Rural Operado por Banrural.	123
6.3.-	El Crédito Rural en sus Diversos Aspectos Jurídicos.	124
	A.- Financiamiento.	124
	B.- Actividades a Financiar.	126
	C.- Sujetos de Crédito.	128
	D.- Tipos de Créditos.	128
	E.- Características de los Préstamos.	129
	F.- Condiciones Generales para la Operación de los Créditos.	130
	G.- Seguro.	131
	H.- Formalidad de los Créditos.	132
	I.- Término del Contrato y Extinción de los Créditos.	133

CAPITULO III

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL SISTEMA NACIONAL DE CREDITO RURAL

1.-	Dependencias del gobierno Federal.	137
-----	------------------------------------	-----

1.1.-	La Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	138
1.2.-	La Secretaría de Programación y Presupuesto.	141
1.3.-	Otras Dependencias del Gobierno Federal.	145
1.4.-	La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.	145
1.5.-	La Secretaría de la Reforma Agraria	146
2.-	Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, Fideicomisos y Organismos Desconcentrados del Gobierno Federal.	148
3.-	El Banco de México.	155
3.1.-	Los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA).	157
3.2.-	Créditos Descontados por FIRA a la Banca durante 1989.	159
4.-	Instituciones de Banca de Desarrollo.	162
4.1.-	El Sistema Banrural.	162
4.2.-	El Banco del Pequeño Comercio, S.N.C., (BANPECO).	168
4.3.-	El Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., (BANCOMEXT).	168
4.4.-	Nacional Financiera, S.N.C., (NAFIN).	171
5.-	Instituciones de Banca Múltiple.	176
5.1.-	Créditos Ejercidos y Descontados en 1989.	176
5.2.-	Instituciones de Banca Múltiple que Financian al Sector Rural.	178
6.-	Gobiernos de los Estados y Municipios.	185
6.1.-	El Sistema Nacional de Planeación como Base Administrativa del Mecanismo Financiero Rural de los Estados y Municipios.	185
7.-	Las Organizaciones Campesinas.	193
7.1.-	El Consejo Nacional Agropecuario (CNA) y el Congreso Agrario Permanente (CAP).	193

CAPITULO IV

EL BANCO NACIONAL DE CREDITO RURAL, S.N.C., EN EL
NUEVO PROYECTO DE FINANCIAMIENTO AL CAMPO
MEXICANO

1.-	Definición y Naturaleza Jurídica del Banco	201
1.1.-	Definición.	201
1.2.-	Naturaleza Jurídica.	202
2.-	Estructura Orgánica.	207
2.1.-	La Estructura del Sistema Banrural.	207
2.2.-	El PND 1989-1994, el PRONAFIDE 1990-1994 y la Reestructuración Administrativa del Banco.	209
3.-	Transformación de las Funciones y Atribuciones.	220
3.1.-	Cambios Efectuados Conforme a lo Dispuesto por el PND 1989-1994, y por los Programas del Sector Rural y Financiero.	220
4.-	Principales Programas, Subprogramas y Proyectos a Desarrollar.	231
4.1.-	Marco de Referencia Regional.	232
4.2.-	Formas de Operación del Crédito.	233
4.3.-	Formas Nuevas de Concertación del Crédito.	236
4.4.-	Recuperación de Cartera.	237
4.5.-	Planeación y Programación del Crédito.	238
4.6.-	Transferencia de las Funciones de Compra de Insumos y Comercialización de Productos.	238
4.7.-	Control y Supervisión de la Actividad Institucional.	240
4.8.-	Finanzas.	241
4.9.-	Modernización Institucional.	241
4.10.-	Actividad Fiduciaria.	243
4.11.-	Coordinación Interinstitucional.	244
4.12.-	Control y Seguimiento del Proyecto de Modernización y Cambio Estructural.	247

5.-	Condiciones de Operación del Nuevo Programa.	252
5.1.-	A través de las Normas de Operación de Crédito del Sistema Banrural y en la Práctica.	252
6.-	Viabilidad Administrativa del Proyecto.	268

CAPITULO V

LAS FINANZAS DEL BANCO NACIONAL DE CREDITO RURAL, S.N.C.

1.-	Instrumentos Financieros.	273
1.1.-	Actividad Financiera del Estado.	273
1.2.-	Actividad Financiera de Banrural.	281
2.-	Mecanismos de Fondeo.	289
2.1.-	El Fondeo de Banrural Según la Legislación y Otras Disposiciones Administrativas.	289
2.2.-	Los Ingresos de Banrural en 1988, 1989 y 1990.	293
2.3.-	Problemas Actuales para el Fondeo de Banrural.	299
3.-	La Programación y Presupuestación del Gasto.	303
3.1.-	La Programación-Presupuestación del Gasto en General.	303
3.2.-	La Programación-Presupuestación del Gasto en Banrural.	306
3.3.-	Planes, Programas y Presupuesto del Banco en 1987, 1988, 1989, 1990 y 1991.	311
4.-	Asignación de Recursos.	317
4.1.-	Marco Teórico y Jurídico.	317
4.2.-	Política de Gastos e Inversiones de la Institución en 1989 y 1990.	322
5.-	Política Financiera y Crediticia.	329
6.-	Actual Situación Financiera.	338

CAPITULO VI

PERSPECTIVAS DEL SISTEMA NACIONAL DE CREDITO RURAL

1.-	Análisis del Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994.	343
1.1.-	Aspectos Generales del Programa.	343
1.2.-	Estrategias para Modernizar el Campo a Corto, Mediano y Largo Plazos.	347
1.3.-	Instrumentos de Apoyo y Estimulo al Campo.	348
2.-	Implicaciones Económicas, Jurídicas, Políticas y Sociales de la Actual Estrategia para el Campo Mexicano.	355
2.1.-	Implicaciones Económicas.	355
A.-	El Tratado de Libre Comercio y el Sector Agropecuario.	360
2.2.-	Implicaciones Jurídicas.	368
A.-	Reformas al Marco Jurídico en lo Interno.	369
1.-	En Materia de Tenencia de la Tierra.	371
2.-	En Materia Jurídico-Administrativa.	372
3.-	En Materia de Organización.	373
4.-	En Materia Financiera.	374
B.-	Reformas al Marco Jurídico en lo Externo.	379
C.-	Reformas a la Constitución.	382 b
2.3.-	Implicaciones Políticas.	383
2.4.-	Implicaciones Sociales.	385
3.-	El Crédito Rural a Partir del Manejo Financiero de Banrural, S.N.C.	389
4.-	El Tratado de Libre Comercio (TLC) entre E.U.A., Canadá y México; y la Banca de Desarrollo.	393
4.1.-	Impacto del TLC para la Banca de Desarrollo. Principales Condiciones para su firma.	394
4.2.-	Riesgos y Oportunidades del TLC para la Banca de Desarrollo.	395

5.- El Crédito Rural en el Derecho Comparado.	400
5.1.- El Banco de Crédito Agrícola en España.	400
5.2.- El Sistema de Crédito Rural en Colombia.	403
CONCLUSIONES.	416
FUENTES DE INFORMACION E INVESTIGACION.	424
INDICE DE AUTORES.	438
INDICE DE MATERIAS.	441

**ABSTRACT OF THE DOCTORAL DISSERTATION
LEGAL AND FINANCIAL ASPECTS OF CREDIT FOR
THE RURAL SECTOR IN MEXICO
BY RAFAEL GOMEZ MEDINA, J.D.**

This study, consisting of six chapters, sets forth the major problems and offers some solutions to issues facing the Mexican banking system, and particularly the National Rural Credit Bank, in financing the rural sector of the country. The study begins in chapter I with an analysis of the concepts underlying the rural credit policy and practices of current legal and economic systems in different countries of the world, and discusses recent reforms in these systems, such as the introduction in Mexico of the concept of modernization of the rural sector.

Chapter II traces the historical development of the main institutions, instruments and methods which have been used to promote rural development in this country, primarily through public and private credit, which constitutes the main subject of this thesis. In addition, it examines the legal framework which has provided the basis for credit activity in the primary sector of the economy.

Chapter III provides a comprehensive description of the existing structure of public administration for carrying out activities to promote growth in the rural sector, basically through credit offered by the government at the federal and state, as well as the municipal levels. At the same time, the private banking system is viewed as the most important mechanism of private enterprise for financing the rural sector.

Governmental action to modernize the rural area of the country is analyzed from the perspective of administrative law, starting with the National Planning System, which is the principal legal instrument of the government for establishing its policies, guidelines and actions in the rural sector. For this reason, current and prospective notions concerning rural credit are based on the National Development Plan for 1983-1984, the National Program for Rural Modernization for 1980-1984, the National Program for Financing Development for 1980-1984, and the Program of Modernization and Support of the Rural Banking System. These constitute the legal documents and administrative norms for the establishment of governmental action in rural areas, insofar as financing and related issues are concerned.

This thesis contends that the single most important problem in rural areas is the lack of financial resources and of capital investment. To counteract this problem, a proposal is made on ways to stimulate investment from two different perspectives. First, capital could be channeled to this sector from that generated by the liberalization of the Mexican financial system; by the signing of the Free Trade Agreement between the U.S., Canada and Mexico; by modifications in the Constitution and in the legislative framework, as well as in the financial and credit policies of the government which would

.....

allow for necessary economic and legal changes to occur which affect this sector. Second, a more efficient management of the Development Banking System, particularly the National Rural Credit Bank, could provide increased financial resources for those sectors lagging economically (in this case, the rural sector).

To make the Rural Banking System efficient and profitable, several measures are proposed, consistent with the specific sectorial program (PNMC 1990-1994) and the FRONAFIDE program for 1990-1994. Significant among them are better management of its financial and credit policy, beginning with greater thrift, restraint and good sense in handling its operating budget, and with sound management of its finances through increased revenues stemming from better credit collection and from the profitable investment of its resources. The preceding considerations are examined in chapters IV and V of the thesis, respectively, with an analysis of the role of the National Rural Credit Bank in the new project for the allocation of financial resources to rural areas, in those aspects involving the Program of Modernization and Support of the Rural Banking System. The analysis also extends to the finances of the bank, with respect specifically to the financial instruments it uses, its funding mechanisms, planning and programming of its budget, allocation of its resources, and its present financial and credit policy.

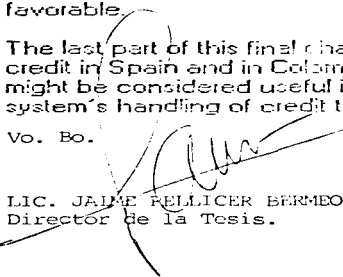
Chapter VI of this study explores the prospects which it considers the National Rural Credit System and the rural sector in general to have, based on an analysis of the economic, legal, political and social implications which the present strategy has for this sector.

In view of the new economic and legal context which has evolved from the change in the structure of the economy towards increased liberalization and openness to foreign markets, and the change in both the Constitution and in the legislative framework, respectively, the allocation of more productive investment to the rural sector by the Mexican financial system in general, and by the Rural Banking System in particular, is considered ever more feasible.

Consequently, the future prospects for the National Rural Credit System and for the economic development and growth of the rural sector, as well as the social welfare of the inhabitants of rural areas, are seen as encouraging and favorable.

The last part of this final chapter includes a study in comparative law of rural credit in Spain and in Colombia. Both cases illustrate different aspects which might be considered useful in improving the Mexican private banking system's handling of credit to the rural sector.

Vo. Bo.



LIC. JAIME PELLICER BERMÚDEZ
Directór de la Tesis.

SINTESIS DE LA TESIS DENOMINADA: "ASPECTOS JURIDICO-FINANCIEROS DEL CREDITO RURAL EN MEXICO", QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE -- DOCTOR EN DERECHO PRESENTA EL LIC. RAFAEL GOMEZ MEDINA.

En esta investigación integrada por seis capítulos, se expone y resuelve en sus generalidades la problemática del sistema bancario mexicano y en lo particular del Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C., para financiar al sector rural del país.

Para lograr lo anterior en el Capítulo I se parte de un análisis de las ---- ideas sobre el crédito rural en los diferentes sistemas jurídicos y económicos vigentes en el mundo, considerando las reformas recientes que se efec--- túan en tales sistemas; como por ejemplo en México con el concepto de Modernización del Campo.

En el Capítulo II se presenta el proceso histórico de las principales instituciones, instrumentos y métodos que han sido utilizados para apoyar el desarrollo rural del país, esencialmente mediante el crédito público y privado, que constituye el objeto central de estudio en ésta tesis, así como del marco jurídico que ha servido de base para el ejercicio de la actividad crediticia en el sector primario de la economía.

El Capítulo III describe en forma integral la estructura existente en la administración pública para realizar las actividades de fomento al campo, básicamente a través del crédito tanto en los niveles de gobierno federal y estatal como municipal.

Asimismo se muestra a la banca privada como el agente más importante de la administración privada para financiar al sector rural. Desde la perspectiva del Derecho Administrativo se estudia la acción gubernamental para modernizar al campo partiendo del Sistema Nacional de Planeación como el principal instrumento jurídico del gobierno para establecer sus políticas, lineamientos y acciones en el medio rural. Por ello, nuestras concepciones actuales y en sus perspectivas sobre el crédito rural tienen como fundamento al Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, al Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994, al Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1990-1994, y al Programa de Modernización y Fortalecimiento del Sistema Banrural; ya que constituyen los documentos jurídicos y las normas administrativas para el establecimiento de las previsiones y acciones del gobierno en el campo tratándose de su financiamiento y de sus demás aspectos.

En este trabajo se parte de la consideración de que el problema más importante del campo es la falta de recursos financieros y de inversión. Para resolver éste problema se propone estimular la inversión y el crédito desde dos -- ángulos: a).- Canalizar la inversión que se genere con la liberalización -- del sistema financiero mexicano y con la firma del Tratado de Libre Comercio entre E.U., Canadá y México, mediante la transformación del marco Constitucional y legal, así como de las políticas financieras y crediticias del gobierno que permitan los cambios económicos y jurídicos que demanda el sector; y b).- La operación eficiente de la Banca de Desarrollo, principalmente del Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C., para apoyar financieramente a los -- sectores atrasados de la economía (en éste caso del sector rural).

Para lograr la eficiencia y rentabilidad del Sistema Banrural se proponen diversas acciones en el marco del programa sectorial específico (PNMC 1990-1994) y del PRONAFIDE 1990-1994, destacando la necesidad de manejar adecuadamente su política financiera y crediticia a partir de una mayor austeridad, disciplina y racionalidad de su gasto administrativo, y del manejo sano de sus finanzas con la mayor obtención de ingresos por recuperaciones de crédito y la inversión productiva de sus créditos.

Lo anterior se estudia respectivamente en los capítulos IV y V de la tesis, con el análisis del Banco Nacional de Crédito Rural en el nuevo proyecto de financiamiento al campo, en los aspectos que comprende el Programa de Modernización y Fortalecimiento del Sistema Banrural; y de las finanzas del banco en lo relativo a los instrumentos financieros que utiliza, sus mecanismos de fondeo, la programación y presupuestación del gasto, la asignación de recursos, y su actual política financiera y crediticia.

En el Capítulo VI de éste trabajo se exponen las perspectivas que a nuestro juicio se presentan para el Sistema Nacional de Crédito Rural y para el campo en general, partiendo del estudio de las implicaciones económicas, jurídicas, políticas y sociales que comprende la actual estrategia para el sector.

Ante la nueva realidad económica y jurídica derivada del cambio estructural de la economía hacia una mayor liberalización y apertura al exterior, y del cambio en el marco Constitucional y legislativo respectivamente, consideramos que las posibilidades para destinar más créditos e inversión productiva al campo son mayores, tanto por parte del sistema financiero mexicano en general, como de la banca privada nacional y extranjera, en especial de la Banca de Desarrollo y en particular del Sistema Banrural.

En consecuencia, las perspectivas del Sistema Nacional de Crédito Rural y del desarrollo y crecimiento económico del campo, así como del bienestar social de los campesinos son alentadoras y positivas.

Finalmente en el último capítulo de la investigación se desarrolla un estudio en Derecho Comparado sobre el crédito rural en España y Colombia. Ambos casos ilustran diversos aspectos que pueden ser considerados principalmente para perfeccionar la operación de la Banca Privada mexicana en su apoyo crediticio al campo.

Vo. Bo.

LIC. JAIME PELLICER BERMEO
Director de la Tesis.

INTRODUCCION

El presente trabajo tiene como objetivo esencial exponer la proble
mática jurídico-financiera del actual sistema nacional de --
crédito rural y las propuestas de solución a dicha problemática.

Para lograr los objetivos propuestos se desarrolla la investiga
ción a partir de diferentes enfoques que consideran en especial
diversos aspectos del crédito rural y en general otras cuestio-
nes jurídicas, económicas y administrativas del sector rural --
del país.

El planteamiento de la tesis se estructura desde el punto de --
vista jurídico-financiero del Sistema Financiero Mexicano en re
lación con el crédito rural; y desde el punto de vista jurídico
financiero del Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C. Se estu
dian de manera especial por su importancia y trascendencia ---
actual, diversos aspectos del Sistema Banrural.

El contenido del trabajo está organizado en seis capítulos y di
ferentes temas y subtemas a partir de los cuales se integra la-
parte sustancial del mismo y se logran los resultados que resuel
ven los problemas planteados.

En el primer capítulo se presentan los elementos filosófico-ju-
rídicos del crédito rural en distintas perspectivas como son: -
la génesis de las ideas del crédito rural con la exposición de
sus conceptos fundamentales y la evolución histórica de las ins
tituciones financieras del campo; el individuo y la colectivi--

dad como sujetos del crédito rural en las diferentes etapas históricas de México; la justicia social en los documentos de planeación nacional; el crédito rural en la ideología de la Revolución Mexicana y en el concepto de Modernidad; finalmente se analiza desde el ámbito conceptual, económico y jurídico al crédito rural en el Neoliberalismo dentro de los principales Estados capitalistas con referencia especial al caso de los E.U.A., y - el financiamiento al campo en la perspectiva del socialismo con Gorbachov.

En el segundo capítulo se expone la situación histórico-legislativa del crédito rural en México a partir de los primeros gobiernos revolucionarios y las instituciones oficiales de crédito rural en la etapa posrevolucionaria. Asimismo se desarrolla la evolución del sistema bancario nacional y su relación con el financiamiento al campo en sus diversas etapas que comprende el sistema de bancos privados, la banca nacional y mixta, la banca nacionalizada, la banca de desarrollo y la banca múltiple; y finalmente bajo las actuales disposiciones jurídicas que regulan a la banca mexicana, con especial referencia al crédito rural - en sus aspectos formales como son los sujetos de crédito, tipos de crédito, características de los préstamos, condiciones generales para la operación de los créditos, el seguro agrícola integral, formalidad de los créditos y el término del contrato y extinción de los créditos.

El capítulo tercero se relaciona con la estructura administrativa del sistema nacional de crédito rural desde un ángulo integral, precisando las diversas formas de organización administrativa

tiva desde las que se ejercita la función crediticia para el -- agro nacional. Así se estudian y explican por su importancia y participación, a las dependencias del Gobierno Federal como la-SHCP, SARH, SPP y SRA entre otras; los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, fideicomis-- sos y organismos desconcentrados del Gobierno Federal, haciendo especial mención del Banco de México por medio de FIRA y de las instituciones de banca múltiple y de desarrollo. Por último,-- se prevé la participación que tienen en la materia los gobier-- nos de las entidades federativas y los municipios a través del- Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), y las organizacio-- nes campesinas mediante el Consejo Nacional Agropecuario ----- (CNA) y el Congreso Agrario Permanente (CAP).

En el cuarto de los grandes apartados en que se divide la pre-- sente investigación se precisa en forma concreta la situación - de Banrural en el nuevo proyecto de financiamiento al campo me- xicano, describiendo en principio la definición y naturaleza ju- rídica del banco, y con posterioridad diferentes aspectos como- su estructura orgánica, la transformación de sus funciones y -- atribuciones, los principales programas, subprogramas y proyec- tos que se desarrollan, las condiciones de operación del nuevo- programa en las Normas de Operación de Crédito del Sistema Ban- rural y en la práctica; y finalmente, la viabilidad administra- tiva del proyecto en marcha.

De igual manera en el capítulo quinto se describen específica-- mente las finanzas del Banco Nacional de Crédito Rural, por me- dio del análisis preciso de los instrumentos financieros que --

utiliza, los mecanismos de fondeo con que cuenta, la programación y presupuestación del gasto que realiza, la asignación de recursos que efectúa, la política financiera y crediticia que ejerce, y por último, la actual situación financiera que registra.

En el sexto y último de los capítulos que integran esta investigación se exponen las actuales perspectivas del sistema nacional de crédito rural desde las consideraciones sustantivas y formales sobre el crédito rural que comprende elementos como el análisis del Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994, las implicaciones económicas, jurídicas, políticas y sociales de la actual estrategia para el campo mexicano con el estudio del Tratado de Libre Comercio y el sector agropecuario, de las reformas al marco jurídico en lo interno y externo en los ámbitos de tenencia de la tierra, jurídico-administrativo, de organización, y en materia financiera; el crédito rural a partir del manejo financiero de Banrural como una propuesta central de solución, el Tratado de Libre Comercio y la Banca de Desarrollo en relación con los impactos, riesgos y oportunidades que propiciará, haciendo una particular reflexión sobre Banrural. Para concluir se realiza un estudio en derecho comparado sobre el crédito rural en los Sistemas de España y Colombia.

Estas son las partes fundamentales que conforman el trabajo que presentamos y el cual se desarrolla con el afán de lograr no so-

lamente un trabajo original, sino una investigación con un alto grado de originalidad y actualidad.

MARCO METODOLOGICO**A.- PROBLEMA OBSERVADO.**

Fundamentalmente detectamos dos problemas. Por un lado se encuentra la actual incapacidad del Sistema Financiero Mexicano en general, conformado básicamente por los fideicomisos de fomento del Gobierno Federal, las instituciones de Banca Múltiple y las instituciones de Banca de Desarrollo, en particular del Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C.; para financiar de manera suficiente al sector rural del país. Lo anterior ante la falta de recursos financieros que en lo general se registra en nuestro país, y por existir un conjunto de organismos con una estructura administrativa y funcional que no resultan del todo acordes a las nuevas realidades nacionales. De ahí la necesidad actual de transformar de manera importante tales organismos, muchos de los cuales ya se están adaptando como por ejemplo Banrural, con la reprivatización de la Banca Múltiple y con la revisión de los fideicomisos públicos relacionados con el sector, en todos los casos desde el punto de vista estructural y funcional.

Por otra parte encontramos que las necesidades referidas y con la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre México, Estados Unidos de Norteamérica y Canadá, han propiciado que el marco jurídico tanto del crédito rural como del sector agropecuario en general, carezca en sus diversos ordenamientos jurídicos y normativos de positividad.

Ante ello, surge la necesidad de llevar a cabo una importante serie de reformas y adiciones a los ordenamientos vigentes a fin de volverlos jurídicamente positivos y eficaces.

Para los anteriores problemas, se desarrollan las propuestas de solución como parte sustancial de éste trabajo.

Tratamiento especial se otorga a los problemas que presenta Banrural, los cuales corresponden de la misma forma a los ya presentados; sin embargo esta institución de crédito en particular presenta cuatro problemas esenciales a resolver que son:

- a).- La insuficiencia de recursos propios y de terceros para financiar las actividades del sector rural;
- b).- La falta de recuperación de los créditos ejercidos;
- c).- Una situación financiera deficitaria; y
- d).- Un marco jurídico inadecuado y una estructura administrativa compleja que obstaculizan su ágil y eficiente funcionamiento.

De igual manera el objeto de ésta investigación consiste en resolver la anterior problemática mediante un conjunto de lineamientos y acciones que son expuestos y desarrollados a lo largo de la misma.

B.- HIPOTESIS CENTRALES.

Se conforman por nuestras propuestas de solución a los problemas observados y consisten en las siguientes:

- 1.- Sólo a través de profundas transformaciones administrativas jurídicas y operativas de los principales organismos financieros del sector rural es posible el sano manejo financiero y que éste reporte márgenes financieros que generen recursos susceptibles de canalizarse a dicho sector.
- 2.- Con la firma del TLC en materia financiera y principalmente en relación con la Banca de Desarrollo, así como en materia agropecuaria en general; será posible por un lado que se ob tengan recursos financieros del exterior y que se estimulen las inversiones directas en el agro, y por otro que se alcancen mayores niveles de desarrollo rural.
- 3.- Mediante la regulación jurídica y el óptimo manejo de los instrumentos que conforman el Sistema Nacional de Planeación, se puede lograr la realización de los objetivos y metas establecidos.
- 4.- En especial los problemas de Banrural se pueden resolver si se realizan las siguientes acciones:
 - 4.1.- El uso pleno de sus facultades jurídicas para obtener recursos y para invertirlos correctamente con criterios de rentabilidad y eficiencia.
 - 4.2.- Apego a la normatividad jurídica y administrativa, y con un criterio financiero y económico sólidamente sustentado, recuperar los créditos ejercidos.
 - 4.3.- Un manejo de sus finanzas realmente sano, fortaleciendo la obtención de recursos propios sin comprometer excesivamente su posición financiera e invertiéndolos con seguridad en proyectos adecuados.

4.4.- Actualización satisfactoria del marco jurídico -- en que se sustenta el funcionamiento y toda la operativa del Sistema Banrural; asimismo si se conforma un correcto marco administrativo que regale una estructura administrativa idónea.

C.- MODELO TEORICO.

El modelo teórico que se sigue en esta investigación está comprendido dentro de las corrientes neopositivistas bajo la forma --- orientada hacia un funcionalismo que establece una unidad funcional del todo con carácter universal en relación con la parte (1). En este caso del Sistema Jurídico y Económico en los que nos desenvolvemos, con respecto a los cambios que en el campo jurídico-financiero en general y del crédito rural en particular se están efectuando, y en otros aspectos que es necesario definir con precisión fundándose en los intereses nacionales y en congruencia con las transformaciones económicas, jurídicas y políticas -- que se registran en el mundo.

Nuestra perspectiva teórica orienta el enfoque metodológico a la utilización del tipo de técnicas para recopilar la información,-

(1) RAUL ROJAS Soriano, El Proceso de la Investigación Científica, Edit. Trillas 3a. Ed., 4a. Reimpresión, México, --- D.F. 1988. P. 58.

el tipo de datos que se obtienen y el carácter del análisis: mostrar como funciona el actual sistema de crédito rural en sus aspectos jurídico-financieros y resolver las disfunciones existentes a efecto de hacer congruentes los cambios del Estado Mexicano, de la política económica, de los modelos económicos y del sistema jurídico aplicados en la actualidad, con los requerimientos y la nueva perspectiva que debe tener el financiamiento al campo mexicano, considerando como aspectos fundamentales la obtención de ingresos en forma autárquica y la recuperación de los créditos e inversiones conforme a una sana práctica bancaria y financiera en un marco jurídico y administrativo vigente y eficaz. Con este modelo teórico se determina cuál es y si existe o no viabilidad para el desarrollo y aplicación con resultados positivos de la estrategia planteada para el agro nacional.

D.- SISTEMA DE VERIFICACION Y COMPROBACION DE LAS HIPOTESIS.

El sistema que hemos previsto para verificar y comprobar nuestras hipótesis, está basado en una fundamentación teórico-jurídica y en la recopilación de información "empírica-pragmática", que examina los hechos de la experiencia en la aplicación de las disposiciones jurídico-normativas y su eficacia (2) sobre las hipóte-

(2) HECTOR FIX-ZAMUDIO, Metodología, Docencia e Investigación Jurídicas, Edit., Porrúa, 3a. Ed., México, D.F. 1988 ---- Pp. 39, 77 y 417.

sis planteadas.

No se pretende el establecimiento de categorías o leyes sobre la materia, sino la debida comprobación empírica recogida de la realidad y la práctica con una previa sustentación teórica y legislativa.

Asimismo, la comprobación de las hipótesis se sustenta en técnicas adecuadas a la naturaleza de la investigación, destacando la utilización de todo tipo de información documental, estadística, analítica, crítica, teórica, legislativa y científica (3), que nos permite formular nuestras conclusiones y tesis respectivas.

(3) RAUL ROJAS, Soriano, Ob. Cit. Pp. 110 a 116.

ELEMENTOS FILOSOFICO-JURIDICOS DEL CREDITO RURAL

- 1.- Génesis de las Ideas del Crédito Rural.
 - 1.1.- Conceptos Fundamentales.
 - 1.2.- Evolución Histórica Institucional.
 - A.- Los Pósitos.
 - B.- Las Cajas de Comunidad.
 - C.- El Banco de San Carlos.
 - D.- Las Instituciones de Crédito.
 - E.- Los Bancos Hipotecarios.
 - F.- Los Bancos Refaccionarios.
 - G.- La Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la - Agricultura.
- 2.- Individuo y Colectividad en el Crédito al Campo.
 - 2.1.- En la Colonia y en la Independencia.
 - 2.2.- En la Constitución de 1857.
 - 2.3.- En la Constitución de 1917.
 - 2.4.- En las Instituciones Oficiales de Crédito surgidas de la Revolución Mexicana.
 - 2.5.- En la Actual Ley General de Crédito Rural.
- 3.- La Justicia Social en el Crédito al Campo.
 - 3.1.- Concepto de Justicia Social.
 - 3.2.- La idea contenida en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982.
 - 3.3.- La Justicia Social en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.
 - 3.4.- Concepto del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

- 4.- El Crédito Rural en el Neoliberalismo con los Principales Estados Capitalistas.
 - 4.1.- Antecedentes Generales.
 - 4.2.- El Caso de los E.U.A.
 - 4.3.- Situación del GATT en la Ronda Uruguay con relación a la Agricultura.
- 5.- El Financiamiento al Campo en la Perspectiva del Socialismo Soviético con Gorbachov.
 - 5.1.- Condiciones Generales Previas.
 - 5.2.- Actual Situación.
 - 5.3.- Principales Perspectivas.
- 6.- El Crédito rural en la Ideología de la Revolución Mexicana y en el Concepto de Modernidad.
 - 6.1.- En la Ideología de la Revolución Mexicana. *
 - 6.2.- En el Concepto de Modernidad.

1.- GENESIS DE LAS IDEAS DEL CREDITO RURAL

1.1.- CONCEPTOS FUNDAMENTALES

Antes de precisar como surgieron las primeras ideas sobre el crédito rural, es necesario entender algunos conceptos fundamentales como son el concepto de CREDITO, CREDITO AGRICOLA, CREDITO AGRARIO y finalmente CREDITO RURAL.

CREDITO: Se puede emitir un concepto de crédito dependiendo de la perspectiva desde la cuál se pretenda explicarlo, así por ejemplo el Dr. Raul Cervantes Ahumada nos dice que "en un sentido genérico, crédito (del latín credere), significa confianza. De una persona en quien se cree, a la que se le tiene confianza, se dice que es una persona digna de crédito" (1). También se dice que el crédito es un "préstamo en dinero, mercancías o servicios concedido bajo determinadas condiciones" (2). Sin embargo desde el punto de vista económico el crédito "consiste en la entrega de un bien o de cierta cantidad de dinero a una persona -- con la promesa de su pago en un plazo determinado. Sus elementos son la confianza, el plazo, el préstamo y, en algunas ocasiones, el interés que se cobra. Sus ventajas son: 1º.- Pone capi-

(1) RAUL CERVANTES AHUMADA, Títulos y Operaciones de Crédito, Edit., Herrero, S.A. lla. Ed., México, D.F. 1979. Pp. -- 207 y 208.

(2) BREVE DICCIONARIO POLITICO, Edit., Progreso, Moscú, URSS 1983. P. 123.

tal a disposición de quien no lo posee y facilita la disponibilidad de capitales a las personas que tienen aptitudes para utilizarlos; permite situar los fondos de los lugares donde abundan a donde son escasos; 2º.- Facilita el uso del pequeño ahorro; con la acumulación de los pequeños ahorros se forman grandes capitales para ser aplicados a la creación de empresas importantes y - 3º.- Se ahorra el uso de la moneda y en esa forma da mayor elasticidad y volumen a las operaciones de comercio" (3).

Una concepción jurídica del crédito establecería que "es el derecho que tiene una persona (acreedora) de recibir de otra (deudora), la prestación a que esta se encuentra obligada" (4).

Finalmente, en tanto que es el crédito una operación que debe -- formalizarse jurídicamente por medio de un contrato, podemos decir que "es la disposición, desde el punto de vista del acreditante y la posibilidad, desde el punto de vista del acreditado, de efectuar un contrato de crédito, esto es, un contrato cuya finalidad es la producción de una operación de crédito; mientras -- que por operación de crédito debe entenderse, por parte del acreditante, la cesión en propiedad regularmente retribuida de capi-

(3) SANTIAGO ZORRILLA ARENA y JOSE SILVESTRE MENDEZ, Diccionario de Economía, Edit. Oceano, S.A., México, D.F. 1984. - P. 31.

(4) RAFAEL DE PINA, Diccionario de Derecho, Edit., Porrúa, -- 13a. Ed., México, D.F. 1985. P. 191.

tal (concesión de crédito), y por parte del deudor, la aceptación de aquel capital con la obligación de abonar intereses y de volverlo en la forma pactada" (5).

Una vez establecido el concepto de crédito es necesario ahora estudiar lo que entendemos como formas específicas del crédito general que para efectos de nuestro estudio son las siguientes: CREDITO AGRICOLA: Debemos entenderlo como una "forma de financiamiento de las diversas actividades de explotación y comercialización de los bienes y productos del campo" (6). Algunos autores no aceptan este concepto y prefieren hablar de CREDITO AGRARIO -- por ser un concepto más amplio que comprende el financiamiento de todas las actividades y obras del campo, entendiéndolo como -- "un sistema especial de crédito condicionado por la naturaleza de su fin, que es la de proporcionar a los agricultores, propietarios o no de la tierra que explotan, los recursos necesarios para el fomento de sus operaciones agrarias, entendiéndose por tales, no solo las del cultivo del campo, sino también las íntimamente relacionadas con el mismo, y desde la preparación de la --

- (5) ARWED, KOCH, El Crédito en el Derecho, Edit., Revista de Derecho Privado, Madrid, España 1946. P. 21.
- (6) JOSE BARRAGAN BARRAGAN, Diccionario Jurídico Mexicano, -- Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Edit. Porrúa. 2a. Ed., Tomo A-CH, Serie Varios No. 36, México, -- D.P. 1987. P. 775.

tierra y las obras de mejoramiento, hasta la recolección y venta de las cosechas y productos" (7). Este concepto es válido, sin embargo en la actualidad se habla de CREDITO RURAL el cual es un concepto más técnico y moderno para definir el financiamiento -- que se otorga a las actividades del campo y su capitalización; -- de ahí que la Ley General de Crédito Rural en su artículo 1º inciso b) señala que el crédito rural "es el que otorguen las instituciones autorizadas, destinado al financiamiento de la producción agropecuaria y su beneficio, conservación y comercialización; así como al establecimiento de industrias rurales y, en general, a atender las diversas necesidades de crédito del sector rural del país que diversifiquen e incrementen las fuentes de empleo e ingresos de los campesinos" (8).

En síntesis, el concepto de crédito rural es el correcto de ahí que a lo largo de esta investigación haremos referencia a él como el aspecto fundamental en torno al cual gira el desarrollo de este trabajo.

1.2.- EVOLUCION HISTORICA INSTITUCIONAL

Las ideas sobre el crédito rural surgen de las necesidades pro--

- (7) LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ, El Crédito Agrario en México, --- Edit., Porrúa, 2a. Ed., México, D.F., 1977. P. 37.
- (8) Ley General de Crédito rural, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día lunes 5 de Abril de 1976.

ductivas y económicas derivadas de la escasez de alimentos como uno de los problemas constantes que ha tenido la humanidad desde las civilizaciones más antiguas.

Desde la época del Patriarca José, en Egipto, se acostumbró el almacenamiento de granos con objeto de prevenir los años de escasez. También existió este sistema entre los romanos, para quienes algunas leyes disponían que los agricultores vendieran al gobierno determinada cantidad de trigo, que este conservaba para atender a las necesidades públicas en casos especiales.

Estas ideas evolucionaron dando lugar a la creación de instituciones y de figuras jurídicas que se establecieron en diversas legislaciones de los países que las aplicaron. Así en nuestro sistema jurídico encontramos antecedentes de instituciones y normas jurídicas provenientes del derecho español.

En México, las ideas del crédito rural surgen y evolucionan de la siguiente manera:

A.- Los Pósitos, B.- Las Cajas de Comunidad, C.- El Banco de San Carlos, D.- Las Instituciones de Crédito, E.- Los Bancos Hipotecarios, F.- Los Bancos Refaccionarios, G.- La Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura (9).

A.- LOS POSITOS.

Fueron instituciones creadas en España para el almacenamiento de granos, especialmente de trigo y maíz, con el objeto de facili-

(9) LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ, Ob. Cit. Pp. 37 a 55.

tarlos a los agricultores, tanto para la siembra de sus tierras como para la atención de sus necesidades. Los vecinos de los -- pueblos agrícolas, forzados por sus necesidades, atendiendo a su personal experiencia, acogieron esta institución con entusiasmo y, además, los mismos gobiernos y los particulares la fomentaron. El funcionamiento de los Pósitos era muy sencillo y según el --- maestro Mendieta y Nuñez, a ello se debió la gran popularidad -- que alcanzaron en España. Estaban bajo el cuidado de una Junta -- que tenía la obligación de reunir los granos y de repartirlos, -- procurando su reintegro. Se entregaba a los agricultores que lo solicitaban, determinada cantidad de granos a cambio de una obligación que debería estar suscrita por el beneficiado u obligado y por un fiador. El plazo que se otorgaba para el reintegro de estos préstamos en especie, era el que mediaba entre la entrega de los granos y la cosecha próxima: quien recibía el préstamo debería reintegrar lo recibido, más un aumento proporcional (10).

En cuanto a disposiciones jurídicas que regularon en España los -- Pósitos encontramos la "Pragmática" de Felipe II del 15 de mayo de 1584; la "Provisión" de Felipe V del 19 de Octubre de 1735, y el "Reglamento" de Carlos IV que organizó sistemáticamente a los Pósitos, de manera que en 1735 ya existían en España 7,813 entre reales y píos (públicos y privados), lo que nos muestra la gran-

(10) Cfr. Idem. Pp. 37 y 38.

importancia que tuvo esta institución de crédito rural. Sin embargo, el gobierno frecuentemente acudió a los Pósitos en demanda de fondos a veces gravándolos con impuestos y otras con préstamos que no siempre pagaba, propiciándose con ello su ruina --- (11). A efecto de contrarrestar la decadencia de la institución.

(11) Rafael Ramos Bascuñana en su obra El Crédito Agrícola, - Cajas Rurales de Préstamo, 2a. Ed., T. I. Cartagena 1902 p. 134 nos presenta los siguientes datos que demuestran la importancia y evolución de los Pósitos en España:

" En 1558 había en España 12,000 Pósitos. En 1792, funcionaban 9,604. En 1799 se les impuso un donativo del -- 20% de sus existencias para el cual hubieron de vender -- la fanega de trigo a diez reales.

De 1814 a 1822, se les sujetó a nueva expoliación, obligándolos a la condonación de las deudas atrasadas.

En el año de 1836 un nuevo anticipo reintegrable y jamás reintegrado, les arrebató la respetable suma de seis millones que se destinaron a los gastos de guerra civil.

En 1839 el despojo fue total, pues todos sus caudales se pusieron a disposición de las Diputaciones y fueron destinados a los más ruinosos gastos irrogados por nuestras desdichadas contiendas civiles.

Pues bien, no obstante esa deplorable serie de depredaciones, sin ejemplo, en 1866 todavía existían en España 3,400 Pósitos con 180 millones de reales y en aquel año socorrieron a 150,000 labradores, dándoles 600,000 fanegas de trigo y repartiendo entre cinco millones de reales".

Citado por LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ, Ob. Cit. Pp. 39 y 40.

importancia que tuvo esta institución de crédito rural. Sin embargo, el gobierno frecuentemente acudió a los Pósitos en demanda de fondos a veces gravándolos con impuestos y otras con préstamos que no siempre pagaba, propiciándose con ello su ruina ---

(11). A efecto de contrarrestar la decadencia de la institución,

(11) Rafael Ramos Bascañana en su obra El Crédito Agrícola, - Cajas Rurales de Préstamo, 2a. Ed., T. I. Cartagena 1902 p. 134 nos presenta los siguientes datos que demuestran la importancia y evolución de los Pósitos en España:

" En 1558 había en España 12,000 Pósitos. En 1792, funcionaban 9,604. En 1799 se les impuso un donativo del -- 20% de sus existencias para el cual hubieron de vender -- la fanega de trigo a diez reales.

De 1814 a 1822, se les sujetó a nueva expropiación, obligándolos a la condonación de las deudas atrasadas.

En el año de 1836 un nuevo anticipo reintegrable y jamás reintegrado, les arrebató la respetable suma de seis millones que se destinaron a los gastos de guerra civil.

En 1839 el despojo fue total, pues todos sus caudales se pusieron a disposición de las Diputaciones y fueron destinados a los más ruinosos gastos irrogados por nuestras desdichadas contiendas civiles.

Pues bien, no obstante esa deplorable serie de depredaciones, sin ejemplo, en 1866 todavía existían en España 3,400 Pósitos con 180 millones de reales y en aquel año socorrieron a 150,000 labradores, dándoles 600,000 fanegas de trigo y repartiendo entre cinco millones de reales".

Citado por LUCIO MENDEIETA Y NUÑEZ, Ob. Cit. Pp. 39 y 40.

el Gobierno dictó numerosas disposiciones, decretos, leyes y -- circulares con el objeto de reconstruir los Pósitos. Así en -- 1906 fue dictada una ley que estableció el funcionamiento de -- los Pósitos sobre nuevas bases, de tal modo que permitió en --- ciertos casos su modernización ya que no solo se hacían préstamos en granos, sino en metálico o en aperos de labranza. En -- 1920 en España los Pósitos contaban con un capital aproximado -- de 35 millones de pesetas, subsistiendo incluso hasta nuestros días con adaptaciones acordes a la realidad social del pueblo -- español que para el maestro Lucio Mendieta y Nuñez según datos -- publicados por el Instituto de Economía Americana, existen los Pósitos aún cuando el Crédito Agrario está centralizado en el -- Ministerio de Economía Nacional que opera con ellos (12).

La institución de los Pósitos llegó a México con la Colonia en la Nueva España y se reguló en la Recopilación de las Leyes de Indias que en la ley XI, Libro IV, Título XIII prohibió a ---- las autoridades hacer extracciones innecesarias e indebidas de los Pósitos, lo anterior en razón al abuso que en muchas ocasiones se hizo de ellos.

Los Pósitos en la Nueva España no tuvieron el mismo origen ni -- éxito que en España por tratarse de una institución popular dedicada a facilitar el crédito a los campesinos pobres, y en la-

(12) Cfr. LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ, Ob. Cit. P. 40.

Nueva España el agricultor español nunca fue pobre, para los indígenas se establecieron otros tipos de instituciones como la -- que se describe a continuación.

B.- LAS CAJAS DE COMUNIDAD.

En la época colonial se creó para los labriegos indígenas una -- institución de crédito especial denominada "Cajas de Comunidad" que se formaba con los bienes comunales de la población indígena y con las aportaciones personales que los indios estaban --- obligados a hacer en dichas cajas. Su funcionamiento se basó en la Ley II, Título III, Libro IV; en la Ley XXI, Título IV, - Libro VI y en la Ley XIV, Título IV, Libro VI de la Recopila--- ción de las Leyes de Indias, en las que se precisó que en las - Cajas de Comunidades han de entrar todos los bienes que el cuer-- po y colección de indios de cada pueblo tuviere, para que de -- ahí se gaste lo preciso en beneficio común de todos y se atien-- da a su conservación y aumento y todo lo demás que convenga, -- distribuyéndolo por libranza, buena cuenta y razón, y asimismo, las escrituras y recibos por donde constare de su capital y --- efectivo. La aportación consistía en el pago de un real y medio al año, que en la Nueva España se cubría en especie ya que cada indio labraba diez brazas de tierra al año, para maíz, en lugar del real y medio que pagaban a sus comunidades.

De estas cajas, se atendía a los indios necesitados y se paga--

ban los tributos y únicamente por estos dos conceptos se podían hacer extracciones de los fondos. Las Cajas de Comunidad se en contraban al cuidado de los Oficiales Reales de los Corregido-- res o Caciques, quienes estaban obligados a poner los bienes -- raíces de las mismas en el censo.

Esta institución creada por los Reyes Católicos en beneficio de los indios, fue objeto de abuso y especulación por parte de los españoles que administraban las Cajas, quienes no aplicaron los fondos a su verdadero destino o bien los perdieron intencional-- mente al grado de que se desvirtuó la finalidad original para -- la que fueron creadas, lo que propició su desaparición para fi-- nes de la época colonial.

C.- EL BANCO DE SAN CARLOS.

Se fundó a fines de la época colonial y aunque no tuvo trascen-- dencia en cuanto al crédito rural, su importancia deriva de que constituyó la primera institución de crédito en el país que fra-- casó a poco de su fundación porque en términos reales constitu-- yó un intento de desamortización de bienes del clero al otorgar créditos hipotecarios compitiendo con la iglesia. Además para su fundación se recogieron los fondos de comunidad de los pue-- blos indígenas, los que se perdieron en la quiebra de dicha ing-- titución; lo anterior volvió impopular a este Banco siendo para algunos historiadores una de las causas de la guerra de indepen-- dencia (13).

D.- LAS INSTITUCIONES DE CREDITO.

El concepto moderno de institución de crédito fue conocido en México hasta 1864 en que se estableció el primer Banco de Emisión, Circulación y Descuento bajo el Imperio de Maximiliano, - al que siguió la fundación de otros bancos que no estuvieron capacitados para hacer operaciones de crédito rural ya que sólo - estaban autorizados para hacer préstamos a corto plazo; sin embargo en la práctica este tipo de bancos otorgó créditos a los campesinos aún en contra de lo señalado por la Secretaría de Hacienda y por doctrinarios de la época, llenando en cierto modo la necesidad de crédito para la agricultura, aunque sus beneficios no llegaron a los pequeños propietarios minifundistas.

Surgió la necesidad de la especialización del crédito, lo que - se logró en la Ley General de Instituciones de Crédito de 1897 - que clasificó a las instituciones de crédito en:

- 1.- Bancos de Emisión;
- 2.- Bancos Hipotecarios; y
- 3.- Bancos Refaccionarios.

Ya hicimos referencia a los Bancos de Emisión, procederemos --- ahora a estudiar los restantes.

E.- LOS BANCOS HIPOTECARIOS.

La primera concesión para Bancos Hipotecarios data de 1883 cuando se otorgó la respectiva para la fundación del "Banco Hipotecario Mexicano" que estaba autorizado para efectuar préstamos -

hipotecarios por los que cobraron altos intereses. En 1901 se fundó el "Banco Agrícola e Hipotecario de México" que podía hacer préstamos en efectivo. Estos bancos fueron autorizados por la primera Ley de Instituciones de Crédito para hacer préstamos con interés simple pagadero en días fijos y con capital reembolsable en plazo corto y préstamos a largo plazo amortizables en anualidades que deberían comprender los intereses, la parte de capital amortizado y la remuneración del banco. Para efectuar los préstamos debía presentarse un avalúo previo de la finca -- ofrecida en garantía, se fijó un límite a las cantidades que se podían prestar, de acuerdo con el valor de la finca.

Se conviene en señalar por algunos autores que los beneficios -- prestados por estos Bancos a la agricultura fue escaso sobre todo considerando que las condiciones establecidas para los préstamos eran muy onerosas, su tramitación era lenta, molesta y costosa, con independencia de que además la titulación de la propiedad territorial era y es hasta la fecha en algunos casos deficiente. Este tipo de créditos no fue utilizado suficientemente por los campesinos en razón a las condiciones especiales establecidas para su otorgamiento y a la falta del conocimiento de sus ventajas por parte de los agricultores (14); no obstante -- que los Bancos Hipotecarios no efectuaban operaciones exclusivamente con fincas rústicas por no ser su finalidad el crédito --

(14) Cfr. Idem. Pp. 48 a 50.

agrario, la naturaleza misma de sus operaciones a largo plazo, atrajo a los agricultores con grandes extensiones de tierra los que utilizaron casi exclusivamente este tipo de crédito. Para los pequeños propietarios se crearon los Bancos Refaccionarios que se estudiarán a continuación.

F.- LOS BANCOS REFACCIONARIOS.

Se caracterizaron por estar facultados en la referida Ley de -- 1897 para hacer préstamos hasta por dos años, para facilitar el aumento de la producción agrícola y los trabajos de las minas. El plazo se amplió hasta tres años en las reformas efectuadas a la Ley en 1908.

Para obtener préstamos de estos bancos se exigía ser propietario del predio, ya que el préstamo se concedía en relación con el valor de la finca, es decir otorgaban préstamos hipotecarios. También estaban facultados para realizar préstamos prendarios con los dueños de las fincas a un plazo máximo de dos años, sobre los productos, cosechas, materias primas, ganados, aperos, maquinarias o utensilios; pero otorgando a este contrato un carácter especial. La evolución de este tipo de operaciones dio lugar al surgimiento propiamente de los créditos refaccionarios que tenían preferencia sobre otro tipo de créditos, incluso -- los hipotecarios.

El 29 de Septiembre de 1924 se dictó una nueva ley especial de Bancos Refaccionarios, pero el 31 de agosto de 1926 fue dictada

la "Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos-Bancarios" que clasificó a los bancos en:

- 1.- Bancos Refaccionarios Generales;
- 2.- Bancos Industriales; y
- 3.- Instituciones de Crédito Agrícolas.

Las Instituciones de Crédito Agrícola se regirían por la Ley que se dictó el 10 de Febrero de 1926 a la que haremos referencia - con posterioridad.

Los Bancos Refaccionarios Generales siguieron con las mismas facultades que tenían dentro de las leyes anteriores, o sea, autorizados para hacer préstamos a propietarios de negociaciones agrícolas o a quienes las exploten, con plazo máximo de tres años.

Los Bancos Refaccionarios creados por la Ley de Instituciones de Crédito de 1897 fueron un fracaso para apoyar financieramente a la agricultura, por diversas razones de índole práctica e incluso jurídica ya que sus garantías se contraponían con las exigidas para los créditos hipotecarios, al tener preferencia de créditos sobre estos, además de que siempre fueron insuficientes para satisfacer las necesidades nacionales de crédito agrícola.

G.- LA CAJA DE PRESTAMOS PARA OBRAS DE IRRIGACION Y FOMENTO DE LA AGRICULTURA.

Según el Dr. Lucio Mendicta y Nuñez fue el primer esfuerzo oficial encaminado al establecimiento en México del crédito rural-

en forma definida, el cual se efectuó por el Gobierno del General Díaz al crear esta Caja de Préstamos. Los Bancos Hipotecario y Refaccionarios eran de carácter privado, el Estado no intervino nunca en su fundación, ni respaldó con fondos del tesoro público sus operaciones; en cambio las Cajas de Préstamos tenían un carácter marcadamente oficial, mercantilista pero también social.

Estas Cajas surgen de una concesión otorgada el 3 de Septiembre de 1908 a los Bancos Nacional de México, de Londres y México y el Central Mexicano de Comercio e Industria, para el establecimiento de la "Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura, S.A."

El objeto de la institución era facilitar fondos a largo plazo y con réditos moderados a las empresas nacionales de irrigación, a las negociaciones agrícolas o ganaderas y excepcionalmente a las que explotan combustible mineral y a las metalúrgicas. Aun cuando esta institución era una sociedad anónima, el Gobierno Federal se reservó en la concesión determinados privilegios que aseguraron su control en el funcionamiento de la misma, como por ejemplo ser el titular de la primera de las tres series de acciones en las que se dividió su capital inicial de diez millones de pesos; el derecho a elegir tres de los quince miembros que integrarían su Consejo de Administración y nombrar un Comisario propietario y un suplente; interponer veto suspensivo o definitivo en el Consejo de Administración sobre las resoluciones que éste tomara respecto a la concesión de préstamos solicitados de la Caja o bien a la adquisición de créditos de los

Bancos de concesión Federal.

Según se desprende del decreto del 17 de Junio de 1908 mediante el cual se crearon estas Cajas, las funciones que realizarían - debían convertirlas en las servidoras de todos los intereses -- vinculados en la agricultura, complementando sus funciones con los Bancos de Emisión, Hipotecarios y Refaccionarios, sirviendo a la explotación de las propiedades de empresas agrícolas, ganaderas, etc.

Las expectativas de las Cajas de Préstamos no se realizaron porque el crédito no se distribuyó equitativamente entre los agricultores, refaccionando a grandes terratenientes y dejando desprotegidos a los pequeños propietarios. Además no funcionó porque se les utilizó para muchas otras maniobras políticas y financieras que desvirtuaron su finalidad, tal y como lo establecen Francisco Bulnes, Herrera y Lasso y Alberto García Granados entre otros (15).

Los primeros gobiernos revolucionarios trataron de reformar la Caja de Préstamos para darle utilidad en la organización del -- crédito agrícola, introduciéndose reformas en 1911 para que emitiera bonos hasta por 200 millones de pesos, comprara fincas -- rústicas y las fraccionara, y pudiera el Gobierno adquirir la -- mayoría de sus acciones; sin embargo en el fondo no se desterraron los vicios anteriores a pesar de los esfuerzos de reorgani-

(15) Citados por LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ, Ob. Cit. Pp.59 a 61.

zación que se llevaron a cabo también en años posteriores como fue en mayo de 1916, 1917 y 1919.

Las acciones señaladas no fueron suficientes además de que los errores y excesos cometidos en el pasado impidieron que las reformas para la reorganización de las Cajas funcionaran, motivándose con ello su liquidación el 23 de febrero de 1926 con lo que fracasó este intento oficial en la creación de una institución que apoyara el crédito agrario en México.

2.- INDIVIDUO Y COLECTIVIDAD EN EL
CREDITO AL CAMPO

2.1.- EN LA COLONIA Y EN LA INDEPENDENCIA

Como ya señalamos en el tema anterior, el financiamiento a los agricultores en la época colonial fue principalmente de carácter individual como sucedió con los pósitos y las demás instituciones para apoyar al crédito rural que se crearon con posterioridad. Sin embargo cabe destacar que existió también en forma excepcional una institución que se preocupó por financiar las actividades agrícolas de los indios como fueron las Cajas de Comunidad, configurando con ello una incipiente forma para apoyar a las colectividades de los indios de acuerdo con las propiedades y tierras comunales que ellos podían detentar como el tipo de propiedad fundamental para ellos que fue la propiedad comunal con mayor importancia que la propiedad individual. Una de las medidas acertadas de la Corona fue ordenar el respeto de la propiedad y posesión de las tierras de los pueblos de indios y organizar las comunidades en condiciones similares a las que veían observando los indígenas desde la Precolonia (16), razón por la cual en la medida de lo posible se les respetó la propiedad comunal y el crédito que se les otorgaba a través de las Ca

(16) Cfr. RAUL LEMUS GARCIA, Derecho Agrario Mexicano, Edit. LIMSA, 3a. Ed., México, D.F. 1978. Pp. 120 y 121.

jas de Comunidad era básicamente de carácter individual pero - también colectivo.

Diferente situación encontramos entre los españoles, para quienes la propiedad comunal no reviste la importancia de la propiedad individual de ahí que los apoyos financieros para estos fueron esencialmente de tipo individual y no colectivo.

En la independencia y durante la mayor parte del siglo pasado - se mantuvieron los mismos esquemas en la estructura del financiamiento al campo mexicano con la salvedad de que se generó -- una gran concentración de la propiedad en pocas manos y el despojo de la propiedad comunal de los indios, situación que sustentó la disputa del crédito individual y colectivo por la del - crédito a terratenientes y minifundistas tal y como se analizó cuando estudiamos a las Instituciones de Crédito, los Bancos Hipotecarios, los Bancos Refaccionarios y la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura de Porfirio Díaz.

2.2.- EN LA CONSTITUCION DE 1857

Además durante el siglo pasado, sobre todo con la promulgación de la Constitución de 1857 que tuteló fundamentalmente garantías y derechos de tipo liberal individualista y en forma casi nula derechos a favor de las colectividades; el crédito rural fue -- preponderantemente otorgado a los individuos en lo particular, perdiendo en la práctica el crédito colectivo toda importancia

y beneficio, siendo aun menor que el que gozaban en la época colonial, esta situación perduró aun con las Cajas de Préstamos - del General Díaz a principios de este siglo.

2.3.- EN LA CONSTITUCION DE 1917

No es sino hasta la Constitución de 1917 que se va a transformar de manera importante la propiedad agraria en México y se van a introducir una serie de derechos y garantías sociales a favor de las colectividades en el artículo 27 de dicha Constitución que permitió resolver el problema de la propiedad a través de diversas disposiciones concretas que determinaron la dotación de tierras y aguas para los pueblos, rancherías y comunidades que no las tuvieran o fueran insuficientes; el reconocimiento de condueñazgos, rancherías, pueblos y congregaciones, que de hecho o por derecho guardaran el estado comunal para disfrutar en común de sus tierras bosques y aguas; el reconocimiento del ejido como una persona moral colectiva sujeta a un régimen jurídico de especial protección y cuidado por parte del Estado; y el establecimiento de un régimen jurídico para la propiedad comunal (17).

(17) Cfr. JORGE MADRAZO, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, D.F. 1985. P. 78. Publicada en el D.O.F. el 5 de Febrero de 1917.

2.4.- EN LAS INSTITUCIONES DE CREDITO SURGIDAS
DE LA REVOLUCION MEXICANA

Durante los primeros gobiernos revolucionarios al iniciar la reforma agraria, comenzó el proceso de repartición de la tierra, - con lo cual se dejaron sentir las demandas de financiamiento para apoyar a los pequeños agricultores y ejidatarios que requererian créditos oportunos y accesibles no sólo para el trabajo de la tierra, sino también para la introducción de técnicas modernas de explotación agropecuaria (18). Para atender estas demandas, en 1926 se fundó el Banco Nacional de Crédito Agrícola con base en la Ley de Crédito Agrícola del 10 de Febrero del mismo año. De esta manera a través del Banco Agrícola se sustentó un esquema de financiamiento individual y colectivo para el campo-mexicano, pero la creciente demanda de créditos y las necesidades de especialización hicieron que en 1935 el gobierno decidiera separar los mecanismos de dotación de créditos al campo, para ello concentró las funciones del Banco Nacional de Crédito - Agrícola en el financiamiento a pequeños propietarios y, por separado, creó el Banco Nacional de Crédito Ejidal para apoyar financieramente al sector ejidal (19) el 2 de Diciembre de 1935. Con lo anterior quedaron perfectamente definidas dos instituciones

(18) HERMILO HERREJON SILVA, Las Instituciones de Crédito, - Edit., Trillas, México, D.F., 1988. P. 53.

(19) Cfr. Idem. P. 54.

nes de crédito rural que apoyarían el financiamiento al campo - en lo individual y en lo colectivo respectivamente; establecimiento con ello cual sería para el gobierno revolucionario los principios crediticios para beneficiar a individuos y grupos productores agrícolas con los apoyos provenientes de los fondos públicos.

2.5.- EN LA ACTUAL LEY GENERAL DE CREDITO RURAL

De esta manera pasando por la creación del Banco Nacional Agropecuario el 2 de Marzo de 1965 que tuvo como propósitos unificar y coordinar administrativamente los mecanismos de apoyo al campo proporcionados por los 2 bancos anteriormente señalados, y ante una evidente diversidad y contradicciones en las políticas de los tres bancos nacionales, el 27 de Diciembre de 1975 se expidió la Ley General de Crédito Rural que creó al Banco Nacional de Crédito Rural, como la única institución oficial que se encargaría de financiar el agro nacional. Esta institución es la que actualmente existe y que se encarga de otorgar créditos tanto en forma individual a pequeños productores, como en forma colectiva a grupos, ejidos, comunidades y demás formas de organización colectiva que regula la Ley Federal de Reforma Agraria y que son sujetos de crédito en los términos del artículo 54 fracciones I a X de la Ley General de Crédito Rural que establece:

"Para los efectos de esta Ley se consideran sujetos de crédito del sistema oficial de crédito rural y de la banca privada las personas morales y físicas que se señalan a continuación:

- I.- Ejidos y Comunidades.
- II.- Sociedades de Producción Rural.
- III.- Uniones de Ejidos y Comunidades.
- IV.- Uniones de Sociedades de Producción Rural.
- V.- Asociaciones Rurales de Interés Colectivo.
- VI.- La empresa social, constituida por avecindados e hijos de ejidatarios con derechos a salvo.
- VII.- La mujer campesina, en los términos del artículo 103 de la Ley Federal de Reforma Agraria.
- VIII.- Colonos y pequeños propietarios.
- IX.- Las unidades de producción, que se integren en términos de la Ley de Fomento Agropecuario.
- X.- Cooperativas agropecuarias y agroindustriales.

Asimismo, se consideran como sujetos de crédito, a todas aquellas personas morales previstas por las leyes, y que se dedican a actividades agropecuarias" (20).

Como podemos ver, la legislación vigente en materia de crédito rural permite en nuestros días que tanto las instituciones de crédito públicas (en este caso la más importante es el Banco Nacional de Crédito Rural) como privadas, pasando por el proceso de nacionalización de la banca privada mexicana que se dió en 1982 y llegando hasta la reprivatización de la banca nacionalizada que se vive en la actualidad; que se apoye crediticiamente al campo para su explotación en lo individual y en forma colectiva.

Además cabe señalar que estas formas de financiamiento están íntimamente ligadas a las formas de tenencia de la tierra que actualmente existen y que jurídicamente siguen en vigor como es el ejido y la propiedad comunal.

(20) Ley General de Crédito Rural, publicada en el Diario -- Oficial de la Federación el día lunes 5 de Abril de -- 1976.

Estas formas de tenencia de la tierra y del otorgamiento del -- crédito son congruentes con los postulados constitucionales y -- con la doctrina social del Estado producto de la revolución mexicana; sin embargo vivimos en nuestros días un período de transición y de cambios económicos internacionales hacia un sistema económico más abierto y liberal que han propiciado en el ámbito de la administración pública mexicana, que se estén revisando -- principios instituciones y estructuras administrativas para adecuarlas a los nuevos cambios que exige la realidad internacional y acorde con la nueva filosofía política de Modernización -- que se ha trazado por el actual gobierno para el Estado Mexicano -- no

En este contexto, aunque jurídicamente en la actualidad conviven las formas de otorgamiento de crédito rural individual y colectiva, las tendencias futuras nos indican que tanto las instituciones de crédito rural públicas como las privadas inevitablemente tendrán que desarrollar una estrategia que permita favorecer el financiamiento individual en detrimento del colectivo. Para ello es necesario actualizar el marco jurídico del crédito rural mediante una profunda revisión y modificación que permita sin violar los principios fundamentales de nuestra constitución, adaptarnos a la nueva realidad social y económica.

Lo anterior no implica que los apoyos financieros del gobierno abandonen a las formas colectivas de explotación del campo persistentes, sino que debe de fomentarse aquellas que sean fun--

cionales, productivas y que estén vinculadas de manera importante a nuestras tradicionales e históricas formas de explotación de la tierra.

En resumen, individuo y colectividad no se oponen esencialmente para considerarlos como estructura fundamental a partir de la cual se genere el crecimiento y desarrollo rural que en forma competitiva es necesario propiciar en el campo. De ahí que con la posibilidad de favorecer la forma de explotación individual, es necesario que el financiamiento rural prevea apoyos para ambas formas bajo una función de complementariedad que deberá cumplir la forma de explotación colectiva de la propiedad rural mexicana a través del sector social de la economía.

3.- LA JUSTICIA SOCIAL EN EL CREDITO RURAL

3.1.- CONCEPTO DE JUSTICIA SOCIAL

En principio es necesario saber que se entiende por "Justicia-- Social"; desde un punto de vista filosófico encontraríamos im-- precisiones al tratar de definir este concepto, sin embargo ubi-- cando dicha idea en el marco de la política podemos explicarnos tal acepción como la doctrina política según la cual se debe -- procurar otorgar los mayores beneficios, para equilibrar la si-- tuación a las clases más desprovistas desde el punto de vista - económico. Se trata por lo tanto de un factor fundamental en - el orden comunitario, ya que se enfoca a obtener un mejor equi-- librio social y a evitar las tensiones que han surgido como con-- secuencia de la explotación del hombre por el hombre sobre todo en los países capitalistas altamente industrializados, que ha - repercutido también en los países del tercer mundo (21). Esta idea de carácter funcionalista nos ilustra adecuadamente - sobre lo que es la justicia social, aun mejor que aquellas acep-- ciones de carácter dialéctico o en su caso humanistas que la de-- finen estas últimas, como el "contenido ideológico de una doc-- trina que tiende a lograr en las relaciones obrero-patronales - y en el sistema económico actual, en general, un trato liberal-

(21) Cfr. DANIEL MORENO DIAZ, Diccionario de Política, Edit., Porrúa, México, D.F., 1980. Pp. 141 y 142.

a los hombres que trabajan y una consiguiente distribución de los bienes de acuerdo con un profundo sentido humanitario" (22). En México el concepto de justicia social deriva de la ideología de la Constitución de 1917 como la primera en el mundo que al lado de los derechos y garantías individuales, consagra derechos sociales que permiten al Estado Mexicano tutelar el interés de los individuos en cuanto tales y, además, el interés de los grupos sociales y de la sociedad en su conjunto. El Estado liberal de derecho se transforma así en el Estado social de derecho a partir de esta Constitución de 1917 (23).

Así con el devenir de la historia revolucionaria en diversos documentos de carácter político, diversos ideólogos se avocaron a la tarea de definir a la justicia social; entre ellos de manera oficial el Partido Revolucionario Institucional (PRI), recogió las ideas de la Constitución de 1917 y las incorporó a sus "Documentos Básicos" que fueron modificados de manera importante en el año de 1984.

En la "Declaración de Principios" de estos documentos, la idea de justicia social se vincula a la idea de "democracia" que expresa el artículo 3o. de nuestro máximo ordenamiento, al concebir dicho partido a la democracia como un sistema de vida caracte-

(22) RAFAEL DE PINA, Ob. Cit. P. 24.

(23) MIGUEL DE LA MADRID H., Cien Tesis Sobre México, Edit., Partido Revolucionario Institucional, México, D.F., 1982. P. 29.

rizado por la vigencia plena de la libertad y la justicia social, reconociendo asimismo que sólo el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, hace posible el efectivo ejercicio de la libertad y la cabal realización de la justicia social. Asimismo se pretende construir una sociedad que -- avance hacia la igualdad en lo económico, en lo social y en lo cultural, sin renunciar a seguir siendo plural en lo político y partiendo de los principios esenciales de la revolución mexicana, la democracia y la justicia social, armonizan la libertad del individuo, fundamento de la democracia política, con un orden social justo que propicia el desarrollo de todas las potencialidades humanas, esencia de la democracia económica, de la democracia social y de la democracia cultural (24). En este documento ya se incorporaría lo que desde la campaña presidencial de Miguel de la Madrid se denominó como la Descentralización de la Vida Nacional como elemento fundamental de la democracia que incluiría el fortalecimiento de los gobiernos estatales con la descentralización de funciones federales de fomento agropecuario y forestal.

En síntesis, en el documento en referencia se establece que -- orientar a la nación hacia la justicia social implica luchar -- por la igualdad formal y real de los mexicanos, lo cual en tér-

(24) Cfr. DOCUMENTOS BASICOS, Edit., Partido Revolucionario-Institucional, México, D.F., 1986. Pp. 18,19,22 y23.

minos reales y prácticos es imposible de lograr; sin embargo es un propósito y un principio que sirve como referencia para entender en que sentido se va a orientar la acción de este partido actualmente en el poder y en consecuencia como se va a aplicar en el ejercicio del gobierno el concepto de justicia social tratándose de las políticas diseñadas para el desarrollo rural y de manera específica para el crédito rural del país.

3.2.- LA IDEA CONTENIDA EN EL PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-1982

De esta manera y con fundamento en lo anterior tenemos que ya desde el primer plan nacional de la historia reciente de México que es el "Plan Global de Desarrollo 1980-1982" elaborado por el gobierno del Presidente José López Portillo, se definieron los conceptos de libertad y justicia como elementos de filosofía política que fundamentan y respaldan los objetivos, estrategias, políticas y acciones específicas a desarrollar; conceptos que no difieren de los principios constitucionales, ni de los señalados por el PRI en sus Documentos Básicos referidos.

De esta forma, hablar de justicia social en el crédito rural implica determinar el otorgamiento de financiamientos y créditos para aquellos individuos y grupos sociales que requieren de este tipo de apoyos para alcanzar niveles de productividad, desarrollo y crecimiento económico, así como de vida en general, que sean dignos y aceptables conforme al desarrollo histórico,-

principios constitucionales, y lineamientos generales que hemos precisado y que se traducen en políticas y estrategias contenidas en los diversos Planes Nacionales de Desarrollo y Programas específicos del sector rural.

En el Plan Global de Desarrollo en análisis se precisan las políticas del sector agropecuario y forestal que incorporan elementos de justicia social en el crédito rural al señalar:

"el cambio en la orientación de las inversiones públicas y la coordinación en la canalización de insumos y recursos hacia el campo, permitirán elevar el nivel de vida de su población. A este respecto, es esencialmente importante subrayar el ya otorgado aumento sustancial de la inversión pública al sector agropecuario, que continuará en el horizonte del Plan" (25).

Mas adelante se definen los lineamientos específicos sobre el financiamiento rural al precisarse que:

"el Estado continuará destinando montos elevados de gasto e inversión pública hacia el fomento agropecuario y forestal, reorientándolo tanto hacia las zonas de temporal, como a las regiones más necesitadas. Continuará sin embargo, la inversión en obras de riego, ya que estas contribuyen a disminuir la vulnerabilidad del campo a las condiciones climatológicas, y son necesarias para lograr el aumento propuesto en la producción agrícola. En consecuencia, tendrán gran importancia las obras de riego en pequeña escala, las de drenaje y las de mejoramiento de tierras, dando atención especial a las zonas del país donde el rezago de la actividad agrícola pecuaria o forestal es mayor" (26).

-
- (25) PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-1982, Poder Ejecutivo---
Federal, expedido el 15 de Abril de 1980 en México, ---
D.F., Edit. Talleres Gráficos de la Nación, 3a. Ed., --
México, D.F., Agosto de 1980. P. 285.
- (26) Idem. Pp. 419 y 420.

Finalmente se prevén las acciones a desarrollar que comprende - un renglón especial para el crédito y el seguro pretendiéndose- incrementar el crédito en forma prioritaria para los productores de cultivos básicos de áreas de temporal y para las explotaciones pequeñas, en especial a través de la banca oficial (entiéndase Banrural), y coordinado con la capacitación, la organización y la asistencia técnica a los usuarios. Lo anterior complementado con el otorgamiento de subsidios y ampliando la cobertura del seguro y de los asegurados.

3.3.- LA JUSTICIA SOCIAL EN EL PLAN NACIONAL
DE DESARROLLO 1983-1988

Miguel de la Madrid desde su campaña electoral para la Presidencia de la República definiría a la justicia social en los mismos términos señalados en los Documentos Básicos del PRI, pero además precisaría que la justicia social implica alcanzar una - sociedad más justa e igualitaria utilizando los instrumentos de política para el desarrollo (27) como por ejemplo el gasto público; persigue que todo hombre, por el sólo hecho de serlo, -- tenga acceso a los mínimos indispensables para llevar una vida digna, para llevar una vida en la que se desarrolle la capacidad de cada quien conforme a su propia voluntad (28); y moderní

-
- (27) Cfr. Conferencia de Prensa en Acapulco, Zac., el 31 de Octubre de 1981. MIGUEL DE LA MADRID, Pensamiento Político, T. II, 25 de Sept.-18 de Dic., de 1981. Edit. Talleres Gráficos de la Nación México, D.F., 1982. P.117.
- (28) Cfr. Discurso pronunciado ante la comunidad universitaria de Baja California, Mexicali, B.C.N., 11 de Nov. de 1981. MIGUEL DE LA MADRID, Ob. Cit. P. 119.

zar a México debe ser sinónimo de justicia social (29). Estas ideas las incorporaría más tarde en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, en el que ya se establecerían los lineamientos generales de justicia social en el crédito rural.

En este Plan se comprenderían ya las adiciones y reformas efectuadas al artículo 27 Constitucional el 3 de Febrero de 1983, - en las que específicamente se adicionó la fracción XX que contiene los principios básicos del "DESARROLLO RURAL INTEGRAL" como el nuevo marco constitucional para resolver diversos problemas del campo, entre ellos, el del financiamiento para este sector. En esta fracción que sigue vigente en nuestros días, se estableció que:

"El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, CREDITO, servicio de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público" (30).

Por primera vez se reguló a nivel constitucional el compromiso del Estado para apoyar con crédito al sector campesino, lo que constituyó y constituye una base importante para la aplicación-

(29) Cfr. Discurso pronunciado en Monterrey N.L. el 5 de --- Nov. de 1981. MIGUEL DE LA MADRID, Ob. Cit., p. 120.

(30) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, - Publicada en el D.O.F. el 5 de Febrero de 1917. Secretaría de Gobernación, Edit. Talleres Gráficos de la Nación, México, D.F., 1987. P. 46.

de este principio fundamental de justicia social.

El Plan Nacional en estudio, no varió en esencia las estrate---
 gias fijadas en el Plan Global de Desarrollo, sin embargo intro---
 dujo conceptos importantes en el marco del denominado Desarro---
 llo Rural Integral que entre otras cosas se propuso la promo---
 ción de dicho desarrollo a partir de un proceso de reordenamien---
 to y cambio estructural establecidos en el Programa Nacional de
 Desarrollo Rural Integral (PRONADRI). El objetivo fundamental-
 de la estrategia de desarrollo rural integral sería el mejora---
 miento de los niveles de bienestar de la población rural, con -
 base en su participación organizada y en la plena utilización -
 de los recursos naturales y FINANCIEROS, con criterios sociales
 y de eficiencia productiva (31).

Los lineamientos de estrategia partirían del artículo 27 consti---
 tucional adicionado con la fracción XX, buscando desde el punto
 de vista financiero modificar, en favor del medio rural, el con---
 junto de relaciones económicas, para evitar que por esa vía se-
 perdieran los recursos canalizados al campo y los esfuerzos de-
 sus habitantes (32).

Como vemos, es a partir de este período de gobierno cuando se -
 introduce a nivel constitucional y de planeación, la considera-
 ción del crédito rural como un elemento jurídico importante pa-
 ra la realización de la justicia social en el campo mexicano. -
 Por lo menos desde este momento ya no se manejaría el concepto-

(31) Cfr. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988, Poder Ejecu-
 tivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto,
 Edit., Talleres Gráficos de la Nación 2a. Ed., México,-
 D.F., Julio de 1983. P. 39.

(32) Cfr. Idem. P. 40.

de crédito rural solamente a nivel de discurso, sino que ahora -
 ya se contaría con una base constitucional independientemente -
 de la legal, para su ejercicio.

3.4.- CONCEPTO DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994

El crédito rural como un elemento para la realización de la jus
 ticia social en el campo mexicano, en el marco del Plan Nacional
 de Desarrollo 1989-1994, parte de los objetivos y estrategias -
 diseñados para Modernizar a México, dentro de las cuales se ubi
 ca la prevista para la Modernización del Campo que establece la
 revisión a fondo de las políticas de CREDITO y seguros al campo,
 de tal forma que dejen de ser vías de subsidios indiscriminados
 y se conviertan en instrumentos efectivos de fomento a la produ
 cción y bienestar campesinos. Esta revisión supondrá necesaria
 mente la eliminación de prácticas indebidas y sistemas inefi--
 cientes de trabajo. También se señala que la expansión sosteni
 da de la producción agropecuaria requerirá necesariamente de --
 una recuperación significativa de la inversión en el sector (33).

Como podemos ver en este Plan Nacional diseñado para el período
 de gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari, se abando

(33) Cfr. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994, publicado -
 en el D.O.F. el día miércoles 31 de Mayo de 1989. Poder
 Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presu--
 puesto, México, D.F. 1989. Segunda Sección P. 13.

na a nivel de Planeación Nacional el discurso relativo a objetivos y estrategias para el logro de la justicia social en el campo a través del CREDITO entre otros instrumentos. Más bien encontramos mayor austeridad y racionalización de los recursos financieros acorde con una estrategia de realismo económico y de cambio estructural de la economía hacia un modo más abierto y eficiente en el agro nacional. Lo anterior no implica que el actual gobierno no se preocupe por resolver los problemas de desigualdad social sobre todo en el ámbito rural, a través de diversos instrumentos entre los que destacan la realización de objetivos y acciones establecidos en el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y en el Programa de Modernización del Campo, los cuales se estudiarán en un apartado específico posterior.

Por ahora solo basta concluir que en México, hemos tenido un importante desarrollo de ideas tendientes a establecer las bases para la realización de la justicia social en el campo a partir de diversos instrumentos entre los que destaca el CREDITO que debe ser el verdadero motor con el que se logre el desarrollo rural del país. Per ello consideramos al crédito como la vía más importante para lograr el desarrollo y crecimiento del campo con justicia social para los campesinos mexicanos. Sin embargo cabe señalar que en términos reales las políticas--diseñadas y aplicadas para apoyar al campo hasta nuestros días no han resuelto de fondo la problemática rural y en consecuencia seguimos siendo insuficientes en la producción de granos -- para el consumo nacional. Entre otras políticas que no han tenido éxito se encuentra la relativa al financiamiento al sector

agropecuario que por falta de habilidad en el manejo de los créditos, burocratismo, corrupción y demás aspectos negativos en la práctica no ha funcionado. Pero no abundaremos más en este sentido ya que precisamente la solución de esta interrogante -- constituye uno de los aspectos medulares ha resolver en esta investigación y el cuál será estudiado en un capítulo posterior.

4.- EL CREDITO RURAL EN EL NEOLIBERALISMO CON LOS PRINCIPALES ESTADOS CAPITALISTAS

4.1.- ANTECEDENTES GENERALES

El origen del crédito rural en los principales estados capitalistas coincide con los hechos que dieron lugar a la génesis de -- las ideas del crédito rural que se estudian en el primer tema -- de éste capítulo con el surgimiento de instituciones como los -- "Pósitos" en España. Pero los mecanismos que permiten otorgar -- créditos al campo en los principales países representantes del -- capitalismo actual como son Inglaterra, Alemania, Francia, Ita -- lia y Estados Unidos de Norteamérica entre otros; surgen propi -- amente con el nacimiento de la Banca Moderna en Inglaterra al -- fundarse el Banco de Inglaterra en 1694, usando sistemáticame -- te valiosas instituciones e instrumentos que aún se utilizan en -- la banca como son los cheques, las letras de cambio, los paga -- rres y las obligaciones entre otros (34); instrumentos que se -- rían utilizados más tarde en la documentación, pago y otorga -- miento de los créditos agrícolas.

El crédito rural en los principales estados capitalistas no evo -- luciona de manera igual en todos ellos, sin embargo en dichos -- países empieza a desarrollarse en la medida en que evoluciona -- el Derecho Mercantil, el comercio, la producción industrial y --

(34) RAUL CERVANTES AHUMADA, Ob. Cit., P. 213.

sus relaciones con la producción agrícola y sobre todo surge el crédito como generador de riqueza que sirve desde entonces y -- hasta nuestros días como motor del progreso económico contemporáneo.

El crédito y las operaciones de crédito reguladas por leyes especializadas permiten el inicio de operaciones de crédito rural entre particulares hasta antes del surgimiento de la Banca Moderna que, como ya apuntamos, marca una nueva era en el crédito y sistematiza la realización de las operaciones de crédito debidamente formalizadas y regidas por un Banco Central con carácter público y con la existencia de Bancos Privados que van a -- ser intermediarios profesionales en el comercio del dinero y del crédito y que van a desarrollar la actividad más importante en el financiamiento al campo dentro de los estados capitalistas -- de esa época y hasta nuestros días, constituyéndose como la -- principal fuente crediticia para los campesinos en esos sistemas económicos y jurídicos que están fundados en principios y -- derechos de carácter individualista y liberal, donde la ganancia y el lucro es la esencia sobre la que se desarrollan dichas operaciones.

Como ejemplo de estos estados capitalistas podemos citar la evolución del crédito rural en los E.U.A. partiendo de instituciones totalmente liberales y pasando por etapas de intervencionismo estatal por razones de crisis económicas que en la historia reciente se inician de manera importante con la crisis de 1929, en las que el estado ha tenido que intervenir incluso financian

do a los agricultores de diversas formas. En nuestros días estamos ante un retorno de las ideas liberales que han configurado el denominado "Neoliberalismo" en el comportamiento económico de ese país, volviéndose a destacar el manejo de la economía por las fuerzas del mercado y el Estado se reduce nuevamente a sus funciones tradicionales de justicia, orden, seguridad y demás; permitiendo con ello que el crédito rural descansa fundamentalmente en financiamientos a cargo de instituciones de crédito privadas a favor de sujetos individuales y no colectivos.

4.2.- EL CASO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA

El Sistema Bancario de los E.U.A., comprende un Banco Central o Reserva Federal conformado por un conjunto de Bancos Privados - que realizan las funciones esenciales de emisión de billetes y caja del gobierno; y un sistema de Bancos privados quienes son los que realizan las operaciones de crédito y préstamos para finciar las diversas actividades económicas a nivel nacional e internacional con deudores que resultan ser personas, empresas e incluso gobiernos de otros países.

En consecuencia, el otorgamiento de créditos para el sector rural descansa principalmente en el sistema de bancos privados -- quienes son los encargados de impulsar la producción rural cuya organización está por igual basada en la explotación individual de la propiedad agrícola.

En apariencia las actuales corrientes doctrinarias que dominan el pensamiento económico en el gobierno del Presidente George -

Bush, se apegan hacia el apoyo de las tesis neoliberales que reclaman una mayor participación de las fuerzas del mercado y un alejamiento del Estado de la actividad económica directa, la -- aplicación de menores cargas fiscales para las actividades económicas en general, y en especial las agropecuarias, así como -- la reducción de barreras arancelarias en el comercio internacional de productos agrícolas; pero vamos a ver que en realidad la situación difiere de las concepciones ortodoxas neoliberales y -- que por el contrario el Estado norteamericano está interviniendo de manera importante para apoyar a su sector agropecuario no solamente con créditos sino con subsidios y una serie de apoyos técnicos y administrativos para sus productores que les permiten competir favorablemente en el mercado internacional de productos agropecuarios.

El problema económico del campo en Estados Unidos ya no es el de financiar la producción, sino que en razón a ser "el principal exportador de productos agrícolas del mundo" (35), su problema consiste en abrir los mercados externos para colocar sus productos, sobre todo en países miembros de la Comunidad Económica Europea (CEE), quienes se han cerrado a la importación y -- contribuido con ello a sostener bajos los precios internacionales de los productos agrícolas, sobre todo gracias a su políti-

(35) GERARDO FUJI, El GATT y la Agricultura, Balance Internacional, LA JORNADA, Viernes 2 de Junio de 1989, México, D.F., P. 29.

ca de sostenimiento de los precios, que ha permitido la expansión de la producción agrícola comunitaria desde la segunda mitad de los años setentas, y a que han introducido subsidios elevados para lograr que los excedentes agrícolas europeos encuentren una salida en los mercados internacionales (36).

4.3.- SITUACION DEL GATT EN LA RONDA URUGUAY CON RELACION A LA AGRICULTURA

Por lo anterior en el seno del ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES-ADUANEROS Y COMERCIO (GATT), se discute para abrir los mercados a las exportaciones agrícolas de los países productores, pugnándose por eliminar el proteccionismo y los subsidios a los productos agrícolas que permitan competir en igualdad de circunstancias a los países en un mercado más abierto dentro del esquema neoliberal que se maneja.

Sin embargo, se observa tanto en los Estados Unidos como en la Comunidad Económica Europea (hoy solamente se enuncia como Comunidad Europea <C.E.> debido al grado de integración que han logrado en otros aspectos además de los económicos), actitudes --proteccionistas y subvenciones que son otorgadas a sus productos, lo que impide ubicarnos realmente en una postura neoliberal--

(36) UGO PIPITONE, El GATT y la Política Agraria, LA JORNADA, Martes 24 de Abril de 1990, México, D.F., P. 23.

ral en el mercado internacional.

De ahí la afirmación en el sentido de que "en Europa el neoliberalismo es, evidentemente, mucho más un programa ideológico que un esquema de acción para la política económica. Un programa - ideológico y un brillante producto de exportación que otros países compran" (37).

Por lo tanto, en México debemos tomar con mucha precaución las doctrinas neoliberales que predominan en nuestros días y abrir nuestro mercado de productos agrícolas a nivel internacional -- con las reservas y medidas que las actuales condiciones exigen -- para apoyar en los límites necesarios al agricultor nacional, -- así como para integrarnos al comercio mundial.

A nivel de los principales Estados Capitalistas se pueden resumir organizados actualmente en bloques económicos regionales entre los que destacan los países del sureste asiático, los de la Comunidad Europea y Estados Unidos que está buscando mayores niveles de integración económica regional (con México y Canadá); -- en ellos, el crédito rural se otorga en el marco jurídico del Derecho Mercantil, pero además se complementa de manera importante con medidas gubernamentales que subsidian las actividades agrícolas. Situación esta última que genera discusiones en la fase final de la Ronda Uruguay del GATT que se iniciara hace -- cinco años en Punta del Este, Uruguay, sobre todo por la falta-

de acuerdos en torno a la agricultura para reformar el comercio agrícola mundial que reduzca los subsidios y la protección a los agricultores, colocando a la agricultura bajo las reglas del -- GATT (38); y que se celebró en la ciudad de Bruselas, Bélgica a partir del 3 de Diciembre de 1990. En esta reunión siempre hubo desacuerdos en materia agrícola que disgustaron a diversos delegados ante la posición adoptada por la Comunidad Europea--- (39) en el sentido de negarse a reducir en un 90% los subsidios al agro, cuando este bloque sólo ofreció una reducción del 30% (40).

La Ronda Uruguay ha fracasado, y hasta la fecha no ha sido posible lograr un acuerdo ni concluirla satisfactoriamente considerando que las tendencias recientes muestran sobreabundancia de productos agrícolas en países productores que propicia precios internacionales considerablemente bajos; subsidios a la producción en los países desarrollados con precios obligadamente altos para sus consumidores; demanda casi estática y acumulación sin precedentes de excedentes agrícolas en las países desarrollados que los han convertido en abastecedores mundiales de ali

-
- (38) ROSALBA CARRASCO LICEA Y FRANCISCO HERNANDEZ Y PUENTE, - Ronda Uruguay: La Crisis del GATT, LA JORNADA, Lunes 3- de Diciembre de 1990, México, D.F., P. 31.
- (39) LA JORNADA Economía, Miércoles 5 de Diciembre de 1990, - México, D.F., P. 27.
- (40) Primera Plana de LA JORNADA, Jueves 6 de Diciembre de - 1990, México, D.F.

mentos, en contra de los países en desarrollo que han pasado a ser importadores netos y dependientes del exterior (41).

En la agricultura los países industrializados han ejercido a -- fondo el papel del Estado, empleando instrumentos de interve-- ción estatal en apoyo a los sectores agropecuarios mediante el otorgamiento de subsidios significativos, estabilización de pre cios internos, regulación de la oferta interna y externa, prom oción de sus exportaciones y en general, políticas que regulan - en forma global a la agricultura incidiendo en tres áreas clave: los precios, la producción y el comercio.

En suma, los principales instrumentos utilizados por los países desarrollados son:

- 1.- Precios de garantía al productor.
- 2.- Medidas de regulación de la oferta interna.
- 3.- Apoyo a la exportación con financiamientos y pre-- cios garantizados.
- 4.- Medidas de regulación de las importaciones.
- 5.- Diversos apoyos gubernamentales en subsidios de - todo tipo, CREDITOS, seguros, investigación, --- asistencia técnica, infraestructura, capacitación, inspección y apoyos en lucha contra las plagas en tre otros (42).

Los anteriores instrumentos revelan una gran uniformidad en lo que hace a los objetivos de política agropecuaria en los países desarrollados de occidente, situación que contrasta con las me-

(41) ROSALBA CARRASCO LICEA Y FRANCISCO HERNANDEZ Y PUENTE,-
Contrastes en las Políticas hacia el Campo, LA JORNADA,
Lunes 25 de Febrero de 1991, México, D.F., P. 35.

(42) Cfr. Idem. P. 35.

didadas que se están aplicando en los países en vías de desarrollo, más orientadas a la liberalización comercial, a la disminución de subsidios y al retiro de apoyos a los productores en un buen número de áreas (43).

En México debemos considerar todos los aspectos anteriores y -- aprovechar la experiencia de los países desarrollados para formular una política crediticia y en general de apoyo al campo -- que nos permita ser congruentes y poder insertarnos exitosamente en un mercado internacional que tiende más que a la globalización a la regionalización de la economía; otorgando créditos dentro del marco del Derecho Mercantil con una visión más liberal, pero también apoyando de diversas formas al productor por parte del estado para lograr el desarrollo y crecimiento de este importante sector.

Finalmente cabe señalar que los sucesos internacionales más recientes como son el derrumbamiento del bloque socialista y su transición hacia economías más abiertas, así como el triunfo de Estados Unidos en la Guerra del Golfo Pérsico, nos indican que se abrirán nuevos mercados para los productos agrícolas excedentes de los Estados Capitalistas, lo que seguramente propiciará beneficios económicos para el sector, mayor competencia, precios más reales, menor importancia del GATT en la agricultura, y en general un nuevo orden económico mundial que genere una --

nueva fase de desarrollo en la agricultura para los principa---
les países capitalistas.

En resumen, el crédito rural en el neoliberalismo dentro de los
principales estados capitalistas no lo es tal; o sea, no es ---
otorgado únicamente por particulares en forma bilateral y obli-
gatoria, sino que interviene también el gobierno de manera im-
portante en el otorgamiento de créditos y otros subsidios adi-
cionales; por lo que a pesar de que se maneje el discurso de --
que se vive en el mundo una fase de economía neoliberal, los --
créditos para el campo siguen siendo utilizados con la partici-
pación de un Estado intervencionista.

5.- EL FINANCIAMIENTO AL CAMPO EN LA PERSPECTIVA
DEL SOCIALISMO SOVIETICO CON GORBACHOV

5.1.- CONDICIONES GENERALES PREVIAS

El socialismo de la Europa del Este representado por la Unión - de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS) ha tenido desde la - revolución de Octubre de 1917 y después de la Segunda Guerra -- Mundial diversas situaciones y etapas de desarrollo y crisis -- económicas que se han superado en todos los casos mediante la - adopción de políticas reformistas que han permitido al socialismo sobrevivir un poco más de setenta años.

Sin embargo, la crisis económica que enfrenta en nuestros días - ha propiciado que no solamente se intenten reformas económicas - al interior de los sistemas económicos, sino que se han tenido - que adoptar medidas y retomar principios e instituciones del capitalismo que ha derivado en una economía más abierta en transición hacia economías de mercado.

Lo anterior ha repercutido en el campo político, en el cual se - ha derrumbado verdaderamente los sistemas comunistas con la caida de los Partidos Comunistas hegemónicos del bloque.

Tradicionalmente la URSS inmersa en una economía centralmente - planificada donde la propiedad de los medios de producción correspondía preponderantemente al Estado y a las cooperativas de producción; el manejo de la economía en general con el control de las variables económicas ha estado a cargo del Estado, quién en muchos casos ha subsidiado diversos campos de la producción-

entre los cuales se ubica el sector agropecuario.

En este contexto, el sistema financiero y bancario de la URSS - estaba totalmente manejado por el Estado quién tenía a su cargo el otorgamiento de créditos para todos los sectores productivos del país; en consecuencia el diseño de las políticas respectivas en materia industrial, comercial, tecnológica y agropecuaria entre todas las existentes; y su financiamiento, era decidida por el Estado bajo el esquema de un Banco Central o GOSBANK - quién tiene las facultades y atribuciones de todo banco central (emisión del dinero, tesorería de la Unión y regular la circulación monetaria entre muchas otras), pero además otorga créditos a empresas y organizaciones económicas de todas las ramas de la producción en la economía nacional (44).

El Sistema Bancario de la URSS se complementa con el BANCO DE - COMERCIO EXTERIOR que tiene las facultades respectivas en materia de comercio exterior; y el BANCO DE FINANCIAMIENTO DE INVERSIONES BASICAS que concede créditos a largo plazo para la industria, el transporte y las vías de comunicación, así como créditos refaccionarios para el campo impulsando de manera importante el sector rural del país (45).

Como puede observarse, el Sistema Crediticio en la URSS hasta - la fecha prevé adecuadas instituciones de financiamiento al campo hasta principios de la década de los ochentas le permitió pro

(44) Cfr. LA ECONOMIA EN LOS ESTADOS SOCIALISTAS, Biblioteca SALVAT, Grandes Temas, No. 31, Madrid, España 1974, --- P. 85.

(45) Cfr. Idem. P. 86.

ducir regularmente los granos que requería, con una relativamente limitada importación de los mismos de las economías occidentales. Demuestra lo anterior lo que Mijaíl Gorbachov en 1983 - como Secretario General de Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS), señalara respecto a la agricultura: "incluso en -- condiciones naturales y climatológicas adversas se pueden obtener buenas cosechas; así lo confirman igualmente los resultados del año pasado, <1982> cuando no en campos aislados sino en muchos millones de hectáreas se han obtenido altos rendimientos - de cereales, remolacha azucarera, girasol o algodón, papa, hortalizas y forrajes" (46).

Sin embargo a pesar de lo señalado y de los esfuerzos del Estado, la URSS nunca ha sido autosuficiente en la producción agrícola y siempre ha tenido que importar alimentos de las economías occidentales, llegando ahora a enfrentar graves problemas por falta de productividad que ha degenerado en un estancamiento y atraso económico sin precedentes en el cual no hay recursos financieros para reactivar el aparato productivo, y sobre todo en el aspecto de la producción de alimentos que han orilla do al Gobierno de Gorbachov a solicitar créditos externos y a llevar a cabo cambios importantes de toda índole aun después de los peligros de sobrevivencia que ha pasado la "perestroika" y la "glasnot".

(46) LEV VOSKRESENSKI, El Agro Soviético en 1983: Nuevas Condiciones de Gestión, Boletín de Información de la Embajada de la URSS, Año XXXIX, No. 4 (1260), Abril de 1983, México, D.F., P. 29.

5.2.- ACTUAL SITUACION

Lo anterior nos hace concluir que en estos momentos (1991) es - muy difícil predecir lo que sucederá en la economía de la URSS, toda vez que es necesario primero que supere la crisis política que enfrenta y que adopte reformas importantes en materia jurídica (como ya se está haciendo en algunos casos) que le permitan abrir su economía a la inversión externa y a la libre competencia, de manera tal que le sea posible superar la crisis económica.

En este nuevo esquema desempeñará un papel muy importante el capital privado como fuente de la inversión y del desarrollo; en consecuencia, en materia agrícola el crédito ya no será otorgado exclusivamente por el Estado sino que los propios particulares e inversionistas nacionales y extranjeros serán los que impulsen financieramente este sector dentro de un marco más apegado a un sistema de economía mixta.

Hay acontecimientos jurídico-económicos importantes que demuestran los cambios que hemos señalado y que se están desarrollando en nuestros días, como son por ejemplo la aprobación del Soviet Supremo el 28 de Febrero de 1990, de una Ley que permite - el arrendamiento de la tierra a través de una enmienda constitucional. La iniciativa pretende estimular la productividad agrícola proporcionando a los campesinos la posibilidad de seguir-trabajando la tierra en los KOLJOSES estatales o en forma independiente, pudiendo transmitir a sus herederos la propiedad del

suelo, aún cuando no podrán enajenarlo ni venderlo (47).

El 6 de Marzo de 1990 el Soviet Supremo aprobaría una Ley Sobre Propiedad, que sin incluir el término "privada" y prohibiendo - "la explotación del hombre por el hombre", permitiría a los ciudadanos soviéticos poseer medios de producción y contratar mano de obra asalariada, con el propósito de establecer el pluralismo de la propiedad (48). Dicha ley entraría en vigor a partir del 1º de Julio de 1990 y permitiría a los ciudadanos soviéticos poseer los medios de producción para mantener empresas agrícolas o de otro tipo.

Como vemos, los cambios jurídicos están preparando la virtual - privatización parcial de la economía soviética, con lo que evidentemente el Estado se retira no solamente como principal administrador de los medios de producción, sino como acreedor y subsidiario de las cooperativas de producción y de los particulares.

No obstante las reformas efectuadas, estas no han atraído la inversión esperada en la URSS, por lo que desde el año de 1990, - ha tenido que recurrir a préstamos; como por ejemplo el hecho - que permitió que el 8 de Marzo del mismo año, mediante la aceptación de Estados Unidos y Japón se le dió a la URSS el acceso a préstamos del nuevo Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) para los países del Este Europeo, en forma proporcio

(47) Contraportada de LA JORNADA, Jueves 1º de Marzo de 1990, México, D.F.

(48) Primera Plana de LA JORNADA, Miércoles 7 de Marzo de -- 1990, MÉXICO, D.F.

nal a su participación en la institución.

Los préstamos están divididos 60 a 40 entre los sectores privados y estatales, ya que los objetivos específicos del BERD son ante todo alentar el desarrollo de las empresas con capital privado (49).

Así, pasando por atapas de desconfianza por parte de círculos - bancarios internacionales que en ciertos momentos han dificultado a la URSS obtener nuevos créditos, sobre todo en razón a sus problemas políticos y económicos que enfrenta (50); en la actualidad por ejemplo la Comunidad Europea (CE) aprobó el 5 de Marzo de 1991 un proyecto de ayuda en alimentos y garantías de créditos por 750 millones de ECU (mil millones de dólares) para la - URSS (51), que permiten deducir las necesidades de financiamiento que sobre todo para el campo sigue teniendo la Unión Soviética.

5.3.- PRINCIPALES PERSPECTIVAS

Con fundamento en lo anterior podemos concluir que el financiamiento al campo en la perspectiva del socialismo con Gorbachov, supone una serie importante y definitiva de cambios en materia económica, política y jurídica, que permitirán manejar un esque

-
- (49) LA JORNADA Economía, Viernes 9 de Marzo de 1990, México, D.F. P. 23.
- (50) LA JORNADA Economía, Martes 13 de Marzo de 1990, México, D.F. P. 20.
- (51) LA JORNADA Economía, Miércoles 6 de Marzo de 1990, México, D.F. P. 22.

ma mixto de créditos al campo, en el que participe el Estado y los particulares como los principales acreedores, dependiendo en gran medida de los financiamientos externos y de los niveles de productividad que se logren.

Asimismo, los acreditados ya no serán únicamente las colectividades, sino que también serán sujetos de crédito los particulares en lo individual. Con ello se viene a trastocar en su esencia la concepción de un sistema económico fundado en una ideología y filosofía que considera al valor igualdad social por encima del de libertad individual. La libertad económica como parte de la libertad del individuo permite concebir al nuevo sistema como aquel en el que coexistirán en forma equilibrada y mixta el individuo y la colectividad como sujetos del crédito rural; si no es que el individuo desplazará a la colectividad como el valor supremo que tutelen los derechos y garantías de la Constitución Soviética. En mayor o menor grado, la misma tendencia se observa en los demás países del ex bloque socialista, que están llevando a cabo reformas en el mismo sentido.

6.- EL CREDITO RURAL EN LA IDEOLOGIA DE LA REVOLUCION MEXICANA Y EN EL CONCEPTO DE MODERNIDAD

6.1.- EN LA IDEOLOGIA DE LA REVOLUCION MEXICANA

Desde los primeros planes revolucionarios, la necesidad de una institución oficial que manejara el crédito rural, se planteó como uno de los puntos programáticos más importantes del orden que había de establecerse.

Por ejemplo los puntos 36 y 37 del Programa del Partido Liberal, señalan: "El Estado dará tierras a quién 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... Para que este beneficio no solo aproveche a los pocos que tengan elementos para el cultivo de tierras, sino también a los pobres que carezcan de estos elementos, el Estado creará o fomentará un banco agrícola que hará a los agricultores préstamos con poco rédito y redimibles a plazo" (52).

En la convención del Partido Antireeleccionista, celebrada en la capital, en Abril de 1910, se aprobó, en la base quinta de los lineamientos de conducta de los candidatos del partido, el establecimiento de bancos refaccionarios para el fomento de la

(52) Cfr. Citado por BANRURAL 60 Años de Apoyo Crediticio - al Campo, Libro Conmemorativo del Décimo Aniversario - de Banrural, Edit., Banrural, México, D.F. 1986. P. 47.

agricultura (53).

Como se puede apreciar claramente, los ideólogos de la Revolución Mexicana no se plantearon de manera específica el establecimiento de un sistema de crédito rural que privilegiara a las colectividades concebidas como forma de organización para la explotación del campo; sino que el apoyo que se exigió en los principales planes y programas para el campo estaba destinado a los agricultores pobres pero concebidos en lo individual. No es sino con la creación del ejido y su introducción a nivel constitucional, cuando se prevé el otorgamiento de créditos para esta singular forma de tenencia de la tierra y de organización para la explotación rural; con la respectiva evolución y perfeccionamiento de instituciones y mecanismos para financiar el agro que se dio con posterioridad.

Madero tras haber obtenido la primera magistratura del país, - buscó dar cumplimiento a los postulados relacionados con el crédito rural. Para ello trató de utilizar la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura creada en el año de 1908, liberándola de la tutela de los bancos - privados y la convirtió en una institución estrictamente estatal. Favoreció los créditos para los pequeños y medianos propietarios, así como para el fraccionamiento de grandes propiedades, aunque la institución también manejó operaciones en favor de grandes empresas agrícolas o para apoyar obras de irri-

gación, ya planteadas o iniciadas (54).

A partir de este momento y con Victoriano Huerta, Venustiano - Carranza, Alvaro Obregón hasta llegar a la Presidencia de Plutarco Elias Calles, se iniciarían una serie de esfuerzos tendientes a fortalecer el apoyo crediticio al campo por parte -- del gobierno. En consecuencia los lineamientos de política -- crediticia para el agro nacional como parte importante de los planes y programas revolucionarios y posrevolucionarios, serían el establecimiento de un aparato crediticio en el cual el gobierno tendría la responsabilidad mayor, y que se complementaría con los financiamientos otorgados por los bancos privados.

Por lo tanto, el crédito rural en la ideología de la Revolución Mexicana comprende un sistema oficial de crédito rural en el que el Estado otorga de manera preponderante el financiamiento al sector, complementándose con créditos de instituciones de crédito privadas, y cuyos sujetos de crédito son básicamente los productores bajo la forma de explotación individual de la propiedad agrícola y los ejidos y comunidades bajo la forma de explotación colectiva.

La estructura revolucionaria del sistema de crédito rural se consolidaría como ya apuntamos con el gobierno del General Calles, a la creación del Banco Nacional de Crédito Agrícola el 10 de Febrero de 1926, con el fin de ayudar a resolver los pro

(54) Cfr. Idem. P. 48.

blemas financieros del pequeño agricultor y del ejidatario, -- así quedaría integrado el mecanismo oficial de crédito al campo.

6.2.- EN EL CONCEPTO DE MODERNIDAD

El esquema de crédito rural emanado de la Revolución Mexicana permanecería prácticamente intacto en su esencia con el transcurso de los gobiernos revolucionarios desde Calles hasta Miguel de la Madrid, con modificaciones diversas y mejoramientos en diferentes aspectos complementarios. Este sistema perdura hasta nuestros días con la concepción dual tanto de los acreditantes (banca oficial, Banrural y bancos reprivatizados, Bancomer, Banamex, etc.) pasando por la etapa de la nacionalización bancaria y la actual reprivatización; como de los acreditados (pequeños y grandes agricultores y formas colectivas de explotación de la tierra: ejidos, comunidades, sociedades cooperativas, etc.).

Sin embargo a partir del gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari, se han empezado a revisar las formas tradicionales de explotación rural heredadas de la revolución, y ante las necesidades nacionales y los cambios internacionales se ha reafirmado la ideología y existencia del Estado Mexicano como producto de un proceso histórico que lo ubica más que como un estado social de derecho (ante la superación de esta etapa histórica); como un estado de carácter liberal surgido y constituido el siglo pasado según se estableció en el Primer Informe

de Gobierno del Presidente Salinas de Gortari (55), que planteó la Reforma del Estado como una necesidad para aspirar a -- nuevos desarrollos en la vida social de México.

Los cambios que se están operando en todos los ámbitos de la vida económica, política y social de México parten del concepto de MODERNIDAD comprendido dentro del apartado del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 "Objetivos y Estrategias del -- PND" como "La Estrategia: Modernizar a México"; y entendiendocomo tal "la iniciativa de nuestra generación para remover rigideces que obstaculizan la participación y dar transparencia a la acción política, ampliar la racionalidad y la competitividad de nuestra economía, transformar las bases del bienestar popular y fortalecer el papel de México en el mundo" (56). Soberanía, democracia, crecimiento y bienestar, son objetivos que persigue el Estado Mexicano utilizando todos los recursos a su disposición; esto es, aplicando una estrategia para alcanzarlos. Esta estrategia es la Modernización nacional (57) que abarca todos los ámbitos y actividades de la vida del país.

En este contexto, existe también la estrategia para la "Moder-

-
- (55) Véase Primer Informe de Gobierno del Presidente de los E.U.M., Carlos Salinas de Gortari en Sección Especial de EXCELSIOR, Jueves 2 de Noviembre de 1989, México DF.
- (56) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994, Publicado en el D.O.F. el día Miércoles 31 de Mayo de 1989, Poder Ejecutivo Federal, S.P.P., México, D.F., 1989. 1ª Sección P. 17.
- (57) Cfr. Idem. P. 37.

nización del Campo" que comprende una vasta serie de acciones -- para apoyar la producción rural, dentro de la que se encuentra la relativa la financiamiento al campo.

Esta política de modernización del campo constituye en verdad-- toda una idea estructurada sistemáticamente y junto al concepto de solidaridad pretenden erigirse como las bases estructurales ideológicas a partir de las cuales se construya al aparato productivo rural.

El crédito rural en el concepto de Modernidad comprende una serie de cambios en lo económico, lo jurídico y lo social entre-- los que destacan los siguientes aspectos:

- 1.- Que los campesinos determinen sus programas de producción, sus sistemas de trabajo y sus compromisos sin -- que las autoridades ejerzan tutelajes nocivos y anacrónicos.
- 2.- Asociación entre ejidatarios, pequeños propietarios-- y empresarios con apego a la ley.
- 3.- Fortalecimiento de las estructuras y formas de organización eficaces y productivas.
- 4.- Seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.
- 5.- Perfeccionamiento y cabal aplicación de la legislación que norma el desarrollo del sector.
- 6.- Revisión a fondo de las políticas de créditos y seguros del campo para que dejen de ser vías de subsidios indiscriminados y se conviertan en instrumentos efectivos de fomento a la producción y bienestar campesinos.
- 7.- Recuperación significativa de la inversión en el sector.
- 8.- Reestructuración de las entidades paraestatales del -- sector agropecuario a fin de hacerlas eficientes --- (58).

Los aspectos anteriores que forman parte del apartado del PND-- relativo al "Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios" y del apartado de "Ampliación de la Disponibilidad de Recursos para la Inversión Productiva", esta ---

(58) Cfr. Idem, Pp. 11 a 14.

blecen una nueva estructura económica y jurídica a partir de - las cuales se pretenden realizar los cambios en el marco de la política económica general que establece un replanteamiento -- del sistema económico mexicano y de los modelos económicos que se están aplicando, acordes con una economía inserta en el con texto doctrinario del "neoliberalismo económico mundial" y -- que México adopta en el desarrollo de su vida económica. En - consecuencia todas las instituciones y principios se están --- transformando y adecuando, por lo que en el agro también se re gistran ya estos cambios en los aspectos señalados e invaria- blemente nos llevarán a establecer relaciones crediticias más- liberales y apegadas al derecho mercantil ortodoxo que privi- legiará la explotación individual del campo por los pequeños y grandes productores de manera preponderante y a los ejidata--- rios, comuneros y demás formas de organización colectiva, de - manera complementaria.

El Estado deja de ser la principal fuente de créditos y los Ban cos reprivatizados asumirán dicha función con mayor importan- cia.

El TLC entre México, Canadá y E.U.A., permitirá la inversión - foránea en el sector de manera importante.

Finalmente, se llevarán a cabo importantes reformas al marco - jurídico del crédito rural que permitan fortalecer el esquema- neoliberal para el campo mexicano.

En conclusión, el crédito rural en el concepto de Modernidad - se apega a principios e instituciones acordes con una economía

liberal que jerarquiza a los sujetos de crédito y los distingue de acuerdo a sus potencialidades para favorecerlos o no en el otorgamiento de créditos oficiales, o bien para permitir -- que las instituciones de crédito privadas sean las que financien a los agricultores que se encuentren en un grado de desarrollo productivo y económico mayor. Por lo tanto, el individuo tendrá mayores prerrogativas que las formas de explotación colectiva del campo para el acceso a financiamientos estatales y privados; México se apega a los cambios mundiales hacia una economía más abierta y a la regionalización económica que supone el retiro parcial del Estado en el otorgamiento de créditos y subsidios al campo; y finalmente, se abandona el discurso surgido de la ideología de la revolución mexicana por considerarse en la práctica como una etapa histórica superada y México pasa materialmente (aunque aún no formalmente) de una economía mixta a una más capitalista.

CAPITULO II

**SITUACION HISTORICO-LEGISLATIVA DEL CREDITO
RURAL EN MEXICO**

- 1.- En los Primeros Gobiernos Revolucionarios.
 - 1.1.- Principales Instituciones Oficiales de Crédito Rural en la Etapa Posrevolucionaria.
 - 1.2.- El Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A.
 - 1.3.- El Banco Nacional de Crédito Ejidal, - S.A.
 - 1.4.- El Banco Nacional Agropecuario, S.A.
- 2.- El Sistema de los Bancos Privados.
 - 2.1.- Principales Leyes Bancarias.
 - 2.2.- Los Tipos de Banca Privada y el Crédito Rural.
- 3.- La Banca Nacional y Mixta.
 - 3.1.- La Banca Nacional en el Financiamiento al Campo.
 - 3.2.- La Banca Mixta y el Crédito Rural.
- 4.- La Banca Nacionalizada.
 - 4.1.- Situación del Crédito Rural con la Nacionalización Bancaria.
- 5.- La Banca de Desarrollo y la Banca Múltiple.
 - 5.1.- Bases Jurídicas Comunes para el Ejercicio del Crédito Rural.
 - 5.2.- La Banca de Desarrollo (el caso de Banca Rural, S.N.C.).
 - 5.3.- Regulación de la Banca Múltiple.

- 6.- Bajo las Actuales Disposiciones Jurídicas que Regulan a la Banca Mexicana.
- 6.1.- En la Ley de Instituciones de Crédito.
- 6.2.- Según las Normas que Regulan el Crédito Rural Operado por Banrural.
- 6.3.- El Crédito Rural en sus Diversos Aspectos Jurídicos.
 - A.- Financieramente.
 - B.- Actividades a Financiar.
 - C.- Sujetos de Crédito.
 - D.- Tipos de Créditos.
 - E.- Características de los Préstamos.
 - F.- Condiciones Generales para la Operación de los Créditos.
 - G.- Seguro.
 - H.- Formalidad de los Créditos.
 - I.- Término del Contrato y Extinción de los Créditos.

1.- EN LOS PRIMEROS GOBIERNOS REVOLUCIONARIOS

1.1.- PRINCIPALES INSTITUCIONES OFICIALES DE
CREDITO RURAL EN LA ETAPA POSREVOLUCIO
NARIA

Son tres los aspectos que sobresalen en el desarrollo rural de México a partir de la Revolución: el surgimiento de sólidas -- instituciones agropecuarias, tal es el caso del crédito y el -- riego oficiales; los grandes repartos agrarios que atendieron la demanda esencial de los grupos campesinos revolucionarios y los intentos y logros de una educación, un avance en materia -- cultural, social y política que, entre escuela y organizacio-- nes campesinas se llevó a cabo (59).

Asimismo es el surgimiento de tres instituciones de crédito ru-- ral oficiales lo que marca los hechos más importantes en mate-- ria de crédito rural durante los primeros gobiernos revolucio-- narios.

Estas instituciones fueron: el BANCO NACIONAL DE CREDITO AGRI-- COLA creado conforme a la Ley de Crédito Agrícola del 10 de Fe-- brero de 1926; el BANCO NACIONAL DE CREDITO EJIDAL establecido con base en la Ley de Crédito Ejidal del 2 de Diciembre de --- 1935; y el BANCO NACIONAL AGROPECUARIO creado mediante decreto publicado el 8 de Marzo de 1965.

Ya en fecha reciente se crearía el BANCO NACIONAL DE CREDITO - RURAL mediante decreto presidencial expedido en 1975 y con ba--

(59) Cfr. BANRURAL 60 Años de Apoyo Crediticio al Campo, --

se en la Ley General de Crédito Rural expedida el 27 de Diciembre de 1975.

Sin embargo hay hechos trascendentes que establecen las bases a partir de las cuales surgirían las instituciones de crédito rural señaladas.

Tales hechos se inician con la Convención Nacional Bancaria celebrada en 1924 de donde se originó el nuevo sistema bancario y crediticio del México revolucionario. Se tomó en aquellos días la decisión de fundar el Banco de México, el cual sería creado mediante su Ley Orgánica del 28 de Agosto de 1925, funcionando a partir del 1º de Septiembre de 1925.

El 24 de Diciembre de 1924 se promulgó una nueva LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CREDITO cuyo nombre oficial fue el de LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CREDITO Y ESTABLECIMIENTOS BANCARIOS que entraría en vigor el 7 de Enero de 1925.

Esta nueva Ley agrupaba a las instituciones bancarias, para efectos de la reglamentación de sus funciones en tres clases:

- 1.- Las Instituciones de Crédito: en las que quedaban incluidos el Banco Único de Emisión y la Comisión Monetaria; los Bancos Hipotecarios; los Bancos Refaccionarios; los Bancos Agrícolas y Bancos Industriales, que realizarían operaciones similares a las de los Refaccionarios con la finalidad de proteger y fomentar la agricultura y la industria; los Bancos de Depósito y Descuento; y los Bancos de Fideicomiso, todos ellos con sus respectivas facultades en materia crediticia de acuerdo a sus leyes orgánicas.
- 2.- Los Establecimientos Bancarios: que eran empresas mexicanas o extranjeras que efectuaban únicamente operaciones de depósito o a la vista.
- 3.- Los Establecimientos Asimilados a los Bancarios: los cuales eran dependientes o filiales de negociaciones ajenas a las actividades bancarias pero que recibían depósitos a la vista o emitían títulos de crédito (60).

(60) Cfr. RAMON RAMIREZ GOMEZ, La Moneda el Crédito y la Banca, Edit., Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 5ª Ed., MÉXICO, D.F. 1988. Pp. 358 y 359.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

79

Otro gran cambio fue la concepción que se dió al crédito en general, como una función de carácter social. Se creó la Comisión Nacional Bancaria el 29 de Diciembre de 1924, como un órgano de supervisión del gobierno sobre las instituciones de crédito; el gobierno de Calles iniciaba una nueva era en materia de política económica.

Por lo que se refiere a la Caja de Préstamos, apenas sobrevivió a esta etapa de reorganización general y se decidió que entraría en liquidación el mismo día en que se fundara el Banco Nacional de Crédito Agrícola (61).

1.2.- EL BANCO NACIONAL DE CREDITO AGRICOLA, S.A.
(BANGRICOLA)

El 10 de Septiembre de 1925 Gómez Morín, Presidente del Consejo de Administración del Banco de México, Fernando de la Fuente y Pedro Alba, se dieron a la tarea de elaborar un proyecto de ley sin precedente en la historia de México, así como un banco especial para el crédito rural con sus estatutos y reglamentos. Gómez Morín había sido un estrecho e influyente colaborador de PANI quien a su vez afirmaba que el Banco de México y el de Crédito Agrícola era las dos instituciones de mayor trascendencia del nuevo sistema crediticio, ya que privilegiaban el bien público y social sobre el lucro individual. De esta manera la primera Ley de Crédito Agrícola nacía en el

marco de la institucionalización revolucionaria (62).

Muchos fueron los antecedentes y experiencias comparadas que estudió la comisión: jurisprudencia francesa y alemana; las exitosas Cajas Raiffeisen; el crédito popular europeo, las teorías y leyes cooperativas, etc. Con todo, la Ley que se elaboró no fue ni teórica, ni extranjerizante, sino ajustada a las características de la agricultura mexicana, sobre todo a partir de la revolución, y a las necesidades de la reforma agraria en desarrollo. El resultado fue ecléctico que introducía un régimen que "oscilaba entre el capitalismo y el cooperativismo". La Ley de Crédito Agrícola se publicó el 4 de Marzo de 1926 y se fincaba en cuatro principios:

- 1.- El crédito agrícola por su naturaleza requiere previamente de la organización de los usuarios.
- 2.- La garantía del crédito agrícola es especial, diferente de las de otros tipos de crédito, como los comerciantes.
- 3.- La organización del crédito agrícola demanda una profunda descentralización, porque sólo la acción local puede penetrar en la vida del pequeño agricultor; y
- 4.- El crédito agrícola si bien no debe considerarse como gratuito o no redituable, necesita un am-
plio subsidio gubernamental, tanto para el capital inicial como para la administración general-
que por la vigilancia y asesoría que necesita se vuelve más costosa que la de los bancos comercia-
les (63).

Desde el punto de vista jurídico se introdujeron innovaciones como la constitución de la hipoteca con acreedor innominado y la prenda en la que el deudor conservaba el bien como depósito judicial.

(62) Cfr. Idem. P. 50.

(63) Cfr. Idem. P. 50 y 51.

En cuanto a los estatutos del Banco Nacional de Crédito Agrícola, se deduce que más que una simple institución financiera, - especializada en el crédito agrícola, se pretendía integrar un centro coordinador de la vida rural, pues además de otorgar -- préstamos de avío, refaccionarios e inmobiliarios, pretendía - fomentar, reglamentar y vigilar el funcionamiento de las "so-- ciedades regionales y locales de crédito" como eje del sistema contando con facultades crediticias, de organización, vigilan-- cia, supervisión de todas las operaciones bancarias y comercia-- les básicas.

En este banco podrían participar los particulares a través de-- la serie "C" de acciones, ya que la serie "A" sería suscrita - exclusivamente por el gobierno federal, y la serie "B" por los gobiernos de los estados.

En poco menos de cinco años las necesidades sociales y de orga-- nización del crédito rural hicieron que la Ley del 10 de Febre-- ro de 1926 fuera sustituida por otra del 2 de Enero de 1931 de-- nominada "Ley de Crédito Agrícola para Ejidatarios y Agriculto-- res en Pequeño" que introdujo cambios importantes como fue la-- eliminación de los créditos en favor de particulares, créditos-- individuales y la autorización de aquellos destinados a grupos-- de personas, ejidatarios o pequeños propietarios organizados - en sociedades de crédito agrícola con personalidad jurídica -- propia.

A los tres años de esta reforma se promulgó otra que dio lugar-- a la Ley de Crédito Agrícola del 24 de Enero de 1934; en ella--

se volvió parcialmente al otorgamiento de créditos individuales que permitía la Ley de 1926. Desde un punto de vista financiero y administrativo, la nueva Ley otorgó un mayor carácter bancario a las operaciones de crédito agrícola ya que el Banco Nacional de Crédito Agrícola quedó facultado para recibir depósitos a la vista y a plazo fijo.

1.3.- EL BANCO NACIONAL DE CREDITO EJIDAL, S.A.
(BANJIDAL)

El gobierno del presidente Lázaro Cárdenas introdujo cambios importantes en el agro al establecer dos tipos de crédito agrícola: el de los ejidatarios, por un lado, y el de los pequeños propietarios, por el otro; dando lugar a que mediante la Ley de Crédito Agrícola del 2 de Diciembre de 1935 se creara el Banco Nacional de Crédito Ejidal para otorgar créditos a los ejidatarios, y manteniendo la existencia del Banco Nacional de Crédito Agrícola para apoyar a los pequeños propietarios.

Banjidal desde que empezó a funcionar en 1936 significó no sólo un gran impulso al crédito para el campo, sino todo un programa de cambios al agro al contar además con facultades para realizar funciones de organización, asistencia técnica y prestación de servicios al campo.

Se constituyó como una Sociedad Anónima con un capital de 20 millones de pesos representado en tres series de acciones: "A" suscrita por el gobierno federal; "B" suscrita por los gobier-

nos de los estados; y "C" suscrita por las sociedades locales de crédito ejidal, las sociedades de interés colectivo agrícola y los particulares.

En suma, se afirma que muchas de las grandes medidas de la reforma agraria de la etapa Cardenista no hubieran podido llevarse a cabo sin la participación que tuvo Banjidal.

Además existen otros organismos auxiliares del crédito que surgieron en la misma época y que vinieron a complementar de manera importante el apoyo crediticio al campo; como por ejemplo - la Comisión Nacional de Productores de Azúcar (1926) que constituyó en 1937 la Unión de Productores de Azúcar, S.A.(UNPASA)- que años más tarde daría lugar a la creación de la Financiera Nacional Azucarera, S.A. Asimismo la creación en 1932 de los Almacenes Generales de Depósito de Crédito Agrícola, S.A. que en 1936 se transformó en Almacenes Nacionales de Depósito, --- S.A., (ANDSA).

Una nueva Ley Agrícola del 31 de Diciembre de 1942 y una reforma posterior en 1946 extendió las facultades del BANGRICOLA en el financiamiento ganadero y se introdujo el seguro agropecuario, cambiándose la denominación de la institución por la de - "BANCO NACIONAL DE CREDITO AGRICOLA Y GANADERO, S.A."

Por otra parte a 30 años de haberse aprobado la primera Ley de Crédito Agrícola y por lo menos con doce reformas parciales o sustanciales efectuadas, se hizo necesario en 1955 un revissión que derivó en las reformas efectuadas a la Ley de Crédito

Agrícola, el 30 de Diciembre de 1955. Dichas reformas tuvieron una doble vertiente: por un lado, se insistía en el carácter social del crédito agrícola y por otro se simplificaron los ordenamientos jurídicos vigentes, ajustándolos con los que se utilizaban en la materia con carácter supletorio como la Ley General de Título y Operaciones de Crédito del 26 de Agosto de 1932 y la Ley General de Instituciones de Crédito del 28 de Junio de 1932. No se buscaba sólo la congruencia, sino también un estímulo que fomentara la canalización de recursos privados hacia la agricultura, preocupación creciente del gobierno. Con todo la Ley de 1955 tampoco cambió esencialmente la concepción y operación básica de los dos bancos nacionales, el Agrícola y Ganadero y el Ejidal.

En Diciembre de 1961 se publicó la Ley del Seguro Agrícola Integral y Ganadero que creó a la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A. (ANAGSA) como un nuevo organismo auxiliar dentro del sistema de crédito rural existente, encargado de cubrir los riesgos de otras instituciones que, a su vez, aseguran en vía directa las cosechas y proyectos agropecuarios de los particulares; incluyéndose asimismo el seguro y reaseguro obligatorio para las operaciones de préstamo.

1.4.- EL BANCO NACIONAL AGROPECUARIO, S.A.
(BANAGRO)

A casi 10 años de operación de la Ley de 1955, el 8 de Marzo de 1965 se publicó el decreto que ordenó la creación de un ter

cer banco para el sector rural: el Banco Nacional Agropecuario, S.A., que tuvo como objetivo fundamental y específico llevar a cabo la descentralización del crédito agropecuario a través de instituciones regionales autónomas. Se trataba originalmente de un banco de "segundo piso", esto es, una institución que no trataría en forma directa con los acreditados, sino únicamente con los dos bancos agrícolas oficiales, los cuales debían someter a su consideración los planes y proyectos de crédito que - tuvieran.

Asimismo, supervisaría la aplicación y resultados económicos - de los créditos autorizados. No obstante lo anterior, en la - práctica desde su creación pudo otorgar créditos a los particu- lares, sociedades e instituciones agropecuarias además de pla- near y ejecutar sus proyectos rurales específicos formando su- propio sistema y atendiendo directamente a la clientela campe- sina.

Lo anterior generó una serie de duplicidades y contradicciones que entorpecerían el aparato de crédito oficial para el campo; lo que derivó 10 años más tarde en la fusión de los tres ban- cos y en la creación del BANCO NACIONAL DE CREDITO RURAL, S.A. (BANRURAL) mediante la ley General de Crédito Rural del 27 de- Diciembre de 1975, y el cual se estudiará en un apartado poste- rior.

2.- EL SISTEMA DE LOS BANCOS PRIVADOS

2.1.- PRINCIPALES LEYES BANCARIAS

En nuestro país como estamos inmersos en un sistema capitalista históricamente aun cuando hemos pasado por etapas de intervencionismo estatal, las actividades bancarias las han desarrollado tradicionalmente y de manera importante los particulares a través de concesiones estatales o de manera autónoma, y complementariamente por el Estado.

Esta situación con sus variantes y excepciones en la etapa de la Nacionalización Bancaria el 1º de Septiembre de 1982, se ha detectado en toda la historia legislativa en materia bancaria dentro de las distintas leyes de instituciones de crédito que han regulado la operación bancaria y que son las siguientes:

- 1.- El primer esfuerzo por estructurar un sistema financiero en México surgió de la LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CREDITO expedida el 19 de Marzo de 1897.
- 2.- La segunda ley bancaria fue la LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CREDITO del 9 de Mayo de 1908 que substituyó a la anterior de 1897.
- 3.- La tercera ley bancaria fue la LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO Y ESTABLECIMIENTOS BANCARIOS publicada en el D.O.F. el 16 de Enero de 1925.
- 4.- La cuarta ley bancaria fue la LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CREDITO Y ESTABLECIMIENTOS BANCARIOS expedida en 1926 que reguló los mismos tipos de bancos que preveía la anterior y agregó normas sobre cajas de ahorro, almacenes generales de depósito y compañías de fianzas.
- 5.- El 28 de Junio de 1932 se expidió la quinta ley bancaria denominada LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CREDITO.
- 6.- La sexta ley bancaria fue la LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CREDITO Y ORGANIZACIONES AUXILIARES del 3 de Mayo de 1941.
- 7.- La séptima ley bancaria se publicó en el D.O.F. el 31 de Diciembre de 1982 y se denominó LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO PUBLICO DE BANCA Y CREDITO.

- 8.- La octava ley bancaria es del 28 de Diciembre de 1984 que fue la LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO PUBLICO DE BANCA Y CREDITO que reformó de manera importante la anterior ley a la cual sustituyó. Finalmente, la novena ley bancaria es la actualmente en vigor y se denomina LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO que fue publicada en el D.O.F. el día 18 de Julio de 1990 para entrar en vigor a partir del día siguiente.

Como vemos son nueve las leyes bancarias que han regulado la prestación del servicio de banca; pero es la ley de 1941 la que constituye el antecedente más cercano del régimen financiero vigente ya que consignó el principio tradicional en el que se sustentaban las leyes anteriores incluida la de 1897, consistente en que la actividad bancaria podían realizarla los particulares organizados en sociedades anónimas, si obtenían concesión administrativa para ejercitar la banca o bien estaban autorizados para su realización de manera autónoma por ley (64).

2.2.- LOS TIPOS DE BANCA PRIVADA Y EL CREDITO RURAL

En este contexto, los bancos privados otorgaron financiamientos al campo aunque no en la forma trascendente en que lo otorgaban en la época de entrada en vigor de la ley bancaria de 1941, los bancos de crédito agrícola y el ejidal.

Sin embargo ejercieron créditos sobre todo con los grandes productores ya que estaban autorizados para otorgar financiamientos de avío y refaccionarios bajo las distintas concepciones -

(64) HERMILO HERREJON SILVA, Las Instituciones de Crédito,

de la banca especializada que se constituyó con la referida -- ley de 1941, como son las instituciones de depósito, las finan- cieras y las hipotecarias principalmente. Cabe señalar que -- también existieron los bancos de ahorro, los de capitalización y las instituciones fiduciarias como lo consigna el artículo - 2º de la Ley de Instituciones de Crédito del 41, que también -- financiaron al campo.

La incompatibilidad entre la banca de depósito, las financie-- ras y las hipotecarias impedía que una misma institución de -- crédito pudiera ofrecer a su clientela un paquete completo de -- servicios bancarios, lo que requería que las instituciones bug- caran su integración con otras que contaban con los servicios -- complementarios. De ahí que se integraran los bancos de depó- sito, los financieros y los hipotecarios dando lugar a la for- mación de grupos financieros que funcionaron al amparo de las -- reformas a la ley bancaria de 1941 efectuadas en Diciembre de -- 1970.

Para estos momentos los apoyos que otorgaban los bancos y gru- pos financieros privados destinados a la agricultura se habían incrementado ya que cabe recordar que en el período de 1942 y -- 1952 el gobierno federal disminuyó sistemáticamente el crédito agrícola, a través de una disminución real en el presupuesto y buscaba fomentar la canalización de recursos privados hacia la agricultura lo cual se logró en cierta medida a través de las -- instituciones de crédito privadas.

Conforme al artículo 10 de la Ley de Instituciones de Crédito-

de 1941, los bancos de depósito podían otorgar préstamos y créditos de habilitación o avío reembolsables a plazo que no excediera de un año (fracción IV) y otorgar préstamos y créditos de habilitación o avío a plazo superior a un año, pero que no exceda de dos, así como refaccionarios a plazo no mayor de quince años, dentro de los límites que establece la ley <Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito> (fracción V).

Las sociedades financieras podían conceder préstamos de habilitación o avío y refaccionarios, así como otorgar créditos a la industria, a la agricultura o a la ganadería, con garantía hipotecaria o fiduciaria (artículo 26 fracciones IX y X).

Los bancos hipotecarios podían otorgar créditos para su inversión en bienes inmuebles, obras o mejoras de los mismos, o en cualquier otra clase de inversión rentable o productora (artículo 36 fracción IV) dentro de las cuales se encontraban aquellas de carácter agrícola.

Asimismo las sociedades de capitalización podían financiar al campo en los términos del artículo 41 fracción VI de la Ley -- que estudiamos.

Finalmente las instituciones fiduciarias podían practicar las operaciones de fideicomiso del sector agropecuario en los términos de los artículos 44 al 46 del citado ordenamiento (65).

El propio desarrollo de los grupos bancarios llevó a una forma

(65) Cir. LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO Y ORGANIZACIONES AUXILIARES del 3 de Mayo de 1941, en MIGUEL - ACOSTA ROMERO, Legislación Bancaria, Edit., Porrúa, -- 2ª Ed., México, D.F. 1989. Pp. 314 a 395.

de organización superior de la banca y como una etapa posterior a la de los grupos financieros que fue la de la Banca Múltiple que se originó con las reformas efectuadas a la ley bancaria de 1941 el 2 de Enero de 1975 y en 1978, lo que permitió por un lado un régimen de excepción de la banca especializada pudiendo las instituciones de crédito manejarse en conjunto; y por otro incorporaba la ley en su texto un capítulo especial sobre banca múltiple que la consideraba como un nuevo tipo de institución y establecía un nuevo grupo de operaciones: el de operaciones múltiples.

Se dió lo que Hermilo Herrejón Silva señala como la evolución del derecho bancario mexicano que llevó al sistema bancario de la banca especializada a los grupos financieros, para concluir en la banca múltiple (66).

Las mencionadas reformas introdujeron a la ley bancaria el artículo 46 bis 1 precisando que "las sociedades que disfruten de concesión para el ejercicio de la banca múltiple, podían -- efectuar descuentos y otorgar préstamos o créditos" (fracción V), dentro de los cuales se ubicaban los de habilitación o -- avío y los refaccionarios, además de muchas otras facultades -- que gozaban.

Hasta aquí tenemos ya la actuación que tuvieron en materia de crédito rural los bancos privados, los que como ya se vió, go-

zaban legalmente de las más amplias facultades para su manejo. El financiamiento de los bancos privados fue importante para - impulsar al pequeño y gran productor y no a los ejidatarios y comuneros que como ya se apuntó eran sujetos de crédito preferentes de los bancos oficiales de crédito rural.

Finalmente cabe mencionar que en el período de gobierno de Manuel Avila Camacho comprendido de 1940 a 1946, se registró una gran afluencia de capitales que determinó un crecimiento considerable tanto en el número de las instituciones de crédito privadas, como en el volumen de sus recursos y de sus operaciones activas y pasivas. Lo anterior repercutió en el crédito rural al destinarse mayores recursos privados a la explotación del - campo por más instituciones de crédito.

Por ejemplo de 1941 a 1945 el número de establecimientos principales o matrices se elevó de 161 existentes a 311 y el número de sucursales y agencias aumentó de 110 a 448 (6.). De la misma forma se elevó el volumen de recursos concentrados por - las diversas instituciones crediticias dentro del período de - la banca especializada que se consolidó con los grupos finan--cieros y la banca múltiple.

En suma, el financiamiento privado al campo fue cobrando impor--tancia paulatinamente con los diversos sistemas bancarios y --pasando por la etapa de la nacionalización bancaria en la que-

se redujo su importancia y presencia siempre tuvo una participación activa en el crédito rural, llegando hasta el período actual de gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari, - quién de acuerdo con el diseño de su política para el agro nacional traducida en el "Programa de Modernización del Campo" y con la reprivatización bancaria; los financiamientos otorgados por la actual banca múltiple oficial y ya de hecho en algunos casos privada, se constituirán en la base del crédito rural de manera primordial por los bancos múltiples reprivatizados, con lo cual, la banca privada cobrará una importancia mayor a la de la banca oficial para el sector rural, representada esencialmente por el Sistema Banrural.

3.- LA BANCA NACIONAL Y MIXTA

3.1.- LA BANCA NACIONAL EN EL FINANCIAMIENTO AL CAMPO

Como antecedentes de la Banca de Desarrollo encontramos a las-- instituciones nacionales de crédito que en el sistema bancario-- mexicano se desarrollaron junto a los bancos privados.

Se trata de los bancos del Estado que se fueron creando con el-- devenir histórico y al amparo de las distintas leyes bancarias-- vigentes, con el propósito de apoyar y fomentar el desarrollo -- de determinadas actividades productivas de fundamental importan-- cia para el país.

La Constitución de 1917 permitió a los gobiernos que surgieron-- de la revolución en el momento de reestructurar el sistema ban-- cario del país, establecer organismos públicos representados -- por bancos del Estado que se encargarían de financiar sectores-- clave de la economía no atendidos de manera eficaz por la banca-- privada.

Así el nacimiento de la banca nacional se iniciaría con la crea-- ción del Banco de México en 1925 y el Banco Nacional de Crédito-- Agrícola que comenzó a funcionar en el mismo año. A partir de-- este momento vendría la creación de una serie de instituciones-- nacionales Bancarias, Auxiliares de Crédito y Fideicomisos para-- apoyar las actividades productivas diversas como por ejemplo:
La creación del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Pú-- blicas (BANOBRA), de la Nacional Financiera (NAFINSA) y de los-- Almacenes Nacionales de Depósito (ANDSA) en 1936; el Banco de -

Comercio Exterior (BANCOMEXT) y el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial (Banco Obrero) en 1937; el Banco Nacional de Fomento Cooperativo y el Banco del Pequeño Comercio del D.F. en 1941; el Banco Cinematográfico en 1947; y finalmente, el Banco Nacional de Transportes y la Financiera Nacional Azucarera en 1953 entre otros (68).

Estos bancos que como bancos nacionales eran del Estado, en sentido estricto tenían el carácter de bancos mixtos ya que en su capital social generalmente siempre participó el capital privado a través de la serie de acciones tipo "C".

Con respecto a los bancos nacionales para el financiamiento rural, destaca la creación de los Bancos Nacionales de Crédito -- Agrícola, Ejidal y el Agropecuario que contaban con la organización y facultades que ya se han precisado en el primer tema de este capítulo como parte del estudio de un primer período en la evolución de las instituciones de crédito rural.

Dichos bancos también concedían la posibilidad de la participación del capital privado a través de la serie de acciones tipo "C".

EL BANCO NACIONAL DE CREDITO RURAL, S.A. (BANRURAL)

El 5 de Enero de 1975 el Poder Ejecutivo dictó un acuerdo por el cual se unificaba la administración superior de los tres bancos agrícolas de carácter nacional: el de Crédito Agrícola y Ganadero, el de Crédito Ejidal y el de Crédito Agropecuario, mediante el nombramiento de un sólo director general que tuvo co-

mo propósito unificar administrativamente dichos bancos. Pero no es sino hasta el 7 de Julio de 1975 que entró en vigor un decreto presidencial que reformó la Ley de creación del Banco --- Agropecuario en 1965, que cambió la denominación de la institución por la de "Banco Nacional de Crédito Rural, S.A.", así como los nombres de los bancos regionales (69), con lo que se preparó la fusión de los tres bancos nacionales.

Banrural quedó representado por dos series de acciones de igual valor: la serie "A" nominativa, de la cual sólo podría ser titular el gobierno federal, por no menos del 51% del capital total; y la serie "B" que podría ser suscrita tanto por entidades del sector público, como por el sector de los productores, pero no por los particulares con lo que se establecía este banco nacional con posibilidades de ser mixto pero asociado al capital de organizaciones del sector social de la economía.

El 15 de Octubre de 1975 el ejecutivo federal envió al Congreso un proyecto de Ley que sustituyera a la ley de crédito agropecuario de 1955; el nombre de esta ley sería el de LEY GENERAL - DE CREDITO RURAL que incluiría ya la fusión por incorporación - de los tres bancos nacionales. Esta ley fue estudiada y discutida por las Cámaras legisladoras a fines de 1975, aprobándose con pequeñas modificaciones fue publicada en el Diario Oficial el 5 DE ABRIL DE 1976.

En la exposición de motivos de esta ley se destacó la necesidad

(69) BANRURAL, Ob. Cit. P. 72.

de apoyar al sector rural para combatir el desempleo, subempleo, baja productividad, y en general los bajos niveles de vida en el medio rural.

Originalmente esta ley abarcó siete capítulos: sus fines; el sistema nacional de crédito rural; los sujetos del crédito; las operaciones de crédito rural; las operaciones especiales de apoyo; el registro público del crédito rural; y un título final sobre disposiciones generales.

Se amplió la definición de "crédito rural", haciéndose extensivo a todas las actividades que conforman el proceso agropecuario, agregándose al consumo familiar y la industria rural.

El sistema se integró por un sólo Banco Nacional (el de Crédito Rural) y doce bancos regionales distribuidos por zonas en el país con las siguientes denominaciones: 1.- Banco de Crédito Rural del Noroeste; 2.- Banco de Crédito Rural del Norte; 3.- Banco de Crédito Rural del Centro Norte; 4.- Banco de Crédito Rural del Noreste; 5.- Banco de Crédito Rural del Pacífico Norte; 6.- Banco de Crédito Rural de Occidente; 7.- Banco de Crédito Rural del Centro; 8.- Banco de Crédito Rural del Pacífico Sur; 9.- Banco de Crédito Rural del Centro Sur; 10.- Banco de Crédito Rural del Golfo; 11.- Banco de Crédito Rural del Peninsular; y 12.- Banco de Crédito Rural del Istmo.

En cuanto a los sujetos de crédito se reconocieron explícitamente las formas jurídicas incorporadas en la Ley Federal de Reforma Agraria: los ejidos, las comunidades, la unión de ejidos y la unión de comunidades entre otras. Se incorporó también la

posibilidad jurídica de su asociación con grupos organizados de colonos y pequeños propietarios, y en general se contemplaron - diversos sujetos de crédito preferentemente con organización colectiva, aunque también vamos a ver que en una etapa posterior los grandes propietarios y productores van a acceder a los créditos del Banrural.

Las operaciones de crédito rural se establecieron sobre principios de uniformidad de condiciones y la simplificación de requisitos y trámites; señalándose además que los préstamos que se otorgarían serían de habilitación o avío, los prendarios y los refaccionarios agropecuarios e industriales; asimismo se introdujo el crédito al consumo familiar para atender las necesidades de los campesinos durante el cultivo hasta la cosecha.

Dentro de las operaciones especiales de apoyo al crédito rural se previeron créditos para inversiones generales, planes de capacitación y asistencia técnica y en general para proyectos de desarrollo rural.

Por último, se previeron normas para regular el Registro Público del Crédito Rural y se establecieron normas sobre el régimen fiscal de excepción para los productores agropecuarios.

El sistema de la ley que hemos descrito en muchos aspectos se mantiene vigente hasta la fecha con algunas salvedades y modificaciones que han surgido de las reformas que se han efectuado a la misma como por ejemplo la del 30 de Diciembre de 1977 que modificó el artículo 54 en lo relativo a los sujetos de crédito -

reconocidos oficialmente, que conformaban una lista limitativa para el crédito rural oficial y un universo abierto para el crédito privado. Con la reforma se les igualó en posibilidades - al considerar también como sujetos de crédito a todas aquellas personas morales previstas por las leyes y que se dedican a actividades agropecuarias.

Otra reforma fue la del 6 de Enero de 1982 que trató de modernizar el sistema de crédito rural y no limitarlo como banca de desarrollo, pudiendo ahora efectuar operaciones comerciales dándole el carácter también de banca múltiple desde entonces y hasta la fecha. Esta reforma permitió que Banrural realizara operaciones hipotecarias y captara recursos del público para su reinversión en otras operaciones comerciales (70), mediante el establecimiento de sucursales bancarias múltiples.

Finalmente, la Ley General de Crédito Rural se vendría a modificar una vez más y la última de importancia hasta la fecha, al expedirse la LEY ORGANICA DEL SISTEMA BANRURAL EL 28 de Diciembre de 1985 que incorporó los títulos relativos a la "Organización y Funcionamiento del Sistema" comprendidos en los artículos 19 al 53 de la anterior Ley de Crédito Rural, quedando ahora únicamente con los títulos contenidos en los artículos 54 al 149.

En resumen, el crédito rural bajo la forma de organización bancaria de instituciones de crédito nacionales en oposición a las privadas y no a las extranjeras, se prestó primordialmente por-

(70) Cfr. Idem. P. 83.

los bancos oficiales y complementariamente por la banca privada quién en esta etapa fue renuente y prefirió destinar sus inversiones a otras actividades más productivas como por ejemplo las industriales.

3.2.- LA BANCA MIXTA Y EL CREDITO RURAL

El surgimiento de la banca mixta se origina bajo el sistema bancario existente en la época que contemplaba la presencia de instituciones nacionales de crédito o banca de fomento, después denominada banca de desarrollo; y de instituciones de banca múltiple que eran aquellas de carácter privado.

Esta situación se presentaba al amparo de la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941, es decir, - hasta antes de la nacionalización bancaria de 1982, y de la expedición de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1985 en la que se siguió estableciendo el sistema de bancos de desarrollo y de banca múltiple pero ya no con el carácter de Sociedad Anónima en la que pudieron participar los particulares, sino constituidas bajo el régimen de Sociedades - Nacionales de Crédito con una mínima participación de los particulares en las acciones de la banca <34% como máximo> (71).

En los bancos mixtos participaban tanto el capital del Estado -

(71) JORGE SALDAÑA ALVAREZ, Manual del Funcionario Bancario, Edición del Autor, México, D.F. 1985. P. 46.

como de los particulares y tuvo su origen en la facultad de las autoridades para inspeccionar y vigilar a los bancos privados, - que cuando reportaban pérdidas en su capital, el Estado tenía - la facultad legal para exhibir el capital perdido y convertirse por lo tanto en accionista de los bancos privados participando en la titularidad de los derechos corporativos. A menudo se -- dieron casos de pérdidas de capital por infinidad de motivos, - lo que llevó a la constitución de un gran número de instituciones de crédito mixtas. No obstante, se siguió aplicando el mismo régimen que a las instituciones totalmente privadas, por lo que también se pudieron organizar como bancos múltiples y al nacionalizarse la banca en 1982 se transformaron de sociedades -- anónimas en sociedades nacionales de crédito (72).

El Estado llegó a convertirse en accionista de la mayoría de -- las instituciones de banca múltiple que no siempre operaron con utilidades por lo que en muchos casos tuvo que obtener pérdidas que lo convirtieron en realidad en el sostén de diversos bancos, constituyéndose con ello un lastre y una inversión inconveniente para el Estado. De ahí que Hermilo Herrejón señale lo anterior como una de las causas que motivó la nacionalización bancaria de 1982, que a nuestro juicio tuvo además otras razones de carácter económico y político de acuerdo a las condiciones que se dieron en esa época del gobierno de López Portillo. De acuerdo a lo señalado no es difícil prever que la situación-

(72) HERMILO HERREJON SILVA, Ob. Cit. Pp. 58 y 59.

de financiamiento al campo se mantuvo bajo los mismos parámetros observados en el régimen de los bancos de fomento y de banca múltiple por lo que no hubo en realidad muchas variaciones al respecto, siguiendo los bancos de desarrollo destinando numerosos recursos al agro al igual que los bancos múltiples bajo el esquema de banca mixta.

Decíamos que en realidad los bancos nacionales de tipo rural -- (agrícola, ejidal y agropecuario) en sentido estricto eran de carácter mixto porque admitían la participación del capital privado, pero la consideración es que dicha participación era minoritaria en relación a la que tenía el Estado.

Entonces una diferencia entre estos Bancos Nacionales y los Mixtos radicaría en que en estos últimos se invertía la situación, y el Estado resultaba ser en algunos casos accionista minoritario.

Con Banrural se mantendría el mismo sistema mixto, con la salvedad de que en un principio sólo se admitían como socios accionistas del Gobierno Federal a organizaciones del sector rural - social, pero posteriormente al promulgarse la Ley Orgánica del Sistema Banrural se otorgó la posibilidad para que personas físicas o morales mexicanas pudieran suscribir la serie de acciones tipo "B" (73).

(73) Cfr. Artículo 11 de la Ley Orgánica del sistema Banrural, expedida el 28 de Diciembre de 1985. En MIGUEL --- ACOSTA ROMERO, Ob. Cit. P. 5:3.

4.- LA BANCA NACIONALIZADA

4.1.- SITUACION DEL CREDITO RURAL CON LA NACIONALIZACION BANCARIA

En 1982 cambió la estructura del Sistema Bancario Mexicano que consideraba a la banca como una actividad concesionada por el Estado a los particulares, debido al sistema de la nacionalización del servicio público de banca y crédito (74). El sistema que comprendía instituciones privadas, mixtas y públicas se sustituyó por un sistema totalmente en manos del Estado bajo la forma jurídica de Sociedades Nacionales de Crédito y por las también constituidas por el Estado como instituciones nacionales de crédito que en el fondo correspondían al mismo orden de banca de desarrollo y banca múltiple respectivamente.

Dichas instituciones se regirían por la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1982 y complementariamente por la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941 que continuó vigente de acuerdo al artículo tercero transitorio de la reforma LRSPBC.

La Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito del 28 de Diciembre de 1984, publicada en el D.O.F. el 14 de Enero de 1985, transformó la estructura a través de la cual el Estado prestaría en forma exclusiva el servicio público de banca y crédito de manera distinta a la prevista en la Ley Banca-

ria de 1982. Da a todos los bancos el carácter de Institucio---
nes de Credito constituidas como Sociedades Nacionales de Crédi
to (cuya naturaleza no es objeto de este estudio) que serían de
dos clases: Instituciones de Banca Múltiple e Instituciones de
Banca de Desarrollo.

Como vemos, esencialmente se volvió al sistema previo a la na--
cionalización que establecía las instituciones de banca múlti--
ple y las de banca de fomento o desarrollo, pero con la diferen
cia de que ahora, ambas estaban bajo el control del Estado que--
se reservó la suscripción del 66% de los Certificados de Aporta
ción Patrimonial (CAP'S) <que sustituyeron a las acciones>, pa--
ra el gobierno federal, y un 34% de la serie "B", que pudieron--
ser suscritos por los particulares (75). Además existió otra -
situación en el sentido de que ambas cuentan con mecanismos de
captación de recursos del público, distinguiéndose en que las -
de Banca Múltiple debían operar con todos los sectores económi--
cos del país con base en una sana competencia, y las de Banca -
de Desarrollo financiarían únicamente las actividades que seña--
la a cada institución su ley orgánica.

En este contexto, en materia de crédito rural cabe señalar que--
aun cuando se decretó la nacionalización bancaria, gran parte -
del servicio lo prestaban ya bancos nacionales como Banrural y-

(75) Cfr. Artículos 11 y 12 de la Ley Reglamentaria del Ser-
vicio Público de Banca y Crédito, publicada en el D.O.F.
el 14 de Enero de 1985.

sus doce bancos regionales que pertenecían al Estado. Como institución crediticia nacional, el Sistema Banrural no -- fue afectado de inmediato por la expropiación; sólo que poco -- después se transformó su perfil administrativo pero no esencialmente su naturaleza ni su acción operativa (76).

Así es como se decide crear la Ley Orgánica del Sistema Banrural, el Reglamento Orgánico del Banco Nacional de Crédito Rural, y los respectivos Reglamentos Orgánicos de los Bancos Regionales integrantes del sistema, el 28 de Diciembre de 1985 y el 14 de Julio de 1986 respectivamente.

La Ley Orgánica del Sistema Banrural (LOS B) continúa vigente -- hasta la fecha y los Reglamentos Orgánicos de todos los Bancos pertenecientes a dicho sistema fueron abrogados por los publicados el día Miercoles 3 de Abril de 1991 en el D.O.F. y cuyo análisis se efectuará en un tema posterior.

Por otra parte, cabe señalar que aun cuando la nacionalización bancaria se llevó a cabo el 1º de Septiembre de 1982 con el último informe de gobierno del presidente José López Portillo; su aplicación se efectuó en el período de gobierno del presidente Miguel de la Madrid, quien llevó a cabo las reformas en materia económica y financiera de la banca nacionalizada.

(76) Cfr. JOSE HINOJOSA ORTIZ, Marco Jurídico del Crédito Rural, Edit. Banrural-C.N.I.A. 1ª Ed. México, D.F. 1990.

En materia agropecuaria y de crédito rural desde la toma de posesión de Miguel de la Madrid y a través del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) con relación al campo estableció entre otras políticas la de canalizar el crédito conforme a las prioridades del desarrollo nacional, fundamentalmente a la producción, procesamiento, distribución y consumo de los bienes y servicios requeridos por las mayorías.

Asimismo el cambio en el campo se instrumentó a través de la política de "Desarrollo Rural Integral" que fue incorporada mediante adiciones al artículo 27 Constitucional con la fracción-XX tal y como la conocemos ahora. El vehículo fue el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI) que sirvió para ejecutar los objetivos propuestos con esta política de desarrollo rural.

Banrural se constituyó en el principal instrumento del Estado - (y en general) para hacer llegar el crédito oficial al campo, - su actividad encajó perfectamente dentro de los objetivos del PRONADRI al señalarse como sus metas la extensión del beneficio del crédito a más hectáreas y productores con la garantía de su aplicación productiva. Implicó también un apoyo preferente al sector ejidal, la orientación de los recursos al cultivo de productos básicos, dar prioridad a las áreas de temporal, la mejora de las recuperaciones, la reducción de la cartera vencida, el manejo honesto y eficiente de los créditos otorgados y el incremento de la captación de recursos del público (77).

(77) Cfr. BANKRURAL, Ob. Cit. Pp. 112 y 113.

Cabe señalar que no todos los objetivos se lograron como se demostrará posteriormente, pero en el período que comprende de -- 1983 a 1988, Banrural proporcionó una serie de servicios complementarios, tales como obras de infraestructura, organización, - capacitación, asistencia técnica y comercialización, integrando las diversas etapas de los procesos productivos y apoyando con capital de riesgo la ejecución de proyectos prioritarios. Esta concepción del crédito rural ha cambiado de manera impor-- tante con el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, quién ha dado un giro totalmente diferente a la concepción del crédito rural, mediante el diseño y aplicación de políticas -- agropecuaria que comprende una transformación estructural del - sistema tradicional con el que se venía manejando el financia-- miento al campo, como se observa en los siguientes temas.

En conclusión, en esta etapa de la banca nacionalizada que al - mes de Septiembre de 1991 subsistía parcialmente, aun cuando es tamos en un proceso de reprivatización bancaria; los créditos - al campo sólo fueron otorgados por los bancos que estaban en manos del Estado (todos); la banca privada desapareció del escenario financiero.

En cuanto a la estructura bancaria, los créditos se han otorga-- do principalmente por la banca múltiple con preferencia a los - agricultores solventes con medianos y grandes recursos. La banca de desarrollo principalmente a través de Banrural, ha apoya-- do de manera fundamental a los productores del sector social de la economía y de manera complementaria a los pequeños, medianos- y grandes agricultores.

5.- LA BANCA DE DESARROLLO Y LA BANCA MULTIPLE

5.1.- BASES JURIDICAS COMUNES PARA EL EJERCICIO DEL CREDITO RURAL

No obstante que la estructura del Sistema Bancario Mexicano que organizó a la banca en múltiple y de desarrollo se origina en una etapa previa a la nacionalización de la banca, tal estructura se mantuvo después de dicha nacionalización perdurando incluso en la actualidad.

Nuestro estudio en este tema comprende el conocimiento de la estructura bancaria después de la nacionalización con el ejercicio del crédito rural desde el punto de vista jurídico-financiero que se efectuó al amparo de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito del 14 de Enero de 1985 y que estableció básicamente la estructura existente en la actualidad - bajo la Ley de Instituciones de Crédito del 18 de Julio de 1990 que comprende la reglamentación relativa a la reprivatización - bancaria.

La Ley Bancaria de 1985 en su artículo 30 señaló las operaciones pasivas, activas y de servicios que podían realizar todas las instituciones de crédito de banca múltiple o de banca de desarrollo según el caso; sin embargo las instituciones de banca de desarrollo con fundamento en el artículo 31 de dicha ley, podían además realizar las operaciones necesarias para la adecuada atención del correspondiente sector de la economía nacional - y para facilitar a los beneficiarios de sus actividades el acceso

so al servicio público de banca y crédito realizando funciones de banca múltiple (78).

La Banca de Desarrollo se regiría por su Ley Orgánica y en lo no previsto, por la nueva ley bancaria; la Banca Múltiple se regularía sólo por la ley bancaria.

Desde el punto de vista financiero y con respecto a los ingresos, la Banca de Desarrollo dependería básicamente de sus recuperaciones de crédito y de los recursos fiscales que le fueran asignados para financiar los sectores económicos que les correspondan (por ejemplo en el caso del Sistema Banrural, del sector económico rural del país); y complementariamente de los recursos captados del público a través de sus funciones de banca múltiple y de otras fuentes ordinarias y extraordinarias que le fueran autorizadas por ley. La Banca Múltiple sólo dependería de los recursos obtenidos del ahorro e inversiones de los particulares.

5.1.- LA BANCA DE DESARROLLO (EL CASO DE BANRURAL, S.N.C.)

Los créditos al campo así como los mecanismos financieros que le permitieron a Banrural obtener los ingresos e invertir sus recursos después de nacionalizada la banca y conformada bajo la estructura de Banca de Desarrollo, se rigieron por diversas disposiciones jurídicas que ya se habían venido aplicando desde an

(78) Cfr. Artículos 30 y 31 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, publicada en el D.O.F. del 14 de Enero de 1985.

tes de la nacionalización. Entre estas disposiciones podemos--
señalar las siguientes:

- 1.- Ley Orgánica del Sistema Banrural publicada en el D.O.F. el 13 de Enero de 1986.
- 2.- Reglamento Orgánico del Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C. y Reglamentos Orgánicos de cada uno de los doce Bancos Regionales integrantes del Sistema Banrural, publicados en el ---- D.O.F. el 14 de Julio de 1986.
- 3.- Ley General de Crédito Rural publicada en el -- D.O.F. el 5 de Abril de 1976 y reformada el 13- de Enero de 1986.
- 4.- Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesino del 29 de Diciembre de 1980.
- 5.- Reglamento de la Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesino del 28 de Junio de 1982.
- 6.- Ley de Fomento Agropecuario del 2 de Enero de - 1981 y su Reglamento del 23 de Noviembre de 1981.

La Ley Orgánica del Sistema Banrural nació de trasladar los títulos Primero y Segundo de la Ley General de Crédito Rural, al contenido de aquella ley que comprendió lo relativo al sistema oficial de crédito rural. Por lo tanto esta Ley Orgánica establecería de la misma forma que la Ley General de Crédito Rural, la organización y funcionamiento del Sistema Banrural integrado por el Banco Nacional de Crédito Rural y los Bancos Regionales de Crédito Rural del Centro, Centro Norte, Centro Sur, Golfo, - Istmo, Noreste, Noroeste, Norte, Occidente, Pacífico Norte, Pacífico Sur y Peninsular (Art. 1º).

El Sistema Banrural desde entonces ha financiado la producción primaria, agropecuaria y forestal y sus actividades complementarias como son el almacenamiento, industrialización y comercialización (Art. 3º); estando facultado para procurar apoyos, promover y realizar proyectos agropecuarios y en general financiar - la adquisición de insumos, maquinaria y equipo que requieran --

los acreditados, contratar créditos para el sector y realizar - todas las demás actividades que señalen las leyes y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le autorice (Art. 4º fracciones I a VIII y 6º, fracciones I a VI).

Desde el punto de vista financiero, para dar cumplimiento con - sus objetivos, Banrural obtendría sus ingresos y realizaría sus inversiones de diversas formas entre las que destacan las siguientes:

- 1.- Realizar operaciones y prestar los servicios señalados en el artículo 30 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, con lo que Banrural quedaría facultado para desarrollar exactamente todas aquellas actividades permitidas para las instituciones de Banca Múltiple como son las siguientes:
 - I.- Recibir depósitos bancarios de dinero:
 - a).- A la vista;
 - b).- De ahorro; y
 - c).- A plazo o con previo aviso;
 - II.- Aceptar préstamos o créditos;
 - III.- Emitir bonos bancarios;
 - IV.- Emitir obligaciones subordinadas;
 - V.- Constituir depósitos en instituciones de crédito y - entidades financieras del exterior;
 - VI.- Efectuar descuentos y otorgar préstamos o créditos;
 - VII.- Expedir tarjetas de crédito con base en contratos - de apertura de crédito en cuenta corriente;
 - VIII.- Asumir obligaciones por cuenta de terceros con ba - se en créditos concedidos, a través del otorga- - miento de aceptaciones, endoso o aval de títulos - de crédito, así como la expedición de cartas de - crédito;
 - IX.- Operar con valores en los términos de las disposi- - ciones de la presente ley y de la Ley del Mercado - de Valores;
 - X.- Promover la organización y transformación de toda - - clase de empresas o sociedades mercantiles y suscri- - bir y conservar acciones o partes de interés de las - mismas;
 - XI.- Operar con documentos mercantiles por cuenta propia;

- XII.- Llevar a cabo por cuenta propia o de terceros operaciones con oro, plata y divisas, incluyendo reportos sobre estas últimas;
- XIII.- Prestar servicio de cajas de seguridad;
- XIV.- Expedir cartas de crédito previa recepción de su importe, hacer efectivo créditos y realizar pagos por cuenta de clientes;
- XV.- Practicar las operaciones de fideicomiso a que se refiere la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, y llevar a cabo mandatos y comisiones;
- XVI.- Recibir depósitos en administración o custodia; o en garantía por cuenta de terceros, - de títulos o valores y en general de documentos mercantiles;
- XVII.- Actuar como representante común de los tenedores de títulos de crédito;
- XVIII.- Hacer servicios de caja y tesorería relativo a títulos de crédito, por cuenta de las emisoras;
- XIX.- Llevar la contabilidad y los libros de actas y de registro de sociedades y empresas;
- XX.- Desempeñar el cargo de albacea;
- XXI.- Desempeñar la sindicatura o encargarse de la liquidación judicial o extrajudicial de negociaciones, establecimientos, concursos o herencias;
- XXII.- Encargarse de hacer avalúos que tendrán la misma fuerza probatoria que las leyes asignan a los hechos por corredor público o perito.
- XXIII.- Adquirir los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de su objeto o enajenarlos cuando corresponda; y
- XXIV.- Efectuar, en los términos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o en do la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, las operaciones análogas y conexas que aquella - autorice.

De estas facultades cabe señalar que Banrural sólo realiza en la actualidad aquellas que expresamente le han sido autorizadas por ley y por el Banco de México en diversas disposiciones administrativas como por ejemplo, en la circular F01 / 90C-02 del 29 de Mayo de 1990 que se refiere a la autorización para que Banrural pueda ofrecer a su clientela diversos instrumentos de ahorro e inversión en moneda nacional, con las características-

autorizadas para las instituciones de Banca Múltiple y que son las siguientes: depósitos a la vista (en cuenta de cheques y otros en cuenta corriente), depósitos de ahorro, depósitos retirables en días preestablecidos, depósitos a plazo fijo, pagarés con rendimiento liquidable al vencimiento (PRLV) y aceptaciones bancarias (79). Pudiendo asimismo efectuar aquellas operaciones activas de la Banca Múltiple que le permitan invertir los recursos captados del público sin más limitaciones que las establecidas en la ley.

- 2.- Emitir bonos bancarios de desarrollo para fomentar el desarrollo del mercado de capitales y la inversión institucional; dichos títulos son susceptibles de colocarse entre el gran público inversionista. Cabe señalar que en la actualidad Banrural no opera con este tipo de bonos bancarios de desarrollo.
- 3.- Administrar por cuenta propia o ajena toda clase de empresas o sociedades; y
- 4.- Las demás actividades análogas y conexas relacionadas con sus objetivos que al efecto le señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, incluyendo las de Agente Financiero del Gobierno Federal, en los términos de las disposiciones legales aplicables (80).

(79) OFICIO F01 / 90C-02 del 29 de Mayo de 1990 mediante el cual Banco de México autoriza al Sistema Banrural para efectuar operaciones similares a las de la Banca Múltiple, México, D.F.

(80) Artículo 9º fracciones I a IV de la ley Orgánica del -- Sistema Banrural del 13 de Enero de 1986.

Las facultades y atribuciones se reproducirían en forma similar en el Reglamento Orgánico del Banco Nacional y de los Bancos Regionales en el artículo 3º fracciones I a VII de dichos ordenamientos; entre las que se precisarían contratar créditos cuyos recursos se canalicen hacia el sector rural conforme a las disposiciones legales aplicables (81).

Los Bancos Regionales del Sistema Banrural estarían facultados en los mismos términos para efectuar operaciones de banca múltiple y para obtener los ingresos por las demás vías que señalaba el artículo 30 de la Ley Reglamentaria Bancaria y conforme a lo establecido por el artículo 28 de la Ley Orgánica del Sistema Banrural, teniendo por objeto además lo señalado en los artículos 3º, 4º y 6º de este ordenamiento a los cuales ya nos hemos referido y que regulan también a las facultades que tiene el Banco Nacional para organizar y reglamentar el funcionamiento de los Bancos Regionales, auspiciar la constitución, organización y capacitación de los sujetos de crédito, financiar adquisiciones de insumos, maquinaria y equipo, fijar las bases de los programas operativos y contratar créditos cuyos recursos se canalicen hacia el sector rural (82).

Sin embargo las facultades en materia de Banca Múltiple señaladas tanto para el Banco Nacional como para los Bancos Regionales

(81) Cfr. Artículo 3º fracción VII del Reglamento Orgánico del Banco Nacional de Crédito Rural del 14 de Julio de 1986.

(82) Cfr. Artículo 6º fracciones I a VI de la Ley Orgánica del Sistema Banrural del 13 de Enero de 1986.

les, encontrarían una limitación derivada del segundo párrafo-- de la fracción I del artículo 92 y del segundo párrafo de la -- fracción I del artículo 28 de la Ley Orgánica del Sistema Banru-- ral que precisan: Las operaciones señaladas en las fracciones-- I y II del artículo 30 de la Ley Reglamentaria Bancaria (reci-- bir depósitos bancarios de dinero a la vista, de ahorro, a pla-- zo con previo aviso; y aceptar préstamos o créditos) las realiza-- rían con vistas a facilitar a los beneficiarios de sus activida-- des, el acceso al servicio público de banca y crédito y propi-- ciar en ellos el hábito del ahorro y del uso de los servicios - que presta el Sistema Bancario Nacional, de manera que no pro-- duzcan desajustes en el sistema de captación de recursos del pú-- blico en los términos del artículo 31 de dicha Ley Reglamenta-- ria que establece la disposición en los mismos términos precisa-- dos por este artículo 92 fracción I párrafo segundo de la Ley - Orgánica referida.

Con lo anterior se buscó que Banrural no compitiera con la Ban-- ca Múltiple y que sus operaciones se realizaran sólo de manera-- complementaria a sus operaciones principales de financiamiento-- del sector rural (Artículo 31 párrafos 1º y 2º de la Ley Regla-- mentaria en análisis).

En cuanto a LOS EGRESOS por concepto de gastos e inversiones de Banrural, estos se regularían desde el punto de vista del área-- de desarrollo y desde el punto de vista del área de banca múlti-- ple de Banrural.

Para el primer caso son aplicables las disposiciones señaladas en los Títulos Cuarto y Quinto de la Ley General de Crédito Rural relativos a las operaciones de crédito rural y a las operaciones especiales de apoyo al crédito rural; y a los artículos 3º, 4º, 6º y 28 de la Ley Orgánica del Sistema Banrural ya analizados.

En el segundo caso se aplican las disposiciones que regulan la inversión y las operaciones activas de la banca múltiple contenidos en la LRSPBC, principalmente en los artículos 32, 33, 35 y 49 al 57.

Las demás condiciones jurídico-financieras y de operación del crédito rural del Sistema Banrural como el encargado de financiar al sector rural se estudian en el siguiente tema de este capítulo.

Basta concluir que prácticamente el crédito rural en la etapa de la estructuración del sistema bancario mexicano en banca de desarrollo y banca múltiple después de la nacionalización y bajo la LRSPBC en el gobierno del presidente Miguel de la Madrid; Banrural incrementó su importancia y presencia como órgano financiero del sector.

La operativa de los créditos del banco continuaron casi bajo el mismo esquema que se había manejado antes de la nacionalización y la cual en la actualidad si bien es cierto no ha cambiado radicalmente en su organización y estructura jurídica, sí se han registrado cambios importantes en la política y en la mayoría de los aspectos operativos de Banrural bajo el Gobierno del presidente Salinas de Gortari, los cuales se abordan con posterioridad.

5.2.- REGULACION DE LA BANCA MULTIPLE

Las operaciones de crédito que realizaba la banca múltiple se regulaban en términos generales por los artículos 30, 32, 33,-- 35; los relativos a las operaciones activas (49 al 57) y los de más complementarios de LRSBPC de 1985.

Pero tratándose del crédito rural, además deben observar los li neamientos y normas establecidos de manera especial para este tipo de préstamos que se encuentran regulados en forma privilegiada en la LRSBPC (artículos 50 fracciones I a V, 51, 52, 53 y 54); en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito -- (artículos 321 a 333); y en la Ley General de Crédito Rural en todos sus artículos.

En los ordenamientos citados se establecen las normas que regulan todos los aspectos relativos al ejercicio del crédito rural entre los que destacan los tipos de préstamos que se pueden --- otorgar, sobresaliendo entre ellos por su importancia los préstamos de HABILITACION O AVIO Y LOS REFACCIONARIOS. Conviene se ñalar que lo hasta aquí señalado para las instituciones de banca múltiple, también es aplicable para las instituciones de banca de desarrollo, en este caso, para Banrural, S.N.C

En este marco, la banca múltiple nacionalizada y en consecuencia en manos del Estado, no varió mucho sus programas de crédito y continuó destinando recursos a la agricultura en una proporción menor que los destinados a la industria, la minería o el comercio de acuerdo al régimen de inversión obligatoria seña

lado por el Banco de México (83) y en los siguientes términos:-

"El Banco de México, con propósitos de regulación monetaria y crediticia, señalará los renglones de activo en los que las instituciones de crédito deban invertir el importe de su pasivo -- exigible... conforme a las reglas siguientes:

- 1.- Hasta un diez por ciento del pasivo computable, en depósitos en efectivo en el Banco de México, con o sin causa de intereses;
- 2.- Hasta un setenta y cinco por ciento del pasivo computable en los valores, créditos y otros renglones de activo, distintos a los mencionados en la fracción anterior. El Banco de México -- podrá elevar este porcentaje, reduciendo en su caso, el previsto en la fracción 1;
- 3.- No menos del veinticinco por ciento del pasivo computable -- podrá mantenerse en valores, créditos y demás activos, sin más limitaciones que las establecidas en la ley o conforme a la misma (84).

De ahí que necesariamente las instituciones de Banca Múltiple -- nacionalizadas y ahora reprivatizadas debían considerar forzosamente en su cartera determinado volumen de recursos para financiamientos agropecuarios, los cuales se ejercieron conforme a -- las reglas que en su momento expidió el Banco de México.

En suma, las condiciones a las que nos hemos referido se mantienen hasta la fecha (Septiembre de 1991) y consideramos que no -- habrá grandes cambios en cuanto a los créditos que las instituciones de banca múltiple destinen al campo, en tanto no se termine totalmente el proceso de reprivatización de la banca nacionalizada y pase esta a manos de los particulares, que en alguna

-
- (83) Apuntes de la Clase "INSTITUCIONES DE CREDITO", impartida por el Lic. Agustín Saenz y Saenz el día 15 de Agosto de 1990 en el Doctorado de la División de Estudios -- de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM, en -- México, D.F.
- (84) Cfr. Artículo 15 fracciones I, II primer párrafo y III -- de la Ley Orgánica del Banco de México, publicado en el D.O.F. el día 31 de Diciembre de 1984.

nos casos y de acuerdo a los últimos acontecimientos como son-- las negociaciones sobre el TLC entre E.U.A., México y Canadá; - los extranjeros podrán ser accionistas.

Sin embargo, de acuerdo a la política de crédito oficial para - el campo diseñada por el presidente Salinas de Gortari, los ban-cos múltiples deberán financiar gradualmente en mayor propor-- ción, las actividades rurales, en comparación con Banrural, lo- que se aprecia en el siguiente apartado.

**6.- BAJO LAS ACTUALES DISPOSICIONES JURIDICAS QUE
REGULAN A LA BANCA MEXICANA**

6.1.- EN LA LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO

El 2 de Mayo de 1990 el Presidente de la República envió a la -
Cámara de Diputados del Congreso de la Unión una iniciativa de
reformas a la Constitución Federal para: a).- derogar el párra-
fo quinto del artículo 28 que atribuía al Estado la prestación-
exclusiva del servicio de banca y crédito; y b).- la modifica-
ción del artículo 123 apartado "B" fracción XIII bis para que -
las relaciones laborales entre instituciones de crédito corres-
pondientes al sector social y al privado y sus trabajadores, se
rijan por lo dispuesto en el apartado "A" del mismo artículo --
123.

La anterior propuesta se efectuó con el objeto de restablecer -
el sistema de banca privada y mixta en base a tres razones fun-
damentales:

- 1º.- La necesidad de concentrar la atención del Estado -
en el cumplimiento de sus objetivos básicos; dar --
respuesta a las necesidades sociales de la pobla-
ción y elevar su bienestar sobre bases productivas-
y duraderas;
- 2º.- El cambio de las estructuras económicas, del papel-
del Estado y del Sistema Financiero que modifica ra-
dicalmente las circunstancias que dieron lugar a la
estatización de la banca; y
- 3º.- El propósito de ampliar el acceso y mejorar la cali-
dad de los servicios de banca y crédito en benefi-
cio colectivo, evitando subsidios, privilegios y --
abusos (85).

De la misma manera se señaló que el Estado conservaría una parti-

(85) Cfr. JOSE HINOJOSA ORTIZ, Marco Jurídico del Crédito Ru-
ral, Pp. 40 y 41.

cipación en la banca comercial y fortalecería aquellas instituciones orientadas al fomento de actividades prioritarias específicas, para que el Estado cumpla con sus responsabilidades sociales y se modernice el sector bancario en beneficio de la sociedad.

La iniciativa presidencial a la que nos referimos fué aprobada por el Congreso y se publicó en el D.O.F. el 27 de Junio de 1990 y entró en vigor al día siguiente de su publicación, quedando así restablecido a nivel constitucional la posibilidad para la existencia del régimen de banca privada y mixta.

A nivel legislativo se envió a la Cámara de Diputados la correspondiente iniciativa de ley con el objeto de crear la nueva LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO en la que se regularían los términos en que el Estado ejercerá la rectoría del Sistema Bancario Mexicano; la prestación del servicio de banca y crédito; las características de las instituciones bancarias; la organización y funcionamiento de las mismas, su sano y equilibrado desarrollo; y las medidas tendientes a proteger los intereses del público. Se determinó que el servicio de banca y crédito se prestará exclusivamente por instituciones de Banca Múltiple organizadas como Sociedades Anónimas (ya no como Sociedades Nacionales de Crédito); y por instituciones de Banca de Desarrollo, constituidas como Sociedades Nacionales de Crédito en calidad de entidades de la Administración Pública Federal en los términos de sus correspondientes leyes orgánicas.

En consecuencia, el estatuto de la Banca Múltiple sufre los cam

bios necesarios para adecuar su estructura y funcionamiento a la participación en su capital social y en su administración de la iniciativa privada; por su parte la banca de desarrollo no padece mayores alteraciones conservando su fisonomía actual de Sociedades Nacionales de Crédito previéndose que "en adición a operaciones propias de la banca múltiple, lleven a cabo otras actividades que sean necesarias para la adecuada atención del correspondiente sector de la economía nacional y el cumplimiento de sus funciones y objetivos" (86).

La iniciativa sobre la Ley de Instituciones de Crédito se discutió y aprobó por el Congreso de la Unión, publicándose en el D.O.F. el día 18 de Julio de 1990 y entró en vigor al día siguiente de su publicación, en los términos de su artículo primero transitorio, quedando abrogada la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito del 14 de Enero de 1985.

De esta manera cuando las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas hagan referencia a la LRSPBC, dicha referencia se entenderá hecha a la nueva LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO actualmente en vigor; situación que se presenta con respecto a diversas leyes que regulan la operativa del Sistema Banrural.

Con esta importante modificación legislativa, cabe señalar que los cambios no afectan sustancialmente desde ese momento y en la actualidad la organización y funcionamiento de Banrural, si-

(86) Cfr. Idem. Pp. 42 y 43.

no que los cambios que actualmente se efectúan en el Sistema, - derivan de lineamientos de carácter político definidos en el -- Plan Nacional de Desarrollo, los que sí han trascendido a nivel de la operación bancaria de manera muy importante; dichos cambios se estudian precisamente como parte fundamental de esta investigación en capítulos posteriores que con o sin las reformas constitucionales, se hubieran podido efectuar parcialmente dentro del anterior marco constitucional. Sin embargo en algunas situaciones como la relativa a los sujetos de crédito, las modificaciones actuales exigen que se adecue a nivel legal y de normas administrativas, las disposiciones que permitan aplicar las políticas establecidas para otorgar créditos a dichos sujetos, - observando los principios de legalidad de los actos de la autoridad en el ejercicio de los créditos.

Con la nueva Ley de Instituciones de Crédito (LIC) se vienen a modificar ahora diversas disposiciones jurídicas aplicables con anterioridad a la banca en general y al crédito rural en espe-- cial; como por ejemplo, en el Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera publicado en el D.O.F. el 16 de Mayo de 1989 (87), se establecía que - el servicio de banca era una actividad reservada de manera exclusiva al Estado, lo que con la reprivatización bancaria ahora pueden participar personas físicas o morales mexicanas, y en el marco del TLC, seguramente participará de manera importante el-

(87) REGLAMENTO DE LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA, Poder Ejecutivo - Federal, publicado en el D.O.F. el día Martes 16 de Mayo de 1989. México, D.F. Pp. 36 y 37.

capital extranjero.

6.2.- SEGUN LAS NORMAS QUE REGULAN EL CREDITO RURAL
OPERADO POR BANRURAL

Las disposiciones jurídicas más importantes que actualmente rigen la organización, funcionamiento y operación del Sistema Banrural para el ejercicio del crédito rural en el país son las siguientes:

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 5 de Febrero de 1917 en su artículo 27 adicionado con la fracción XX el 3 de Febrero de 1983.
- 2.- Ley Orgánica del Sistema Banrural, publicada el 13 de Enero de 1986 (aun sin reformarse a la fecha --- <Septiembre de 1991>).
- 3.- Reglamento Orgánico del Banco Nacional de Crédito Rural, y Reglamentos Orgánicos de los Doce Bancos Regionales integrantes del Sistema Banrural, publicados el día 3 de Abril de 1991.
- 4.- Ley de Instituciones de Crédito publicada el 18 de Julio de 1990.
- 5.- Ley General de Crédito Rural publicada el 5 de Abril de 1976 y reformada el 13 de Enero de 1986.
- 6.- Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesino del 29 de Diciembre de 1980.
- 7.- Reglamento de la Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesino del 28 de Junio de 1981.
- 8.- Ley de Fomento Agropecuario del 2 de Enero de 1981.
- 9.- Reglamento de la Ley de Fomento Agropecuario del 23 de Noviembre de 1981.
- 10.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal -- del 29 de Diciembre de 1975.
- 11.- Ley Federal de Reforma Agraria del 16 de Abril de -- 1971.
- 12.- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito del 27 de Agosto de 1932.
- 13.- Ley Federal de Entidades Paraestatales del 14 de -- Mayo de 1986.
- 14.- Ley Orgánica del Banco de México del 31 de Diciembre de 1984.
- 15.- Ley General de Deuda Pública del 31 de Diciembre de 1976.
- 16.- Ley de Planeación del 5 de Enero de 1983.

- 17.- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del 31 de Diciembre de 1976.
- 18.- Reglamento de la Ley de presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del 18 de Noviembre de 1981.
- 19.- Normas de Operación de Crédito del Sistema Banrural de Julio de 1990.
- 20.- Manual de Organización del Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C. de Octubre de 1990.
- 21.- Demás disposiciones administrativas que regulan de manera complementaria las operaciones y ejercicio -- del crédito rural.

6.3.- EL CREDITO RURAL EN SUS DIVERSOS ASPECTOS JURIDICOS

El crédito rural bajo las actuales disposiciones jurídicas y administrativas presenta diversas características importantes con relación a los siguientes aspectos:

A.- FINANCIERAMENTE: El banco continúa dependiendo fundamentalmente de las recuperaciones de créditos y de los recursos fiscales que obtiene del gobierno federal por medio de su asignación presupuestaria con base en las diferentes disposiciones legales aplicables; y de manera complementaria de sus actividades de Banca Múltiple que le permiten obtener recursos captados del público con fundamento en el artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito (antes artículo 30 de la LRSBPC) y demás artículos aplicables de dicho ordenamiento que en muchos casos sólo fueron colocados bajo un numeral distinto en relación a los correspondientes de la antigua Ley Reglamentaria.

En cuanto a las inversiones el banco continúa esencialmente --- ejerciendo créditos con tasas de interés preferentes en el área de desarrollo. Tratándose del Área de Banca Múltiple, Banrural

invierte sus recursos observando los lineamientos establecidos en la Ley de Instituciones de Crédito, para el ejercicio de los créditos en este tipo de banca; otorgando en la actualidad básicamente créditos comerciales (prendarios) y créditos quirografarios (préstamos personales). El ejercicio de operaciones de -- Banca Múltiple, Banrural los realiza con fundamento en el artículo 9º fracciones I y II y 28 de la Ley Orgánica del Sistema -- Banrural.

Puede también administrar por cuenta propia o ajena toda clase de empresas o sociedades como parte de su estructura financiera y crediticia con fundamento en la fracción IV del mismo artículo 9º de su ley orgánica.

Por otra parte Banrural está capacitado como Agente Financiero del gobierno federal para celebrar operaciones de crédito con -- personas físicas o morales nacionales y con instituciones del -- extranjero privadas, gubernamentales e intergubernamentales, de -- biendo en todos los casos responder el gobierno federal de las -- operaciones concertadas por Banrural, en los términos de los ar -- tículos 9º fracción IV y 10 fracciones I y II de la LOSB (88). En este caso Banrural puede recurrir al endeudamiento público -- externo para financiarse, así como contratar créditos a favor -- del gobierno federal como agente financiero intermediario.

B.- ACTIVIDADES A FINANCIAR: Banrural financia en la actualidad todas las actividades del campo en los términos de los artículos 39, 49 y 69 de la Ley Orgánica del Sistema Banrural; que van desde la producción primaria, agropecuaria y forestal, las actividades complementarias de beneficio, transporte, industria lización y comercialización que lleven a cabo los productores, - contando para ello con amplias facultades en materia crediticia, de promoción, organización, asistencia técnica para los acreditados, así como de coordinación con los demás bancos regionales del sistema y autoridades administrativas relacionadas con el crédito.

Las actividades mencionadas son reproducidas como el objeto del Banco Nacional y de los Bancos Regionales, en el artículo 49 -- fracciones I a VII del nuevo Reglamento Orgánico del Banco Nacional, y en los respectivos Reglamentos de los Bancos Regionales (89).

En términos generales las instituciones integrantes del Sistema Banrural pueden actuar financieramente desde dos perspectivas:

1.- Principalmente como Banca de Desarrollo, apoyando las actividades del sector rural del país, caso en el cual tendrá que regirse por la LOSB, sus Reglamentos Orgánicos, la Ley General de Crédito Rural (LGCR); y complementariamente por otras disposiciones jurídicas como - la Ley de Instituciones de Crédito (LIC), la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (LGTOC), y demás disposiciones jurídicas y administrativas aplica--

(89) REGLAMENTO ORGANICO DEL BANCO NACIONAL DE CREDITO RURAL, S.N.C. Y REGLAMENTOS ORGANICOS DE LOS BANCOS REGIONALES DE CREDITO RURAL, publicados en el D.O.F. el día miércoles 3 de Abril de 1991.

bles.

2º.- Complementariamente como Banca Múltiple, apoyando también las actividades del sector rural del país, pero también - desarrollando actividades puramente comerciales al prestar servicios y créditos a particulares para al mismo --- tiempo facilitar a los beneficiarios de sus actividades - (campesinos y trabajadores rurales) el acceso al servicio de banca y crédito y propiciar en ellos el hábito del ahorro y el uso de los servicios que presta el Sistema Bancario Mexicano, pero de manera que no se produzcan desajustes en los sistemas de captación de recursos del público- con las demás instituciones de Banca Múltiple; en este caso se rige fundamentalmente por las disposiciones de la - Ley de Instituciones de Crédito y las demás normas jurídicas y administrativa que regulan la actuación de la Banca Comercial como son los decretos, acuerdos, circulares, -- oficio-circulares, telex-circulares y circulares-telefáx- de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Banco de México, de la Comisión Nacional Bancaria, de la Asociación Mexicana de Bancos y de los demás órganos competentes para regular la actividad bancaria.

Para efectos de esta investigación se analiza básicamente la actuación de Banc rural como Institución de Banca de Desarrollo y - se hace referencia de manera complementaria a sus funciones como institución de Banca Múltiple.

C.- SUJETOS DE CREDITO: Para efectos de la Ley General de Crédito Rural tanto del sistema oficial de crédito rural, como de la banca privada se consideran los siguientes:

- a).- Ejidos y Comunidades;
- b).- Sociedades de Producción Rural;
- c).- Uniones de Ejidos y Comunidades;
- d).- Uniones de Sociedades de Producción Rural;
- e).- Asociaciones Rurales de Interés Colectivo;
- f).- La Empresa Social constituida por avecinados e hijos de ejidatarios con derechos a-salvo;
- g).- La Mujer Campesina, en los términos del artículo 103 de la Ley Federal de Reforma -- Agraria;
- h).- Colonos y Pequeños Proprietarios;
- i).- Las Unidades de Producción que se integren en términos de la Ley de Fomento Agropecuario;
- j).- Cooperativas agropecuarias y agroindustriales; y
- k).- Todas aquellas personas morales previstas por las leyes, y que se dedican a actividades agropecuarias (Artículo 54 fracciones I a X y párrafos 2º y 3º de la Ley General de Crédito Rural).

D.- TIPOS DE CREDITOS: Los préstamos del sector rural se clasifican de la siguiente manera:

- 1.- Préstamos de Habilitación o Avío;
- 2.- Préstamos Refaccionarios para la producción primaria;
- 3.- Préstamos Refaccionarios para la industria rural;
- 4.- Préstamos para la vivienda campesina;
- 5.- Préstamos prendarios; y
- 6.- Préstamos para el consumo familiar.

Los préstamos señalados se pueden otorgar en forma de apertura de crédito simple (Art. 110 fracciones I a VI y último párrafo LGCR) o en cuenta corriente; siendo ésta última forma la que se utiliza frecuentemente en la práctica (Art. 120 LGCR).

Los préstamos que destacan por su importancia son los de habilitación o avío y los refaccionarios, los cuales tienen una regulación especial y preferente tanto en la LGCR (Arts. 111 a 113, 116 y 117), como en la LCTOC (Arts. 321 a 333) que regulan tan-

to sus características y condiciones de operación, como sus for- malidades jurídicas respectivamente.

E.- CARACTERÍSTICAS DE LOS PRESTAMOS: En primer lugar señala- remos las relativas a los créditos de habilitación o avío y en - segundo lugar las de los créditos refaccionarios.

Los primeros son aquellos que están destinados a dotar a la em- presa rural de los elementos indispensables para su normal pro- ducción (90). Es la apertura de crédito en la que el importe - del crédito concedido tiene que invertirse en la adquisición de materias primas y materiales, y en el pago de los jornales, sa- larios y gastos directos de explotación indispensables para los fines de la empresa (Art. 321 LGTOC), quedando garantizado con- las materias primas y materiales adquiridos y con los frutos, - productos o artefactos que se obtengan con el crédito aunque -- sean futuros (Art. 322 LGTOC) o pendientes (91).

Los segundos son aquellos en virtud de los cuales el acreditado queda obligado a invertir el importe del crédito en la adquisi- ción de aperos, abonos, ganados, equipo para efectuar constru- cciones y realizar obras materiales necesarias para el desarro- llo y fomento de la empresa agrícola (92); es decir, los crédi- tos refaccionarios son destinados a la adquisición de maquina- ria y realización de las obras necesarias para la producción de

- (90) Cfr. OCTAVIANO GOMEZ Y GOMEZ, La Hipoteca en los Crédi- tos Bancarios, Revista de Derecho, Escuela de Jurispru- dencia de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, - VOL. II No. 1 Abril de 1971, S.L.P. México. P. 11.
- (91) Cfr. MARIO BAUCHE GARCIA DIEGO, Operaciones Bancarias, - Edit. Porrúa, 4ª Ed., México, D.F. 1981. Pp. 294 y 295.
- (92) JOSE BARRAGAN BARRAGAN, Diccionario Jurídico Mexicano, - Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Edit. Por- rrúa, 2ª Ed., T. A-CH Serie Varios, No. 36, México, --- D.F. 1987. P. 775.

la empresa (Art. 323 LGTOC) (93).

Joaquín Rodríguez define a los créditos refaccionarios como --
 "una apertura de crédito con destino a la adquisición de maqui-
 naria, a la realización de obras necesarias para la producción-
 de la empresa, con garantía sobre los inmuebles adquiridos y --
 los bienes que forman parte de esta" (94). Estos créditos se -
 definen también en los artículos 112 y 113 LGCR que se refieren
 a los créditos refaccionarios para la producción primaria y pa-
 ra la industria rural respectivamente.

F.- CONDICIONES GENERALES PARA LA OPERACION DE LOS CREDITOS: -

En todos los casos las instituciones deberán determinar la capa-
 cidad de pago del sujeto de crédito mediante la obtención y aná-
 lisis de la información técnica, económica y financiera que sea
 necesaria (Art. 122 LGCR).

Las instituciones de crédito deben mantener informados a sus --
 acreditados sobre sus adeudos en un período que no exceda de --
 120 días, enviándoles el correspondiente estado de cuenta (Art.
 123 LGCR).

En el caso de que el acreditado no pueda cubrir el importe de -
 sus obligaciones a su vencimiento, el saldo no cubierto podrá -
 ser diferido de acuerdo con el estudio de capacidad de pago que
 realice la institución acreditante; y el acreditado podrá reci-
 bir nuevos créditos para financiar sus actividades productivas-

(93) Cfr. OCTAVIANO GOMEZ Y GOMEZ, Ob. Cit. P. 11.

(94) Citado por MARIO BAUCHE GARCIA DIEGO, Ob. Cit. P. 297.

de acuerdo con el resultado de dicho estudio (Art. 124 párrafo primero LGCR).

La SHCP y el Banco de México en las esferas de sus competencias fijan en forma general las tasas de interés de los préstamos, - tomando en consideración el tipo de sujeto de crédito y el destino de los préstamos (Art. 127 párrafo primero LGCR).

G.- SEGURO: Las instituciones del sistema oficial de crédito - rural cuidan, bajo su responsabilidad, del aseguramiento de los cultivos, el ganado o los bienes que sean objeto de su financiamiento, cuando los préstamos se operen en las regiones y para - los conceptos en que exista este servicio en relación a los diversos sujetos de crédito (Art. 128 LGCR). Tal obligación también se desprende de la Ley del Seguro Agropecuario y de Vida - Campesino (LSAVC), al señalar que las instituciones de crédito - nacionales y los fondos del gobierno federal que conforme a la ley puedan otorgar financiamiento a explotaciones agrícolas o - ganaderas, para conceder créditos de habilitación o avío y refaccionarios SOLICITARAN PREVIAMENTE a la Aseguradora Nacional -- Agrícola y Ganadera, S.A. (ANAGSA), ahora con motivo de la liquidación de ésta, se efectuará con AGROASEMEX, S.A., el seguro correspondiente a las explotaciones o que están destinados sus financiamientos, así como el seguro de vida campesino para sus - acreditados (Art. 8º LSAVC) (95).

(95) LEY DEL SEGURO AGROPECUARIO Y DE VIDA CAMPESINO, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de Diciembre de 1980.

El mecanismo para el aseguramiento, tipos de seguros, sinies---tros e indemnizaciones, se establecen en el Reglamento (96) de la Ley del Seguro a que nos referimos.

H.- FORMALIDAD DE LOS CREDITOS: Los créditos de habilitación o avío y los refaccionarios son operados en contratos de apertura de crédito simple (Arts. 111 y 128 LGCR) y en cuenta corriente. Se consignan en escrito privado, que se firmará por triplicado, ante tres testigos y se ratificará ante el encargado del Registro Público de Comercio para que sea inscrito en el Registro de Hipotecas que corresponda o en el Registro de Comercio respectivo. En el contrato se expresarán el objeto de la operación, la duración y la forma en que el beneficiario podrá disponer del crédito; se fijarán con precisión los bienes que se efecten en garantía, y se señalarán los demás términos y condiciones del contrato. Estos contratos no surtirán efectos contra terceros, sino desde la fecha y hora de su inscripción en el Registro --- (Art. 326 LGTOC) (97).

En las cláusulas se estipularán el límite del préstamo, la forma de retirar las ministraciones, los objetivos de la inversión, la tasa de intereses y, en general las demás modalidades que --

-
- (96) REGLAMENTO DE LA LEY DEL SEGURO AGROPECUARIO Y DE VIDACAMPESINO, publicado en el D.O.F. el día 28 de Junio de 1982.
- (97) LEY GENERAL DE TITULOS Y OPERACIONES DE CREDITO, publicada en el D.O.F. el día 27 de Agosto de 1932.

conciernen a las relaciones entre el acreditante y el acreditado (98).

I.- TERMINO DEL CONTRATO Y EXTINCION DE LOS CREDITOS: Los préstamos de avío no podrán exceder de 24 meses y los refaccionarios no excederán de 15 años en su amortización, pudiendo en ambos casos ser en períodos menores cuando así lo permita la naturaleza de la explotación.

Su importe podrá cubrir hasta el 100% del costo de la producción y quedarán garantizados con las materias primas, materiales adquiridos y con las cosechas o productos además de otras garantías adicionales que se pueden solicitar en el caso de los préstamos de avío; y tratándose de los refaccionarios con hipoteca y prenda o en el caso de ejidatarios y comuneros, con las inversiones realizadas con el propio crédito (Arts. 116 fracciones I a III y 117 fracciones I, III, IV y V LGCR).

Si no se fijó plazo de pago de los créditos, se considerará como fecha de vencimiento de la obligación del acreditado, al mes siguiente de haberse extinguido el crédito (Art. 300 LGTOC). En general deben considerarse también como causas de extinción las señaladas para la apertura de crédito que van desde la expiración del término, disposición de la totalidad del crédito, falta de garantías pactadas, por hallarse cualquiera de las partes en estado de suspensión de pagos, de liquidación judicial o

(98) Cfr. OCTAVIANO GOMEZ Y GOMEZ, Ob. Cit. P. 72.

de quiebra; hasta la muerte, interdicción, inhabilitación o ausencia del acreditado; y si este fuere una sociedad, por su disolución (Art. 301 fracciones I a VI LGTOC).

Asimismo pueden terminar los créditos por las causas de extinción señaladas para los contratos de apertura de crédito en cuenta corriente (cuando el contrato se celebró bajo esta forma jurídica) o sea, al vencimiento del plazo convenido y a falta de este, cuando cualquiera de los cuentacorrentistas denuncie la terminación del contrato en cada época de clausura de la cuenta, dando aviso al otro cuentacorrentista por lo menos diez días antes de la fecha de la clausura.

La muerte o incapacidad superveniente de uno de los cuentacorrentistas, no importa la terminación del contrato sino cuando sus herederos o representantes, o el otro cuentacorrentista, opten por su terminación (Art. 310 LGTOC).

En conclusión, el crédito rural bajo las disposiciones jurídicas vigentes, establece un mecanismo ortodoxo de crédito de fomento para este sector económico que permite al Estado tutelar el otorgamiento de créditos y apoyos técnicos y organizativos a los productores desde una perspectiva conservadora.

El crédito rural bajo la nueva concepción crediticia introduce diversas modificaciones importantes en la operativa, que propician contradicciones entre las nuevas disposiciones operativas y administrativas; y las normas jurídicas vigentes. De ahí que es necesario adecuar las normas existentes a las nuevas necesidades económicas y sociales del país en la medida de lo posible y en un marco de respeto a la sistemática jurídica y a la congruencia que debe darse con la Constitución Federal.

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL SISTEMA NACIONAL DE**CREDITO RURAL**

- 1.- Dependencias del Gobierno Federal.
 - 1.1.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
 - 1.2.- La Secretaría de Programación y Presupuesto.
 - 1.3.- Otras Dependencias del Gobierno Federal.
 - 1.4.- La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
 - 1.5.- La Secretaría de la Reforma Agraria.
- 2.- Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, Fideicomisos y Organismos Desconcentrados del Gobierno Federal.
- 3.- El Banco de México.
 - 3.1.- Los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA).
 - 3.2.- Créditos descontados por FIRA a la Banca --- durante 1989.
- 4.- Instituciones de Banca de Desarrollo.
 - 4.1.- El Sistema Banrural.
 - 4.2.- El Banco del Pequeño Comercio, S.N.C. (BANPECO).
 - 4.3.- El Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. (BANCOMEXT).
 - 4.4.- Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN).
- 5.- Instituciones de Banca Múltiple.
 - 5.1.- Créditos Ejercidos y Descontados en 1989.
 - 5.2.- Instituciones de Banca Múltiple que Financian al Sector Rural.

- 6.- **Gobiernos de los Estados y Municipios.**
 - 6.1.- **El Sistema Nacional de Planeación como Base Administrativa del Mecanismo Financiero Rural de los Estados y Municipios.**
- 7.- **Las Organizaciones Campesinas.**
 - 7.1.- **El Consejo Nacional Agropecuario (CNA) y el Congreso Agrario Permanente (CAP).**

1.- DEPENDENCIAS DEL GOBIERNO FEDERAL

Las dependencias que regulan de manera general los aspectos financieros del crédito rural son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP).

Las facultades de dichas Secretarías se fundamentan en diversas disposiciones jurídicas y administrativas que les permiten desarrollar una serie de actividades tendientes a normar, coordinar y regular las funciones de las entidades de la administración pública paraestatal que estén agrupadas bajo su sector en los términos del artículo 48 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales y del artículo 49 párrafo segundo que establece:

"corresponde a los coordinadores de sector coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo dispuesto por las leyes" (99).

En este caso de trata de organismos descentralizados como el Banco de México, constituido con tal carácter con base en el artículo 1º de su Ley Orgánica (100); y el Banco Nacional de Crédito Rural, constituido como Sociedad Nacional de Crédito en los términos del artículo 30 de la Ley de Instituciones de Crédito (101) y de la LOSB con otra forma de organización adminis-

-
- (99) LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES, publicada en el D.O.F. el 14 de Mayo de 1986.
- (100) LEY ORGANICA DEL BANCO DE MEXICO, publicada en el D.O.F. el 31 de Diciembre de 1984.
- (101) LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO, publicada en el D.O.F. el 18 de Julio de 1990.

trativa que mas adelante se precisa.

En el caso del Banco de México (BANKICO) y Banrural, ambos se encuentran sectorizados de manera específica por la SHCP y en forma general regulados por la SPP.

1.1.- LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

Con fundamento en el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) (192), ésta Secretaría está facultada para proyectar y calcular los ingresos de las entidades de la Administración Pública Federal (APF), considerando -- las necesidades del Gasto Público Federal que prevea la SPP, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la APF.

Además debe planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema -- bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y a las demás instituciones encargadas de prestar el servicio público de banca y crédito (fracción VII). Asimismo debe realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público (P. IX) y dirigir la política monetaria y crediticia del país (P. XI). Todas las facultades precisadas tienen incidencia directa en materia de crédito rural de carácter oficial. Cabe señalar que no en pocas ocasiones la Secretaría se ha avocado al estudio de la banca pública--

(102) LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, publicada en el D.O.F. el 29 de Diciembre de 1976.

agropecuaria con el objeto de adecuarla a las necesidades sociales, (como está sucediendo en la actualidad con la implantación del Programa de Modernización del Campo) a efecto de actualizar el Sistema Financiero Nacional en la parte relativa al crédito rural.

De igual manera la Secretaría se ha reestructurado administrativamente al interior con el propósito de cumplir mejor con sus atribuciones; como por ejemplo con motivo de la nacionalización bancaria se sustituyó la Dirección de Instituciones Nacionales de Crédito y la Dirección de Bancos, Seguros y Valores por la Dirección General de Banca de Desarrollo con tres Direcciones de Área que corresponden a: La Dirección de Banca Agropecuaria y Pesquera, de Banca Industrial y de Comercio Exterior, y de Banca de Comercio Exterior, Servicios y Obras Públicas; y la Dirección General de Banca Múltiple con tres Direcciones de Área que son: Dirección de Programación de Banca Múltiple, de Análisis y Control de Banca Múltiple; y de Regulación de Banca Múltiple respectivamente (103).

Cabe mencionar que dicha estructura se mantiene en la actualidad y no creemos que se modifique cuando los bancos múltiples pasen totalmente a propiedad de los particulares.

Por otra parte también la SHCP ejerce funciones de inspección y vigilancia del Sistema Bancario a través de la Comisión Nacio--

(103) REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, publicado en el D.O.F. el 17 de Enero de 1989.

nal Bancaria que es un órgano desconcentrado dependiente de --- aquella y regulado por su Reglamento Interior que norma sus actividades como un órgano independiente y diferente de la Comisión Nacional de Seguros; dicho Reglamento es reciente y fue publicado en el D.O.F. el día lunes 14 de Enero de 1991, el cual le permite cumplir a la CNB sus funciones de una manera mejor.

La canalización adecuada del crédito rural en México también se ha logrado básicamente, mediante la participación de la SHCP en el diseño de políticas crediticias que permiten al Estado transferir recursos de los sectores más avanzados a los sectores más atrasados de la economía, y de las regiones más ricas a las regiones más pobres. Como señala el maestro Jacinto Faya Viesca, ésta Secretaría "tiene la responsabilidad de programar de tal forma la actividad crediticia oficial, para canalizar los créditos hacia áreas de desarrollo económico, en un estricto marco de justicia social. Así, se ha orientado el crédito a sectores como el agropecuario...." (104).

A juicio del maestro Faya, tres razones explican la intervención gubernamental en la asignación de créditos:

- 1.- La subestimación de la capacidad crediticia y de las posibilidades reales de rentabilidad y seguridad de ciertos proyectos en los sectores prioritarios por la falta de información, temor o carencia de tecnología, lo que propicia que la banca otorgue o niegue un crédito basándose primordialmente en las garantías ofrecidas por el solicitante y no en la viabilidad del proyecto que -

(104) Cfr. JACINTO FAYA VIESCA, Administración Pública Federal, Edit. Porrúa, 2ª Ed., México, D.F. 1983. Pp. 306 y 307.

se propone. Estas restricciones dificultan el -- acceso al crédito a los nuevos pequeños deudores -- (como los agricultores) que carecen de bienes importantes que puedan ofrecer en garantía o su capital es modesto.

- 2.- La existencia de economías externas que contra-- rian el sentido económico y social que se busca -- con las políticas de orientación selectiva del -- crédito que hasta el sexenio anterior (del Lic. -- Miguel de la Madrid) no pretendían esencialmente -- ser rentables; pero que ahora con el Presidente -- Salinas de Gortari sí tendrán que serlo, sobre to -- do ante los resultados del TLC.
- 3.- La carencia de tecnología y capacidad administra-- tiva en la formulación de proyectos de inversión -- por parte de algunos sectores que impiden una mejor distribución del crédito (105).

Finalmente, la política de control selectivo y privilegiado del crédito se enfrentó en épocas recientes a limitantes de carácter institucional algunas como la elevación de tasas de interés que inhibió una sana distribución del crédito y disminuyó (también por falta de recuperación de créditos) la rentabilidad del Sistema Banrural. Por ello ahora se pretende precisamente revertir esta tendencia mediante la adopción de una serie de polí-- ticas por parte de Banrural que comprenden la recuperación de -- los créditos y el crédito selectivo entre otras.

1.2.- LA SECRETARÍA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO

Con base en el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dicha Secretaría está facultada en mate-- ria de las funciones de crédito rural para: proyectar y calcu-- lar los egresos de la Administración Pública Paraestatal (en es -- te caso de Banrural con fundamento en el art. 1º de la Ley Fede -- ral de Entidades Paraestatales y en el art. 1º de su propia ley

orgánica), haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos que señale la SHCP y en atención a las necesidades y políticas de desarrollo nacional (F. V); autorizar los programas de inversión pública de las entidades de la Administración Pública Federal (F. VII); llevar a cabo tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del Gasto Público Federal y de los presupuestos de egresos (F. VIII); establecer la política y las directrices que apruebe el Presidente de la República para la modernización administrativa de carácter global, sectorial e institucional, que orienten a los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos en la determinación y ejecución de las acciones que autoricen en el ámbito de su competencia (F. XIV); y someter a la consideración del Presidente de la República los cambios a la organización que determinen los titulares de las entidades de la Administración Pública Federal, que impliquen modificaciones a su estructura orgánica básica y que deban reflejarse en su reglamento interior (F. XV).

En materia de programación del gasto público, la SPP en la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público (106) en su artículo 2º fracciones I a VIII interviene en el sentido de que sólo se podrán concertar créditos para financiar programas de las entidades (como Banrural) que previamente hayan sido aprobados -- por la SPP (Art. 10 LPCGP); asimismo dichas entidades presenta-

(106) LEY DE PRESUPUESTO CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO, publica da en el D.O.F. el 31 de Diciembre de 1976.

rán sus proyectos de presupuesto anuales y sus modificaciones, - en su caso, oportunamente a la SPP para su aprobación (Art. 24-LPCGP).

De esta manera, el gasto público para el crédito rural, responde a fines de la política general del Estado en la materia; ya que el gasto público produce efectos en la economía que siempre se manifiesta en la producción y el consumo. La SPP analiza - los programas de inversión en forma aislada para cada entidad - administrativa, y los orienta tomando en cuenta su contribución en el empleo, en el equilibrio y desarrollo regional, la integración sectorial, la productividad y muchos aspectos más.

De ahí que el maestro Faya Viesca asegure que "toda decisión en el proceso de inversión pública es de orden político ya que --- incide favorablemente en los grupos sociales tomando decisiones presupuestarias que los favorezcan" (107).

Como se señaló, la SPP también debe evaluar el gasto público -- para medir la eficacia y eficiencia en su aplicación con el fin de apreciar sus efectos antes, durante y después de que se haya efectuado. La evaluación se refiere a la aplicación y a los -- efectos causados por los recursos que se destinaron a los programas; dichos efectos son generalmente de índole económica, so cial, monetaria y financiera, y se observarán en función del -- grado de consecución de los objetivos y políticas contenidos en los planes de desarrollo y del uso racional de los recursos --- (108).

(107) JACINTO FAYA VIESCA, Ob. Cit. P. 343.

(108) Cfr. Idem. P. 349.

Por último, la evaluación se realiza en dos grandes áreas que son: a).- A nivel "MACRO" que analiza el comportamiento de las variables económicas y administrativas establecidas en los presupuestos correspondientes a los ámbitos global, sectorial y regional; y b).- A nivel "MICRO" que está relacionado con los programas institucionales a través de los cuales se ejecuta la acción del gobierno, así como el de análisis de las variables administrativas de dichas instituciones (la evaluación de Banrural se efectúa en ésta última área), que conjuga criterios multidisciplinarios que implica la diversidad de proyectos aprobados, utilizando técnicas como el costo, la estadística, la evaluación de proyectos, así como el análisis de las estructuras orgánicas de las unidades ejecutoras y la forma en que se dirige la institución.

Esta evaluación se está efectuando en Banrural y con motivo de ello se ha determinado llevar a cabo profundos cambios estructurales de carácter administrativo que permitan hacer eficiente y funcional a Banrural bajo los criterios señalados. Dichas transformaciones se realizan en un marco general que comprende también modificaciones importantes a la operación de los créditos en la práctica bajo la nueva concepción de la Banca Oficial de Crédito Rural que se ha establecido por el gobierno del Presidente Salinas de Gortari, en el sentido de que el Banco sea autosuficiente y rentable como institución de crédito apoyando a sujetos de crédito con capacidad productiva.

En síntesis, las dependencias del Gobierno Federal desarrollan-

una labor importante en la definición de lineamientos generales aplicables al crédito rural que deben observar y efectuar las - instituciones de crédito del Sistema Banrural y aquellas otras - que directa o indirectamente están vinculadas al sector agropecuario del país.

1.3.- OTRAS DEPENDENCIAS

A este respecto cabe mencionar que existe un conjunto de Dependencias del Gobierno Federal que aunque no intervienen en forma directa en los aspectos relativos al crédito rural, tienen una participación importante en otras actividades trascendentales - para el sector agropecuario del país. Tales dependencias tienen diversas facultades que se encuentran reguladas principalmente en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal - de la siguiente manera:

- a).- La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (Art. 35 fracciones I a XXXVII).
- b).- La Secretaría de la Reforma Agraria (Art. 41 --- fracciones I a XII).
- c).- La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Art. 34 fracciones I a XXVII).
- d).- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Art. 32 bis fracciones I a XIX).

Estas son las Dependencias que se vinculan más directamente al sector rural, entre las que destacan en diversos aspectos.

1.4.- LA SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS

Con respecto a la facultad que tiene para encauzar el crédito -

ejidal, agrícola, forestal y ganadero, en coordinación con la SHCP, hacia los renglones prioritarios, destacan otras facultades como son: participar con la SHCP en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos -- fiscales y financieros necesarios para el fomento de la producción agropecuaria, y administrar su aplicación, así como vigilar y evaluar sus resultados (Art. 35 fracción III LOAPP).

También participa esta Secretaría programando, fomentando y asegurando técnicamente la producción agropecuaria y de diversa índole, así como estableciendo políticas de organización de productores en torno a programas nacionales y regionales (Art. 35 fracciones I y IV LOAPP).

En suma, la SARH tiene una importancia fundamental en aspectos técnicos de la producción rural, y en el establecimiento de políticas y estrategias en la materia, dentro de las que se diseña de manera concertada con los productores y otras Dependencias, las relativas al ejercicio del crédito rural para el sector a cargo de Banrural, fideicomisos públicos del sector, banca privada en incluso del PRONASOL.

1.5.- LA SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA

Tiene diversas facultades en torno a la organización y legalización de la propiedad ejidal y comunal, además destaca la facultad que posee en relación a la aplicación de los preceptos agrarios del artículo 27 Constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos (Art. 41 fracción I LOAPP).

Desde el punto de vista de la dotación, regularización y regulación en general de la tenencia de la tierra y de la propiedad rural, ésta Secretaría es la autoridad encargada de ejecutar -- los actos jurídicos y administrativos necesarios para su mejor funcionalidad y actualización.

En consecuencia, resulta trascendente la participación de esta Dependencia para la realización de los objetivos sobre el crédito rural, desarrollo agropecuario y mejoramiento en general del sector rural del país.

En conclusión, los lineamientos y políticas generales determinantes en todas las materias y aspectos del sector rural, en -- realidad se derivan esencialmente de las distintas Dependencias del Gobierno Federal, de ahí su jerarquía e importancia sobre -- las demás entidades paraestatales y demás formas organi ---- zativas de la administración para la atención del campo que, -- sin embargo, también vienen a ser instrumentos poderosos para -- la ejecución de las estrategias establecidas en el sector central administrativo del gobierno federal. En este caso, el crédito rural en cuanto a su concepción y perspectivas, parte de -- los análisis generales formulados en las referidas dependencias, por ende, es en ellas de donde debe partir originalmente la esperada transformación del agro conforme a las nuevas realidades del país.

2.- ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, EMPRESAS DE PARTICIPACION
ESTATAL MAYORITARIA, FIDEICOMISOS Y ORGANISMOS DESCEN-
CENTRADOS DEL GOBIERNO FEDERAL.

En nuestro país las instituciones que intervienen en el crédito rural de manera más importante, se encuentran organizadas bajo las formas de organización administrativa de la descentralización, empresas de participación estatal mayoritarias, organismos descentrados del gobierno federal y fideicomisos públicos. Dichas instituciones son principalmente el Banco de México como banco central pero que también apoya importantes actividades de fomento de la banca de desarrollo tratándose de algunas áreas económicas como la rural, por medio de la administración de fideicomisos como FIRA; y el Banco Nacional de Crédito Rural, --- S.N.C., que es la institución de banca de desarrollo encargada de atender financieramente y en forma directa al sector rural del país, como empresa de participación estatal mayoritaria, sociedad nacional de crédito.

Asimismo encontramos los fideicomisos (109) que dependen del go

- (109) El artículo 48 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales del 14 de Mayo de 1986 establece que: "Los fideicomisos públicos que se establezcan por la administración pública federal, que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias, serán los que se consideren entidades paraestatales conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y quedarán sujetos a las disposiciones de esta ley".

bierno federal y que desarrollan actividades relacionadas con el campo. En estos fideicomisos generalmente figuran como instituciones fiduciarias el Banco de México o el Banco Nacional de Crédito Rural.

Por ejemplo BANXICO maneja entre otros los siguientes fideicomisos:

- 1.- Los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA);
- 2.- El Fondo de Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX);
- 3.- El Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI);
- 4.- El Fondo de Garantía y Fomento a la vivienda (FOGA);
- 5.- El Fondo de Equipamiento Industrial (FONEI).

Entre estos fideicomisos FIRA es el que tiene mayor importancia en actividades relacionadas con el crédito rural. Este fideicomiso maneja fondos públicos de financiamiento como fondos de redescuento que se destinan al crédito para el campo para incrementar la producción canalizándose a productores de bajos ingresos. Gran parte de estos créditos han sido del tipo "refaccionario" y se han otorgado previas evaluaciones y acompañados de asesoría técnica por parte de BANXICO (110). En el tema relativo al Banco de México se precisa a fondo la situación de FIRA en su apoyo a la agricultura.

Por lo que respecta a Banrural, ésta institución en el período que va de la fusión de los bancos agropecuarios en 1975, a 1981 operó 72 fondos en el área fiduciaria, 11 devinieron en mandatos para recuperación de sus carteras; 3 se fusionaron por desa

(110) Cfr. JACINTO FAYA VIESCA, Ob. Cit. P. 301 y 302.

rollar similares u homogéneas funciones, dando lugar a la creación del Fideicomiso Fondo Ganadero; y 42 fideicomisos se extinguieron por considerarse cubiertos los compromisos para los que fueron creados.

En 1982 a fines del sexenio del presidente José López Portillo, Banrural era fiduciario de 19 fideicomisos; todos ellos con su propia estructura orgánica y administrativa y se agruparon de acuerdo a sus fines en tres grupos: a).- Fideicomisos de Crédito; b).- Fideicomisos de Infraestructura; y c).- Fideicomisos Diversos. Dentro de estos fondos destacan por su importancia los siguientes:

- a).- Fideicomisos de Crédito: Fideicomisos de Inversiones de Crédito en Áreas de Riego y Temporal (FICART); Fideicomiso para el Desarrollo de la Zona Henequenera; Fideicomiso Fondo de Fomento y Apoyo a la Agroindustria; Fideicomiso Fondo Ganadero (FONGAN); Fideicomiso para la Investigación, Cultivo y Comercialización del Hule (FIDHULE); y el Fideicomiso para el Otorgamiento de Crédito a Cooperativas Escolares (FOCCE).
- b).- Fideicomisos de Infraestructura: Fideicomiso para -- Obras de Infraestructura Rural (FOIR); Fideicomiso -- para la Rehabilitación de Distritos y Unidades de -- Riego; y el Fideicomiso para la Explotación de la -- Hierba Candelilla y Fondo Candelillero.
- c).- Fideicomisos Diversos: Fideicomiso para la Organización y Capacitación Campesina (FOCC); Fideicomiso -- Campaña Nacional contra la Garrapata; Fideicomiso -- para Estudios y Planes de Desarrollo Agropecuario y -- Programas de Crédito Agrícola (FEDA); Fideicomiso -- Fondo del Programa de Descentralización de las Explotaciones Lecheras del Distrito Federal (PRODEL); Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO); y el Fideicomiso de Promoción Rural (FIPROR) (111).

(111) Cfr. INFORME DE ACTIVIDADES DE BANRURAL 1977-1982, Director General Jorge Navarro Ayala, Edit. BANRURAL en Edición Especial, México, D.F. 1982 Pp. 48 a 68. Archivo de BANRURAL en México, D.F.

Muchos de estos fideicomisos se mantuvieron en funcionamiento - durante el sexenio del presidente Miguel de la Madrid y principios del actual con Salinas de Gortari, destacando entre ellos:

Fideicomiso para Créditos en Areas de Riego y Temporal -- (FICART); el Fideicomiso Fondo del Programa de Descentralización de las Explotaciones Lecheras del D.F. (PRODEL); el Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO); el Fideicomiso para Obras de Riego de Infraestructura Rural (FOIR); - el Fideicomiso Fondo Ganadero (FONGAN); el Fideicomiso para la Investigación, el Cultivo y la Comercialización del Hule Natural (FIDHULE); el Fideicomiso para la Explotación de la Hierba de Candelilla (FIDEHCAN); y un nuevo Fideicomiso que es el Fideicomiso para Apoyar Financieramente al Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (FINIFAP) (112).

En la actualidad para 1991 y en el marco del Programa de Modernización del Campo que se ha traducido primero en la elaboración de un Proyecto Político del Sistema Banrural, y después en su actual instrumentación; con respecto a la actividad financiera de Banrural se determinó una serie de acciones importantes - entre las que destacan las siguientes: a).- Se determinó la extinción de FOIR y la transferencia de sus funciones al FIRCO; - b).- Se reorientó las operaciones de FICART hacia el descuento de créditos refaccionarios; c).- Se determinó la extinción de PRODEL; d).- Se reestructuró el FIDHULE con cambios importantes en sus objetivos y fines; e).- Se transfirieron gradualmente las funciones del FIDEHCAN a los productores candelilleros; y f).-- Se fortalece y vincula la operación crediticia de Banrural con FONGAN (113).

-
- (112) Cfr. PRESUPUESTO DEL APEA FIDUCIARIA PARA 1989, presentado por el Director General de Banrural Ing. Jaime de la Mora Gómez ante el H. Consejo Directivo de Banrural en la sesión del día 20 de Enero de 1989 en México, D.F.
- (113) Cfr. PROPUESTA PARA LA ORGANIZACIÓN PROGRAMÁTICA PARA LA INSTRUMENTACIÓN DEL PROYECTO POLÍTICO DE BANRURAL, documento elaborado por la Secretaría Técnica de Banrural, con fecha 22 de Mayo de 1989. México, D.F.

De esta manera, cabe recordar que el Ejecutivo Federal está facultado para auxiliarse administrativamente de entidades de la administración pública paraestatal correspondientes a organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas y de fideicomisos, en los términos que establece el artículo 3º de la LOAPF.

En consecuencia, se han establecido organismos descentralizados para realizar actividades relacionadas con el crédito rural, como por ejemplo: la SARH sectoriza a organismos como el Instituto Mexicano del Cate (INNECAFE) y la Comisión Nacional de Fruticultura (CONAFRUT) entre otros; y así sucede respectivamente -- con otras Secretarías como la de Reforma Agraria, de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), etc., quienes además cuentan con la formación dentro de su sector de empresas de participación estatal mayoritaria (P. E). la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) y las Instituciones de Crédito como - Sociedades Nacionales de Crédito, o sea la banca de desarrollo - como BANRURAL) relativas al proceso productivo agrícola.

En este marco, el gobierno federal en materia agrícola y de manera complementaria al crédito rural se auxilia de diversos organismos y formas de organización administrativas que le permiten enfrentar con eficiencia administrativa la problemática del sector rural.

Respecto a los ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS cabe señalar que ----
"para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asun--
tos de su competencia, las diversas Secretarías de Estado po---
drán contar con órganos administrativos descentralizados que les
estarán jerárquicamente subordinados y tendrán las facultades -
específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito-
territorial que se determine en cada caso, de conformidad con -
las disposiciones legales aplicables" (Art. 17 LOAPF).

En materia de crédito rural, las diversas secretarías relacionadas
con el sector rural (SARH, SHCP, SRA, SECOFI, SPP, entre otras);
han recurrido a la descentralización administrativa para crear -
las unidades administrativas necesarias para intervenir en el -
proceso productivo de este importante sector económico. Lo an-
terior se ha efectuado considerando las diversas formas que se
utilizan para la descentralización en nuestro sistema administrado
tivo como son: instituciones, institutos, consejos, comités, --
uniones y comisiones que son las más numerosas y que tienen al-
gunas de ellas el carácter de nacionales (114).

Por ejemplo, la SHCP cuenta con diversos órganos descentraliza--
dos que intervienen en la actividad crediticia para el sector -
rural como es la COMISION NACIONAL BANCARIA regulada además de-
su Reglamento Interior, en la Ley de Instituciones de Crédito-
del 18 de Julio de 1990, como un órgano descentralizado de la --
SHCP (Art. 125 LIC); quedando bajo sus facultades la inspección
y vigilancia de las instituciones de crédito en la prestación -

(114) Cfr. ANDRES SERRA ROJAS, Derecho Administrativo; Edit., -
Porrúa, 10ª Ed., Tomo 1, México, D.F. 1981 P. 516.

del servicio de banca y crédito y el cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito (Art. 123 LIC). En consecuencia, la CNB tiene facultades para intervenir en las actividades relacionadas con la prestación del servicio de banca y crédito que proporciona Banrural tanto como institución de banca de desarrollo, como en sus funciones de banca múltiple.

En síntesis, el gobierno federal también interviene en actividades relacionadas no sólo al crédito rural en general y a sus aspectos jurídico-financieros; sino en todo el proceso productivo del sector rural a través de las formas de organización administrativa referidas en este apartado.

Para efectos del crédito rural resultan de mayor trascendencia - las formas de organización administrativa que ampara a la banca de desarrollo, esto es, como empresas de participación estatal mayoritaria sociedades nacionales de crédito; y los fideicomisos que también intervienen de manera importante en las diversas etapas de la producción rural.

3.- EL BANCO DE MEXICO

El Banco de México es un organismo descentralizado del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituido conforme a su ley orgánica (115) que es reglamentaria de los artículos 28 y 73 fracción X de la Constitución Federal. Es decir, BANXICO se constituye dentro de la típica forma de organización administrativa descentralizada por servicios que es -- aquella en la que el organismo descentralizado presta servicios públicos (116); aunque BANXICO realiza esencialmente las funciones de Banco Central emitiendo moneda y regulando su circulación, operando como banco de reserva con las instituciones de crédito y prestando servicios de tesorería y asesoría al Gobierno Federal; cabe señalar que también constituye reservas y fondos para el adecuado ejercicio de las funciones de regulación monetaria, crediticia y cambiaria para provisiones que sea conveniente establecer a efecto de cubrir pérdidas eventuales -- (Art. 32 de la Ley Orgánica del Banco de México <LOBM>), que de igual forma benefician el mecanismo crediticio establecido para el financiamiento al campo.

Para el ejercicio de sus funciones la administración de BANXICO está encomendada en el ámbito de sus respectivas competencias a

(115) Art. 1º de la LEY ORGANICA DEL BANCO DE MEXICO, publicada en el D.O.F. el 31 de Diciembre de 1984.

(116) Cfr. MIGUEL ACOSTA ROMERO, Teoría General del Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, 7º Ed., México, D.F. 1986. - P. 283.

una JUNTA DE GOBIERNO, a una COMISION DE CREDITO Y CAMBIOS, y a un DIRECTOR GENERAL (Art. 22 LOBM) integrados y con las facultades que señalan respectivamente los artículos 23 a 29 de la --- LOBM.

En relación al crédito rural, los principales instrumentos utilizados por BANXICO para incrementar dicho financiamiento han sido las adecuaciones en el encaje legal; el establecimiento de tasas de redescuento preferenciales a los documentos que acreditan el financiamiento de actividades agropecuarias; mayores plazos de vencimiento en los documentos descontados en el Banco -- por los créditos agropecuarios; las disposiciones para crédito agrícola del pasivo computable de los bancos; y el manejo de fideicomisos de promoción económica del Gobierno Federal (FIRA).-- Estos instrumentos han tenido efectos positivos en la canalización del crédito agropecuario. Mediante este conjunto de fideicomisos el Banco de México no sólo canaliza recursos oficiales, sino que hace concurrir la participación de los recursos de la Banca Múltiple desde antes de la nacionalización y creemos que seguirá con la reprivatización de la banca, así como la aportación de recursos agropecuarios.

FIRA ha combinado estos recursos internos con los externos de organismos internacionales, tanto oficiales como privados, los cuales por ejemplo en 1980 representaron la mayor parte del financiamiento canalizado por FIRA (117).

(117) Cfr. GERARDO MUÑOZ PEREZ, El Crédito Agrícola en México y su Penetración a Nivel Regional, División de Divulgación del FIRA, Banco de México, México, D.F., 1988. P.32.

**3.1.- LOS FIDEICOMISOS INSTITUIDOS EN RELACION
CON LA AGRICULTURA (FIRA)**

Para promover el desarrollo agropecuario del país, el Gobierno Federal ha establecido en el Banco de México los FIDEICOMISOS - INSTITUIDOS EN RELACION CON LA AGRICULTURA (FIRA), que tienen - como principal objetivo descontar a la Banca los créditos de -- avío o refaccionarios otorgados a su clientela, y garantizar su recuperación (118). El descuento según el Dr. Raul Cervantes -- Ahumada "consiste en la adquisición, por parte del descontador, de un crédito a cargo de un tercero, de que es titular el des-- contatario, mediante el pago al contado del importe del crédito, menos la tasa de descuento". El descuento de títulos de crédi-- to es la operación por la cual "el descontador adquiere del deg-- contatario un título de que éste es tenedor, y le cubre el im-- porte del título menos la tasa de descuento (o sea un tanto por ciento del valor del título , que se deduce)". Por lo que toca al REDESCUENTO, este se presenta para el Dr. Cervantes Ahumada-- que cita a Natalio Murati en su libro Elementos de Ciencia y -- Técnica Bancarias, "cuando el Banco tiene necesidad de disponer de dinero efectivo puede acudir a otros bancos para redescontar los títulos que él haya tomado en descuento. Este es el llamado redescuento pasivo, que generalmente lo practican los bancos co-- merciales con el banco central".

FIRA se integra básicamente por los siguientes fideicomisos:

(118) Cfr. HERMILO HERRERON SILVA, Ob. Cit. Pp. 60 y 61.

- a).- El Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FONDO);
- b).- El Fondo Especial para Financiamiento Agropecuario (FEFA); y
- c).- El Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para - Créditos Agropecuarios (FEGA).

Dichos fondos establecidos por el Gobierno Federal y administrados por BANXICO fueron creados para promover y apoyar el desarrollo regional del país en sus aspectos económicos, tecnológicos y sociales, y los principales objetivos que persiguen son:

- Impulsar y apoyar la concurrencia y participación del Sistema Bancario Mexicano, en el crédito y la asistencia técnica al campo;
- Mejorar los ingresos y las condiciones de vida de los productores agropecuarios principalmente de bajos ingresos;
- Fomentar la producción de alimentos que contribuyen a satisfacer las necesidades de consumo nacional y el fortalecimiento de la balanza comercial;
- Impulsar la integración vertical de la producción primaria con el proceso de beneficio y transformación a través del establecimiento y fomento de agroindustrias; y
- Elevar la productividad de las empresas agropecuarias a través de servicios complementarios de asistencia técnica, capacitación y organización de productores - (119).

En lo particular cada uno de los fideicomisos tiene las características y funciones siguientes:

FONDO: Creado por ley el 31 de Diciembre de 1954, de acuerdo con la cual, BANXICO, como fiduciario, puede garantizar a las instituciones de crédito la recuperación de los créditos que otorgan a la agricultura, descontarles los títulos de crédito provenientes de dichos préstamos, y otorgarles líneas de crédito para que a su vez las propias instituciones de crédito otor-

(119) Cfr. GERARDO MUÑOZ PEREZ, Ob. Cit. P. 33.

quen préstamos a la agricultura.

FEFA: Fue creado para manejar recursos provenientes fundamentalmente de préstamos otorgados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento o Banco Mundial (BIRF O BM) para financiar programas de desarrollo agropecuario.

FEGA: Garantiza a la banca la recuperación de créditos a productores agropecuarios con bajos ingresos, y apoya el establecimiento de servicios de asistencia técnica (120).

3.2.- CREDITOS DESCONTADOS POR FIRA A LA BANCA DURANTE 1989

Como ejemplo de lo que BANXICO ha realizado para apoyar al campo a través de los fideicomisos que administra, podemos citar la actuación que tuvo FIRA durante el año de 1989 cuando descontó créditos por un total de \$3'741,200.0 (tres billones setecientos cuarenta y un mil doscientos millones de pesos), de los cuales \$3'597,628.0 (tres billones quinientos noventa y siete mil seiscientos veintiocho millones de pesos <mdp>) correspondieron a la Banca Múltiple, o sea el 96.2% del total; y ----- \$143,592.0 (ciento cuarenta y tres mil quinientos noventa y dos millones), o sea el 3.8% del total, correspondieron a la Banca de Desarrollo, principalmente a Banrural (121).

(120) HERMILO HERREJON SILVA, Ob. Cit. P. 61.

(121) Cfr. INFORME ANUAL DE FIRA 1989, Documento editado por el Banco de México en Edición Especial, México, D.F. --- 1990. P. 67.

En cuanto al tipo de créditos de Avío y Refaccionario, FIRA descontó a la Banca Múltiple \$1'991,002 (un billón novecientos noventa y un mil dos mdp) que corresponden al 99.7% del total descontado a la Banca Múltiple de créditos de Avío; y de \$1'606,626 (un billón seiscientos seis mil seiscientos veintiseis mdp), o sea el 92.1% del total descontado a la Banca Múltiple, por créditos Refaccionarios. Lo anterior de un total de cartera de -- créditos de \$3'665,780.0 (tres billones seiscientos sesenta y cinco mil setecientos ochenta mdp), ejercidos por la Banca Múltiple durante 1989.

Respecto al Sistema Banrural se le descontó \$2,682 (dos mil -- seiscientos ochenta y dos mdp) el 0.2% del total de créditos -- descontados a la Banca de Desarrollo (o sea además de BANCOMEXT, BANPECO y NAFIN), por concepto de créditos de Avío; y \$128,784- (ciento veintiocho mil setecientos ochenta y cuatro mdp), el -- 7.3%, por concepto de créditos Refaccionarios. Lo anterior de un total de \$291,888.6 (doscientos noventa y un mil ochocientos ochenta y ocho mdp) de cartera de créditos ejercidos por toda -- la Banca de Desarrollo en materia rural (122).

En conclusión, en el marco de la organización administrativa en la cual se estructura el Banco de México y FIRA bajo su administración, el Gobierno Federal apoya de manera trascendental -- al campo, realizando funciones importantes en materia crediti--

(122) Cfr. Idem. Pp. 34 y 74.

cia y de otra índole, por medio de las cuales el gobierno finan
cia, subsidia y apoya (descontando créditos a las instituciones
de crédito y realizando una gran diversidad de actividades) el
desarrollo rural del país.

4.- INSTITUCIONES DE BANCA DE DESARROLLO

Son varias las instituciones de Banca de Desarrollo que participan financiando directa e indirectamente al campo. Entre estas podemos mencionar en orden de importancia las siguientes:

- 1.- El Sistema Banrural;
- 2.- El Banco del Pequeño Comercio;
- 3.- El Banco Nacional de Comercio Exterior; y
- 4.- Nacional Financiera.

Estas instituciones de crédito han apoyado de manera importante el proceso productivo rural en sus diferentes etapas. Así por ejemplo en el año de 1989 entre todas ejercieron una cartera de créditos correspondientes a \$291,888.6 (doscientos noventa y un mil ochocientos ochenta y ocho mdp) de los cuales \$143,592.0 -- (ciento cuarenta y tres mil quinientos noventa y dos mdp) fueron descontados ante el FIRA del Banco de México (123).

Ahora pasemos al análisis de la aportación que ha hecho cada una de las instituciones de banca de desarrollo enunciadas, en materia de crédito rural y de acuerdo a su estructura administrativa y a sus respectivas facultades.

4.1.- EL SISTEMA BANRURAL

Como se ha precisado en temas anteriores, el Sistema Banrural es la institución de crédito que tiene por objeto el financiamiento a la producción primaria agropecuaria y forestal, las actividades complementarias, almacenamiento, transportación, industrialización y comercialización que lleven a cabo los productores acreditados en los términos del artículo 39 de la Ley Orgá-

(123) Cfr. Idem. P. 34.

nica del Sistema Banrural (LOSB) vigente desde el 28 de Diciembre de 1985; contando para ello con las facultades y atribuciones señaladas en los artículos 4º, 6º, 9º, 10 y 28 de dicho ordenamiento; así como el artículo 4º del Reglamento Orgánico del Banco Nacional de Crédito Rural y los respectivos artículos 4º de los Reglamentos Orgánicos de los Doce Bancos Regionales integrantes del Sistema Banrural.

El Sistema Banrural está integrado con el capital social del banco nacional y de cada uno de los bancos regionales, que se distribuyen de la siguiente manera:

Estará representado por Certificados de Aportación Patrimonial en un 66% de la serie "A" y en un 34% de la serie "B".

La serie "A" sólo será suscrita por el Gobierno Federal y en ningún momento podrá cambiar de naturaleza; y la serie "B" podrá ser suscrita por el Gobierno Federal y por personas físicas o morales mexicanas, dando preferencia a organizaciones del sector social rural, constituido por ejidos; comunidades y minifundistas organizados; asimismo la SHCP podrá autorizar a Entidades Federativas, Municipios y organizaciones del sector social rural para que puedan adquirir certificados de la serie "B" en una proporción mayor a la permitida por el Art. 33 de la LIC -- (Arts. 11 y 32 de la LOSB y 9º de los Reglamentos Orgánicos del Banco Nacional y de los Bancos Regionales del Sistema).

Alefecto a continuación presentamos la integración y distribución del capital social en los bancos integrantes del Sistema Banrural:

CAPITAL SOCIAL DEL SISTEMA BANRURAL

BANCO DE CREDITO RURAL	CAPITAL SOCIAL	SERIE "A" CAP'S	REPRESENTADO VALOR NOMINAL	SERIE "B" CAP'S	REPRESENTADO VALOR NOMINAL
TOTAL	132,500,000,000.00	52,404,000.00	22,000.00	26,996,000.00	22,000.00
NACIONAL	59,000,000,000.00	3,894,000.00	10,000.00	2,006,000.00	10,000.00
CENTRO	5,500,000,000.00	3,630,000.00	1,000.00	1,870,000.00	1,000.00
CENTRO SUR	3,500,000,000.00	2,310,000.00	1,000.00	1,190,000.00	1,000.00
PACIFICO NORTE	7,000,000,000.00	4,620,000.00	1,000.00	2,380,000.00	1,000.00
PACIFICO SUR	5,500,000,000.00	3,630,000.00	1,000.00	1,870,000.00	1,000.00
PENINSULAR	3,000,000,000.00	1,980,000.00	1,000.00	1,020,000.00	1,000.00
NORTE	5,000,000,000.00	3,300,000.00	1,000.00	1,700,000.00	1,000.00
NOROESTE	13,000,000,000.00	8,580,000.00	1,000.00	4,420,000.00	1,000.00
NORESTE	7,000,000,000.00	4,620,000.00	1,000.00	2,380,000.00	1,000.00
GOLFO	7,000,000,000.00	4,620,000.00	1,000.00	2,380,000.00	1,000.00
ISTMO	6,000,000,000.00	3,960,000.00	1,000.00	2,040,000.00	1,000.00
OCCIDENTE	5,000,000,000.00	3,300,000.00	1,000.00	1,700,000.00	1,000.00
CENTRO NORTE	6,000,000,000.00	3,960,000.00	1,000.00	2,040,000.00	1,000.00

FUENTE. Reglamentos Organicos del Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C. de los doce Bancos Regionales integrantes del Sistema Banrural, publicados en el Diario Oficial de la Federación el día Miércoles 3 de Abril de 1991.

En suma, el capital social del Sistema Banrural asciende a la cantidad de \$132'500,000,000.00 (ciento treinta y dos mil quinientos mdp), representados por \$52'404,000.00 (cincuenta y dos millones cuatrocientos cuatro mil pesos) Certificados de Aportación Patrimonial (CAP'S) de la serie "A", con valor nominal de \$22,000.00 (veintidos mil pesos) cada uno; y por \$26'996,000.00 (veintiseis millones novecientos noventa y seis mil pesos) Certificados de Aportación Patrimonial de la serie "B" con valor nominal de \$22,000.00 (veintidos mil pesos) cada uno.

En cuanto a la ADMINISTRACION Y VIGILANCIA tanto del Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C.; como de los Bancos Regionales, está encomendada a un CONSEJO DIRECTIVO y a un DIRECTOR GENERAL en el primer caso (Arts. 15 de la LOSB y 15 del ROBNCR) y a un CONSEJO DIRECTIVO y a un GERENTE GENERAL en los demás casos --- (Arts. 36 LOSB y 15 de los Reglamentos Orgánicos de los Bancos Regionales).

El Consejo Directivo del Banco Nacional está integrado por DOCE CONSEJEROS distribuidos de la siguiente forma:

- 1.- Ocho Consejeros de la serie "A" que son:
 - a).- El Secretario de Hacienda y Crédito Público - quién presidirá el Consejo Directivo;
 - b).- El titular de la SARH;
 - c).- El titular de la SRA;
 - d).- El titular de la SPP;
 - e).- El Director General de BANXICO;
 - f).- El Director General de CONASUPO;
 - g).- El Director General de AGROSEMEX, S.A.; y
 - h).- El Director General de BANCOMEX.
- 2.- Cuatro consejeros de la serie "B" que son:
 - a).- Un representante por la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad (CNPP);
 - b).- Dos representantes Consejeros cada uno de ellos, por la Confederación Nacional Campesina (CNC); y

c).- Un representante que se designará en forma rotativa por organizaciones de carácter nacional que por su importancia lo ameriten (Art. 16 -- LOSB).

Los Consejos Directivos de los Bancos Regionales se organizan en forma similar pero con diferencias propias por las jurisdicciones que les corresponden y en los cuales el Director General de Banrural es Consejero de la serie "A" en los términos del art. 36 de la LOSB.

El Consejo Directivo y el Director General o Gerente General del Banco Nacional y de los Bancos Regionales respectivamente, sesionarán y tienen las facultades en los términos que precisan los arts. 17 a 25 y 37 a 45 de la LOSB; así como los arts. 17 a 33 del ROBNCR y 17 a 30 de los Reglamentos Orgánicos de los Bancos Regionales.

Por otra parte y tocante a los créditos ejercidos por el área de desarrollo rural en 1989, podemos decir que la Banca de Desarrollo ejerció \$291,888.6 (doscientos noventa y un mil ochocientos ochenta y ocho mdp) dentro de los cuales Banrural aplicó la mayor parte. De estos créditos \$143,592.0 (ciento cuarenta y tres mil quinientos noventa y dos mdp) como ya señalamos fueron descontados por FIRA; restando un total de 148,296.6 (ciento cuarenta y ocho mil doscientos noventa y seis mdp) que fueron totalmente ejercidos con cargo a las propias instituciones de Banca de Desarrollo, dentro de las cuales también Banrural desempeñó un papel protagónico (124).

Finalmente, en el año de 1989 Banrural ejerció créditos por más del doble de los descontados ante FIRA, de manera tal que aproximadamente y en forma proporcional fueron las siguientes cantidades: \$5,864 (cinco mil ochocientos sesenta y cuatro mdp) en créditos de Avío; y \$258,068 (doscientos cincuenta y ocho mil - sesenta y ocho mdp) en créditos refaccionarios; haciendo un total de \$263,932 (doscientos sesenta y tres mil novecientos --- treinta y dos mdp) ejercidos.

De las cantidades anteriores como ya apuntamos en el tema próximo pasado \$2,682 (dos mil seiscientos ochenta y dos mdp) fueron descontados por FIRA a Banrural en créditos de Avío. o sea el - 0.2% del total de créditos descontados por dicho fideicomiso a la Banca de Desarrollo y \$128,784 (ciento veintiocho mil setecientos ochenta y cuatro mdp) en créditos Refaccionarios, o sea el 7.3% del total descontado por FIRA a la Banca de Desarrollo. La cantidad total descontada a Banrural fue entonces de ----- \$143,592 (3.8%) (ciento cuarenta y tres mil quinientos noventa y dos mdp) por concepto de avío y refaccionarios.

En resumen, Banrural es la institución de Banca de Desarrollo - que ha financiado de manera mas importante al sector rural del país tal y como se ha demostrado. A través de su amplia estructura administrativa y contando con los órganos y facultades necesarios ha contribuido hasta la fecha, al desarrollo rural de un importante segmento de clientela en el mercado, que no ha podido ser atendida satisfactoriamente, primero por la Banca Privada, después por la Banca Múltiple Nacionalizada y ahora por - la Banca Múltiple reprivatizada.

4.2.- EL BANCO DEL PEQUEÑO COMERCIO, S.N.C.
(BANPECO)

Este Banco tiene por objeto la promoción y financiamiento para el desarrollo económico nacional y regional del comercio en pequeño y del abasto (125). Cuenta con la misma estructura social y con similar organización administrativa que Banrural y que todas las Sociedades Nacionales de Crédito como instituciones de Banca de Desarrollo en general.

En razón a sus funciones de comercio y de abasto, está ligada al proceso económico de producción en el campo, razón por la cual también financia algunas actividades complementarias a la explotación y comercialización de los productos del campo.

De esta manera en 1989 BANPECO ejerció créditos aproximadamente en las siguientes cantidades:

	(millones de pesos)		
BANPECO	TOTAL	AVIO	REFACCIONARIO
Créditos ejercidos 1989	12,726	2,286	10,440
Créditos descontados --			
por FIRA 1989	6,756	1,786	4,970 (126)

4.3.- EL BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR, S.N.C.
(BANCOMEXT)

-
- (125) Artículo 4º del REGLAMENTO ORGANICO DEL BANCO NACIONAL - DEL PEQUEÑO COMERCIO, S.N.C., publicado en el D.O.F. el martes 2 de Abril de 1991. México, D.F. P. 21.
- (126) Cfr. INFORME ANUAL DE FIRA 1989, Ob. Cit. P. 74.

Esta institución de Banca de Desarrollo tiene por objeto financiar el comercio exterior del país, así como participar en la promoción de dicha actividad (127) en los términos del artículo 3º de la Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior (LOBNCE). Asimismo, con el fin de procurar la eficiencia y competitividad del comercio exterior comprendiendo la preexportación, exportación, importación y sustitución de importaciones de bienes y servicios, está facultado en los términos de los artículos 6º, 7º, 8º, 9º y 10 de la LOBCE y el artículo 4º del Reglamento Orgánico del Banco Nacional de Comercio Exterior --- ROBNCE (128) para desarrollar una serie de funciones tanto como Banca de Desarrollo como de Banca Múltiple entre las que podemos señalar las siguientes: otorgar apoyos financieros y garantías de crédito para el comercio exterior; proporcionar información y asistencia financiera a los productores, comerciantes, distribuidores y exportadores, en la colocación de artículos y prestación de servicios en el mercado internacional; otorgar apoyos financieros a los exportadores indirectos, y en general al aparato productivo exportador, a fin de optimizar la cadena productiva de bienes o servicios exportables; y propiciar acciones conjuntas de financiamiento y asistencia en materia de comercio exterior con otras instituciones de crédito, fondos de fomento, fideicomisos, organizaciones auxiliares de crédito y con los sectores social y privado (Art. 6º fracciones III, VI y

(127) Artículo 3º de la LEY ORGANICA DEL BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR, expedida el 20 de Diciembre de 1985 en México, D.F.

(128) REGLAMENTO ORGANICO DEL BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR, publicado en el D.O.F. el 2 de Abril de 1991.

VIII de la LOBNCB).

En función a lo anterior es como **BANCOMEXT** se relaciona con pro ductores del campo que realizan actividades de exportación de - productos agrícolas, agroindustriales y de otros tipos; otorgán doles apoyos financieros, crediticios y administrativos de di- versa índole. Asimismo establece importantes contactos con el **BANRURAL** a fin de coordinarse en actividades de tipo financiero y rural.

De esta manera aunque **BANCOMEXT** apoya a los productores, su ti- po de clientela corresponde a aquellos con un alto grado de pro ducción y de ingresos que se encuentran en posibilidades de ex- portar por contar con mayores niveles tecnológicos y de organi- zación. No obstante, algunos productores agrícolas en desarro- llo también resultan beneficiados con los apoyos de **BANCOMEXT**.

Respecto a la participación de este Banco en créditos para el - sector rural cabe señalar que en el año de 1989 tuvo aproximada- mente la siguiente:

BANCOMEXT	(millones de pesos)		REFACCIONARIO
	TOTAL	AVIO	
Créditos ejercido 1989	7,508	1,276	6,232
Créditos descontados por FIRA 1989	3,379	513	2,866 (129)

(129) Cfr. INFORME ANUAL DE FIRA 1989, Ob. Cit. P. 74.

4.4.- NACIONAL FINANCIERA, S.N.C. (NAFIN)

Al igual que BANRURAL, BANPECO y BANCOMEXT, Nacional Financiera es una institución de Banca de Desarrollo con personalidad jurídica y patrimonio propios (130) que abraza la forma de organización administrativa de empresa de participación estatal mayoritaria y que cuenta con la misma estructura social, comprendiendo Certificados de Aportación Patrimonial de las series "A" y "B", con las mismas proporciones señaladas en las leyes orgánicas de las instituciones de crédito referidas y en la Ley de Instituciones de Crédito del 18 de Julio de 1990. Asimismo cuenta con una similar organización administrativa a la de las instituciones citadas, que implica la existencia de un Consejo Directivo y un Director General como los máximos órganos de Dirección y Administración de la Institución (Artículos 12 al 26 de la Ley Orgánica de Nacional Financiera y 7º al 32 del Reglamento Orgánico de Nacional Financiera) (131).

NAFIN tiene por objeto promover el ahorro y la inversión, así como canalizar apoyos financieros y técnicos al fomento industrial y en general, al desarrollo económico nacional y regional del país (Art. 2º de la LONF: o como señala el artículo 4º del-

-
- (130) Artículo 1º de la LEY ORGANICA DE NACIONAL FINANCIERA, publicada en el D.O.F. el 18 de Diciembre de 1986 en México, D.F.
- (131) REGLAMENTO ORGANICO DE NACIONAL FINANCIERA, publicado en el D.O.F. el día martes 2 de Abril de 1991 en México, -- D.F. Pp. 9 a 15.

Reglamento Orgánico de la institución; tiene por objeto "financiar el comercio exterior de bienes y servicios del país, así como participar en la promoción de dichas actividades".

Entre sus objetivos y facultades más importantes que le permiten destinar recursos financieros al sector rural, así como proporcionar otros tipos de apoyos, destacan los siguientes: Con el fin de fomentar el desarrollo integral del sector industrial y promover su eficiencia y competitividad está facultada para: - Promover el desarrollo tecnológico, la capacitación, la asistencia técnica y el incremento de la productividad; realizar los estudios económicos y financieros que permitan determinar los proyectos de inversión prioritarios, a efecto de promover su realización entre inversionistas potenciales; propiciar el aprovechamiento industrial de los recursos naturales inexplorados o insuficientemente explotados; propiciar acciones conjuntas de financiamiento y asistencia con otras instituciones de crédito, fondos de fomento, fideicomisos, organizaciones auxiliares de crédito y con los sectores social y privado (Art. 5º fracciones III, VI, VII y X de la LONF). Para ello, también puede adquirir tecnología, promover su desarrollo y transferirla conforme a lo dispuesto por las leyes aplicables (Art. 6º fracción VII de la LONF).

De esta manera, resulta evidente la necesidad que existe para que NAFIN se coordine estrechamente con BANRURAL para el desarrollo de tecnologías en beneficio del campo; y para apoyar a -

los productores con otros instrumentos adicionales en materia industrial para la explotación rural del país.

Esta colaboración no solamente se presenta en materia administrativa, sino también y de manera importante a nivel de otorgamiento de créditos para el agro nacional que impulsa entre otros aspectos el desarrollo de las agroindustrias.

Así por ejemplo, en 1989 NAFIN ejerció aproximadamente créditos de tipo rural en las siguientes proporciones:

	(millones de pesos)		
NAFIN	TOTAL	AVIO	REFACCIONARIO
Créditos ejercidos 1989	4,532	510	4,022
Créditos descontados por FIRA	1,991	230	1,761 (132).

En conclusión, las instituciones de Banca de Desarrollo, principalmente BANRURAL, son las que han aportado gran cantidad de recursos financieros al campo para promover el desarrollo y la producción rural por parte del Estado.

A través de ellas el Gobierno Federal ha continuado apoyando el fomento de las actividades económicas que muestran mayor atraso (como es el caso del área rural) o que es necesario apoyar con recursos financieros y mecanismos administrativos para lograr un mayor desarrollo y crecimiento, como resulta con la industria, el comercio y el comercio exterior.

En consecuencia, los mecanismos financieros del Estado por excelencia se integran de manera fundamental con el Sistema de Ban-

ca de Desarrollo que comprende al Banrural como la institución especializada para apoyar al sector rural del país.

Como se puede observar, estas instituciones de crédito ejercitan de manera directa los créditos necesarios para las distintas áreas que requieren desarrollo en el país; pero también el Gobierno Federal interviene directamente a través de sus Dependencias para auxiliar de manera estratégica los procedimientos y actividades del crédito rural.

Cabe aclarar que desde un punto de vista económico estructural, el crédito rural únicamente viene a ser un mecanismo más para lograr los objetivos de crecimiento y de productividad económica que a través de políticas se han diseñado y se implementan en la actualidad para el campo mexicano. Lo anterior implica que la solución a los problemas del campo debe buscarse dentro de la complejidad que caracteriza a dicha problemática, abarcando aspectos de carácter económico, jurídico, social, político y hasta cultural. Sin embargo, resulta que el crédito es uno de los aspectos indispensables para que el campo se dinamice y sin el cual no es posible instrumentar política económica alguna para el agro nacional.

De tal manera que la falta de créditos o recursos financieros para el sector rural ha sido uno de nuestros problemas históricos que han impedido elevar la productividad y la modernización agropecuaria. Aunado a ello, las tendencias de varios años a la fecha muestran que los pocos recursos disponibles, se ejercen insuficientemente y además no se recuperan porque las políticas en sexenios anteriores habían tolerado que se utilizaran

por los campesinos a manera de subsidio y para otras finalidades.

Las épocas actuales de carencia de fondos a nivel internacional y desde luego nacional, exigen que se revisen este tipo de políticas, lo cual ya se ha hecho y se ha derivado en una serie de acciones que comprenden:

- 1.- Que Banrural sea autofinanciable y recupere los créditos otorgados abatiendo su elevada cartera de créditos vencidos.
- 2.- Que los productores paguen sus créditos a Banrural y no los utilicen como subsidios.
- 3.- Que se eleve la productividad del campo a partir del manejo realista en su financiamiento.

Por último, cabe precisar que además del Gobierno Federal y las instituciones de Banca de Desarrollo, el financiamiento al campo se otorga también y de manera muy importante, por las instituciones de Banca Múltiple cuyo estudio se aborda en el siguiente tema y que equivalen a la antigua Banca Privada que a partir de la reprivatización bancaria, equivaldrán a la nueva banca -- privada mexicana ha restablecerse definitivamente en México durante 1992.

5.- INSTITUCIONES DE BANCA MÚLTIPLE

5.1.- CREDITOS EJERCIDOS Y DESCONTADOS EN 1989

Un dato que quizá la mayoría de los investigadores sobre cuestiones de crédito rural ignora, es el relativo a la aportación que ha efectuado la Banca Múltiple en materia de financiamiento al agro nacional.

Se ha dicho que es evidente el interés por la banca (sobre todo comercial o Múltiple) por contribuir en forma más decidida al financiamiento al campo, además de estar atenta en eficientar los servicios de crédito y asistencia técnica. Lo anterior en razón a que además de participar en este ejercicio con recursos preferentes del esquema FIRA-BANCA, las Sociedades Nacionales de Crédito, complementariamente a estos recursos, canalizaron en 1989 con fondos propios a tasas de mercado (esto solamente la Banca Múltiple, no la Banca de Desarrollo que otorgó tasas preferenciales), créditos al sector agropecuario por \$600,827 mdp, a fin de cubrir en mayor proporción la creciente demanda de recursos. De esta forma, mediante negociaciones entre FIRA y la Asociación Mexicana de Bancos, se implementó un programa donde la banca participó a partir de Mayo de 1989 en forma complementaria a los créditos de avío, en porcentajes de 30% más sobre los créditos otorgados bajo el esquema tradicional FIRA-BANCA al sector de productores de Bajos Ingresos (PBI); en la categoría de productores de Altos Ingresos este porcentaje alcanzó hasta el 50%.

Así, el total de los recursos de la banca que fueron destinados al campo, además de los financiamientos dentro del programa anterior, sumó \$1'243,755 mdp, cantidad que representó el 18% de la inversión total generada por FIRA en los sectores agropecuario y pesquero (133).

Por tipo de Banca, la participación de la Banca Múltiple en el total de los descuentos con FIRA, fue de 96.2%, muy semejante a la registrada en 1988, el restante 3.8% se canalizó a través de la Banca de Desarrollo, principalmente por el Sistema Banrural que absorbió el 3.6%.

Dentro de la Banca Múltiple destacan por sus logros operativos: Banco de Oriente, Bancomer, Banamex y Banco del Atlántico, que rebasaron sus metas en más del 10% (134).

Como puede apreciarse, la participación más importante en los descuentos con FIRA fue de la Banca Múltiple, en consecuencia, en la misma o mayor proporción fue su ejercicio de créditos. Al efecto cabe señalar que de una cartera de créditos de ----- \$3'665,780.0 (tres billones seiscientos sesenta y cinco mil seiscientos ochenta mdp), descontó ante FIRA \$3'597,628.0 (tres billones quinientos noventa y siete mil seiscientos veintiocho mdp) en 1989. Es una cantidad de créditos ejercidos y descontados mucho muy superior a la ejercida y descontada por la Banca de Desarrollo que presenta respectivamente las siguientes ci---

(133) Cfr. Idem. P. 35.

(134) Cfr. Idem. P. 35.

fras: \$291,888.6 (doscientos noventa y un mil ochocientos ---- ochenta y ocho mdp) de créditos ejercidos, contra \$143,592.0.-- (ciento cuarenta y tres mil quinientos noventa y dos mdp) de -- créditos descontados.

No obstante cabe señalar que del total que hemos señalado de -- operaciones por tipo de banca, en 1989 proporcionalmente la Banca Múltiple descontó más créditos que la Banca de Desarrollo, -- ya que para la Banca Múltiple de un 92.6% de cartera, se le descontó un 96.2%; y para la Banca de Desarrollo de un 7.4% de -- cartera, se le descontó un 3.8% (135).

5.2.- INSTITUCIONES DE BANCA MULTIPLE QUE FINANCIAN AL SECTOR RURAL

Por otra parte y con relación a las instituciones de Banca Múltiple que participan de manera importante otorgando créditos de avío y refaccionarios, podemos señalar las siguientes: 1.- Banamex, 2.- Banca Confía, 3.- Banca Cremi, 4.- Banca Promex, --- 5.- Banca Serfin, 6.- Banco BCH, 7.- Banco Internacional, ---- 8.- Banco de Oriente, 9.- Banco del Atlántico, 10.- Banco del - Centro, 11.- Banco del Noroeste, 12.- Banco Mercantil del Norte, 13.- Bancomer, 14.- Banco Mexicano Semex, 15.- Banco Obrero, -- 16.- Bancreser, 17.- Banpaís, 18.- Multibanco Comercex, y 19.-- Multibanco Mercantil de México.

Son en total 19 las instituciones de crédito de Banca Múltiple -- que participan en el otorgamiento de créditos al campo en diversa proporciones y grados.

(135) Cfr. idem. P. 34.

A continuación nos permitimos exponer en la siguiente página, - un cuadro sobre la cartera de créditos ejercidos por tipo de -- Banca en el período que comprende de 1984 al 31 de Diciembre de 1989.

CARTERA DE CREDITO POR TIPO DE BANCA DE 1984 A 1989

- Saldos al 31 de diciembre -

(Miles de pesos)

TIPO DE BANCA

CONCEPTO	MULTIPLE		DE DESARROLLO		TOTAL		
	\$	%	\$	%	\$	%	%
1984 TOTAL	186,247,685	85.1	32,697,266	14.9	218,944,951	100.0	100.0
Avio	90,443,602	97.8	2,024,171	2.2	92,467,773	100.0	42.2
Refaccionario	95,804,083	75.7	30,673,095	24.3	126,477,178	100.0	57.8
1985 TOTAL	336,360,316	86.9	50,573,796	13.1	386,934,112	100.0	100.0
Avio	151,258,151	99.0	1,659,668	1.0	152,917,819	100.0	39.5
Refaccionario	185,102,165	79.1	48,914,128	20.9	234,016,293	100.0	60.5
1986 TOTAL	514,425,985	86.1	82,875,815	13.9	597,301,800	100.0	100.0
Avio	257,588,451	97.5	6,597,839	2.5	264,186,290	100.0	44.2
Refaccionario	256,837,534	77.1	76,277,976	22.9	333,115,510	100.0	55.8
1987 TOTAL	958,543,595	88.4	125,823,757	11.6	1,084,367,352	100.0	100.0
Avio	461,655,837	99.1	4,170,520	0.9	465,826,357	100.0	43.0
Refaccionario	496,887,758	80.3	121,653,237	19.7	618,540,995	100.0	57.0
1988 TOTAL	2,226,173,432	92.3	184,664,023	7.7	2,410,837,455	100.0	100.0
Avio	1,044,296,181	99.9	967,300	0.1	1,045,263,481	100.0	43.4
Refaccionario	1,181,877,251	86.5	183,696,723	13.5	1,365,573,974	100.0	56.6
1989 TOTAL	3,665,779,099	92.6	291,888,583	7.4	3,957,540,682	100.0	100.0
Avio	1,196,112,522	99.9	695,434	0.1	1,196,680,956	100.0	30.2
Refaccionario	2,469,666,577	89.5	291,193,152	10.5	2,760,859,729	100.0	69.8

FUENTE: Informe Anual de FIRA 1989. Documento Editado por el Banco de México en Edición Especial. México, D.F. 1990. PP. 72-73

Como podemos observar, de 1984 a 1989 la Banca Múltiple siempre ha ejercido una cantidad mayor de créditos, tanto de Avío como Refaccionarios, que la Banca de Desarrollo. Lo anterior explica que la Banca Múltiple ya en 1990 y para 1991 tenga definitivamente una importancia y presencia mucho mayor que la Banca de Desarrollo (principalmente que Banrural). De ahí que no resulta difícil que a través del Programa de Modernización del Campo y del Plan Nacional de Desarrollo se haya adoptado como política del Gobierno Federal transferir de la cartera de acreditados de Banrural a los productores de altos ingresos a la Banca Múltiple y a los productores de bajos ingresos al esquema de créditos al campo a través de los gobiernos de los Estados y los Municipios que prevé el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), quedándose Banrural únicamente con productores de bajos ingresos pero que cuenten con potencial productivo de manera -- tal que sea posible en un período determinado transferirlos a -- la Banca Comercial o Múltiple, una vez que hayan superado la categoría de bajos ingresos y se incorporen a la de altos ingresos.

El mismo mecanismo se opera con los sujetos de bajos ingresos -- del PRONASOL, que una vez que tengan potencial productivo, serán incorporados a la cartera de clientes de Banrural que operará con una especie de acreditados con ingresos y potencial productivo intermedio.

Finalmente, nos permitimos exponer otro cuadro en el que se explican los créditos descontados por FIRA en 1989, clasificados por instituciones descontatarias.

**CREDITOS DESCONTADOS POR FIRA EN 1989
CLASIFICADOS POR INSTITUCIONES DESCONTATARIAS**

INSTITUCIONES	(Millones de pesos y porcentajes)					
	TOTAL		A V I O		REFACCIONARIO	
	\$	%	\$	%	\$	%
TOTALES	3,741,220	100.0	1,996,213	53.3	1,745,007	46.7
BANCA MULTIPLE	3,597,620	96.2	1,991,002	99.7	1,606,626	92.1
Banamer	729,493	19.5	428,919	21.5	300,574	17.2
Banca Confía	59,605	1.6	33,351	1.7	25,254	1.4
Banca Creml	52,203	1.4	26,651	1.3	25,552	1.5
Banca Promex	108,220	2.9	58,495	2.9	49,725	2.8
Banca Serfin	514,174	13.7	287,023	14.4	227,151	13.0
Banco B C H	46,508	1.2	22,749	1.1	23,759	1.4
Banco Internacional	349,537	9.3	205,305	10.3	144,232	8.3
Banco de Oriente	86,015	2.3	28,488	1.4	57,528	3.3
Banco del Atlántico	133,607	3.6	72,935	3.6	60,672	3.5
Banco del Centro	81,692	2.3	34,247	1.8	47,445	2.8
Banco del Noroeste	94,755	2.6	75,050	3.8	19,705	1.1
Banco Mercantil del Norte	43,400	1.2	22,388	1.1	21,012	1.2
Bancomer	795,134	21.3	402,577	20.1	392,557	22.5
Banco Mexicano Somex	180,492	5.0	107,582	5.4	80,910	4.6
Banco Obrero	4,809	0.1	3,824	0.2	985	*
Banroser	48,898	1.3	39,569	2.0	9,329	0.6
Banpais	39,302	1.0	29,304	1.5	9,998	0.6
Multibanco Comermex	206,856	5.5	103,586	5.2	103,270	5.9
Multibanco Mercantil de Mexico	15,927	0.4	8,959	0.4	6,968	0.4
BANCA DE DESARROLLO	143,592	3.8	5,211	0.3	138,381	7.9
Sistema Banrural	131,466	3.6	2,682	*	128,784	7.3
Bco.Nal.de Comercio Exterior	3,379	*	513	0.1	4,970	0.3
Bco del Pequeño Comercio	6,756	0.2	1,786	*	1,761	0.1
Nacional Financiera	1,991	*	230			

FUENTE: Informe Anual de FIRA 1989. Documento Editado por el Banco de México en Edición Especial. México, D.F. 1990 P. 74

Como puede verse también en el renglón de los créditos descontados por FIRA, la Banca Múltiple supera por amplio margen a la Banca de Desarrollo.

De lo anteriormente expuesto, podemos concluir que efectivamente la Banca Múltiple supera en presencia e importancia a la Banca de Desarrollo al financiar al campo, lo que nos permite establecer que el Gobierno Federal al inhibir la presencia de Banrural, está orientando una política más realista económicamente hablando, en el otorgamiento de créditos al campo, que supone la disminución de subsidios al agro y que implica un traslado de las relaciones de los productores en materia de financiamiento, hacia un esquema más comercial que permita adaptar al productor dentro de la estrategia de reprivatización de la banca. Asimismo, dichas relaciones se orientan hacia una economía más liberal en el plano nacional y más abierta en el plano internacional, sobre todo con el TLC que se está celebrando en la zona de norteamérica, que permitan al agricultor producir más con recursos propios, ser autosuficiente, más independiente, más productivo y en consecuencia más competitivo no sólo a nivel nacional sino también a nivel internacional dentro del marco de la regionalización económica que se vive.

Sin embargo, existen algunas variables importantes que nos permiten sostener la importancia de fortalecer la presencia e importancia de la Banca de Desarrollo (principalmente a través de Banrural), en el otorgamiento de créditos al campo, y que nos indican la necesidad que existe en rebustecerlo y transfor-

marlo para hacerlo eficiente y útil como institución financiera del campo.

Dichas variables y el análisis respectivo son efectuados en un capítulo posterior.

6.- GOBIERNOS DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS

6.1.- EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION COMO BASE ADMINISTRATIVA DEL MECANISMO FINANCIERO RURAL DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS

La participación de los gobiernos de la entidades federativas -- y de los municipios en el financiamiento al campo de manera importante y en coordinación con el Gobierno Federal se origina -- en este sexenio (1988-1994), con el Sistema Nacional de Planeación que prevé políticas y acciones a desarrollarse en diferentes instrumentos de Planeación y de Programación, sobre el aspecto del otorgamiento de apoyos crediticios y administrativos -- al agro nacional.

Así, en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, dentro del -- Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios, relativo a la Ampliación de la Disponibilidad de -- Recursos para la Inversión Productiva, se estableció la política de Modernización Económica que comprende la respectiva a la Modernización del Campo, la cual tiene como uno de sus objetivos principales la descentralización hacia los Estados de la República de facultades y recursos humanos, financieros y físicos; -- así como la concertación con los gobiernos y los productores de los Estados para elaborar y ejecutar los programas de desarrollo rural con la suma de los recursos locales y federales dispo

nibles así como su uso coordinado (136).

Con la descentralización se busca que la modernización del campo sea adoptada como una prioridad por los gobiernos estatales y que, en ejercicio de su soberanía, ejerzan la responsabilidad que les corresponde en la dirección del desarrollo agropecuario, con el apoyo del Gobierno Federal (137).

De esta manera en la parte del PND relativa a la Modernización del Campo, se establecería como un propósito que en el marco de la política agropecuaria se emprendería un proceso de profunda descentralización a través del traslado paulatino de responsabilidades y recursos federales a los gobiernos estatales y a las organizaciones de productores. De la misma manera se señaló que "el proceso de descentralización se concretará en la elaboración del Programa Nacional de Modernización del Campo, para lo cual se ha convocado a los CC. Gobernadores de cada entidad federativa a encabezar este proceso. Los programas operativos anuales correspondientes funcionarán a la manera del Convenio Único de Desarrollo con el empleo unitario y coordinado de los recursos del Gobierno Federal, de los gobiernos estatales y de los productores para alcanzar los objetivos de los convenios de concertación que se firmen".

Estos objetivos se van a implementar sobre la base de la Progra

(136) Cfr. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994, Poder Ejecutivo Federal, S.P.P., publicado en el D.O.F. el día miércoles 31 de Mayo de 1990. México, D.F. P. 11. 2º secc.

(137) Cfr. Idem. P. 11.

mación a Mediano Plazo que comprenda al Programa Nacional de So
lidarez como el instrumento a través del cual participan los
gobiernos de los Estados y los Municipios en el financiamiento
rural.

De esta manera, en el PND actual se establecería desde un ini-
cio que "el Ejecutivo diseñará los PROGRAMAS ESPECIALES que con-
sidere pertinentes, entre ellos el PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDA-
RIDAD (PRONASOL) ya en marcha" (138).

Además, la participación de entidades federativas y municipios-
en materia de crédito rural se funda también de manera importan-
te en el PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO---
1990-1994 (PRONAFIDE) que establece las bases para el otorga---
miento de créditos en los niveles de gobierno mencionados consi-
derando lo precisado desde un inicio en el Proyecto Político de
Banrural, que más tarde se incorporó en el Programa de Moderni-
zación del Campo y se evalúa también en el PRONAFIDE.

Dentro del Programa Nacional de Modernización del Campo (PNMC)-
se establece que "el PRONASOL unirá esfuerzos en la lucha fron-
tal contra la pobreza extrema. Apoyar a la población rural mar-
ginada para integrarla al proceso de desarrollo con mejores con-
diciones de vida tiene la más alta prioridad dentro del Progra-
ma Nacional de Modernización del Campo" (139).

(138) Cfr. Idem. P. 70.

(139) PROGRAMA NACIONAL DE MODERNIZACION DEL CAMPO 1990-1994,-
Poder Ejecutivo Federal, S.A.R.H., publicado en el D.O.F.
el día martes 15 de Enero de 1991, México, D.F. P. 17.

La política de descentralización en el financiamiento al campo se fundamenta en que "una de las columnas vertebrales del proyecto de modernización del campo es la profunda transformación de la participación estatal y el nuevo papel de los organismos públicos de la sociedad rural. Por ello es esencial la modernización del aparato estatal de servicio y apoyo al medio rural, a través de medidas tendientes a lograr una mejor coordinación de actividades, la simplificación administrativa y, en especial, llevar a cabo un proceso de descentralización de funciones, desconcentración y transferencia de infraestructura y recursos"--- (140). Lo anterior, en el marco de la participación que tienen los organismos gubernamentales, dentro de lo cual también se -- prevén los objetivos de la descentralización que "persigue que los gobiernos estatales asuman, con el apoyo del Gobierno Federal, los procesos de Modernización del Campo. Con este fin, -- los gobiernos estatales deberán contar con recursos humanos y -- económicos. Asimismo, para transferir las funciones y los recursos a los lugares donde ocurre la producción, los DISTRITOS-DE DESARROLLO RURAL y en particular los CENTROS DE APOYO serán unidades y medios eficaces para aumentar la producción y la productividad" (141). Esto es en materia propiamente de organización y participación administrativa para los Estados y Municipios.

Respecto al financiamiento, se estableció en el PNMC, lo que --

(140) Idem. P. 20.

(141) Idem. P. 20.

ahora se está realizando en la práctica respecto a que "el PRONASOL apoyará a los productores de zonas marginadas, con BAJO - POTENCIAL PRODUCTIVO, vinculando el otorgamiento de recursos a un proceso de conversión productiva" que consiste en evitar perjuicios de dichos productores por el retiro de BANRURAL como su principal órgano financiero; creando FONDOS ESTATALES DE RECONVERSION PRODUCTIVA que deberá financiar a aquellos productores que no son sujetos del financiamiento normal y apoyarlos con es tículos. Una vez capitalizados, estos productores podrán tener acceso al esquema formal de financiamiento. La operación de es tos fondos buscará que los productores reciban sus beneficios - de manera expedita, de tal forma que los recursos que ahora canaliza BANRURAL sean sustituidos de inmediato por los nuevos me canismos de apoyo productivo; los cuales se están desarrollando precisamente en los Estados y Municipios a través del PRONASOL.

La anterior estrategia se presenta también de manera destacada en las medidas de política para el sector agrícola que comprenden un considerable apoyo para la producción de básicos, en razón a que "el máximo aprovechamiento de la superficie cosechable promoverá e inducirá alternativas de producción en las regiones caracterizadas como críticas y de alta siniestralidad, mediante la realización de estudios que identifiquen, formulen y ejecuten proyectos integrados de desarrollo. Esto sucederá con la participación directa de los productores, articulando los recursos de inversión pública, crédito, estímulos y servicios por medio del PRONASOL" (142).

(142) Idem. Pp. 42 y 43.

En síntesis, es por medio del PRONASOL que están participando en el otorgamiento de créditos al campo los gobiernos de los Estados y los Municipios en lugar de Banrural y a través del mecanismo de créditos "A LA PALABRA" que permite a los agricultores de baja productividad y descapitalizados, recibir apoyos -- del Gobierno Federal, que sin ser un tipo de subsidio resulta -- un eficaz instrumento de financiamiento. Sin embargo, se presentan algunos inconvenientes como por ejemplo la incapacidad -- técnica y administrativa que tienen tanto las entidades federativas como los municipios para desarrollar este tipo de actividad financiera.

De esta forma, en la actualidad "los productores ubicados en zonas de alta siniestralidad y bajo potencial productivo que han quedado fuera del crédito institucional están siendo financiados con programas que coordina el PRONASOL, con el objeto de mejorar paulatinamente sus condiciones de vida y apoyar la creación de infraestructura indispensable para la producción. Este Programa recibe apoyo de los gobiernos de los Estados e incluye análisis y estudios correspondientes a actividades y proyectos -- rentables" (143).

En conclusión, la nueva política crediticia para el campo mexicano comprende entre otros aspectos, la descentralización Estados y Municipios como unidades administrativas encargadas de fi

(143) PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO ----
1990-1994, Poder Ejecutivo Federal, S.H.C.P., publicado en el D.O.F. el día lunes 17 de Diciembre de 1990, México, D.F. P. 21.

nanciar a sujetos de crédito considerados bajo el PRONASOL. La anterior política presenta ventajas y desventajas entre las que podemos citar de las primeras, el hecho de que las entidades federativas recuperan mayor poder de decisión y de asignación de recursos en sus jurisdicciones; asimismo, se deriva la posibilidad de un mayor control político hacia los campesinos por parte de los gobiernos a nivel estatal y municipal. Entre las segundas podemos citar las siguientes: problemas en la administra---ción de los créditos por falta de los elementos técnicos y administrativos necesarios; la falta de un control eficiente por -- parte del Sistema Financiero Nacional, de los recursos invertidos y recuperados y por último, la probable irrecuperabilidad -- de los créditos que los conviertan en subsidios sin control para el campo.

El futuro de ésta política es incierto, ya que si bien en el -- corto y mediano plazo puede funcionar, a largo plazo necesariamente se requirió de la existencia de un órgano especializado encargado de administrar los recursos financieros destinados a este tipo de créditos. Ello propicia la necesidad de crear dicho organismo en los niveles locales, y a la probable extinción de Banrural, lo cual insistimos, a largo plazo propiciaría un -- vacío en el Sistema Financiero para el agro, que debería cubrirse con recursos privados, los que seguramente no se invertirían en este tipo de productores.

Por lo tanto consideramos necesario no solamente mantener la -- existencia de Banrural, sino básicamente mejorar su capacidad --

técnica y operativa, entre los muchos aspectos que son susceptibles de perfeccionamiento al interior de la institución.

7.- LAS ORGANIZACIONES CAMPESINAS

7.1.- EL CONSEJO NACIONAL AGROPECUARIO (CNA) Y EL CONGRESO AGRARIO PERMANENTE (CAP)

El tipo de organizaciones campesinas a que nos referimos en este apartado, no comprende aquellas que han sido precisadas como sujetos del crédito rural en un tema precedente; sino que se trata de aquellas organizaciones constituidas con carácter civil, económico y administrativo que tienen por objeto participar en la vida económica, política y social del sector. Sin embargo cabe destacar que estas organizaciones no sólo participan como el sector social campesino organizado para intervenir en materia de planeación, en el diseño de políticas agropecuarias y en la concertación con el gobierno y otras organizaciones para la adopción de medidas que afectan al sector; sino que también participan consecuentemente en materia de crédito rural, fijando sus posiciones en torno al volumen de créditos destinados por el Gobierno Federal al campo, planes y programas, políticas de financiamiento, tasas de interés, subsidios, aranceles y diversos aspectos más.

Entre las organizaciones campesinas más importantes encontramos las siguientes:

En primer lugar se encuentra el CONSEJO NACIONAL AGROPECUARIO (CNA), que es una organización campesina empresarial que cuenta aproximadamente con 250 mil asociados organizados para su parti

cipación en las diversas actividades del sector (144).

En segundo lugar, con mayor presencia se encuentra el CONGRESO-
AGRARIO PERMANENTE (CAP), que agrupa por lo menos a las siguientes organizaciones de trabajadores agrícolas:

- 1.- Alianza Campesina del Noroeste (ALCANO);
- 2.- Confederación Nacional Campesina (CNC);
- 3.- Unión General Obrero Campesina Popular (UGOCP);
- 4.- Confederación Agrarista Mexicana (CAM);
- 5.- Coalición de Organizaciones Democráticas Urbanas y Campesinas (CODUC);
- 6.- Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA);
- 7.- Central Campesina Cardenista (CCC);
- 8.- Movimiento Nacional de los Cuatrocientos Pueblos (MNCP);
- 9.- Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas (UNTA);
- 10.- Central Campesina Independiente (CCI);
- 11.- Unión General de Obreros y Campesinos de México (UGOCM); y
- 12.- Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC) (145).

Además existen muchas otras organizaciones que participan en el campo con son: la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA), la Comisión Mexicana 500 Años de Resistencia India y Popular -- (CM-500) y la Unión Campesina Democrática (UCD) entre otras.

De esta manera tanto el CNA como el CAP participan activamente en las propuestas para solucionar los problemas del campo; así por ejemplo podemos citar los siguientes casos:

El CNA ha sostenido que "es necesario concluir el reparto agrario para hacer productivo al agro. se debe eliminar el paternalismo en el ejido" (146). "SECOFI debe oficializar los precios

(144) LA JORNADA Economía, Jueves 29 de Marzo de 1990, México, D.F., P. 21.

(145) LA JORNADA El País, Sábado 13 de Abril de 1991, México, D.F., P. 3.

(146) LA JORNADA Economía, 19 de Enero de 1990, P. 19.

y mercados de los granos básicos. frenaría la especulación --- afirmó el Vicepresidente del CNA Teojari Crisantes" (147).

"No garantiza el CNA poder pagar los actuales impuestos. Existe mucho malestar en el sector afirmó el Presidente del CNA, -- José Manuel Caso Menéndez" (148). "La iniciativa privada requiere seguridad para invertir en el agro: CNA" (149).

Por su parte el CAP ha presentado también en diversos momentos su posición y opiniones respecto a temas trascendentales como los siguientes:

"Entregará el CAP propuestas para modernizar el campo" (150). -

"Fide la UNORCA apoyar al agro antes de la apertura de fronteras para hacer competitivo al campesino" (151). "El reparto --

- (147) LA JORNADA Economía, Viernes 2 de Febrero de 1990, México, D.F., P. 21.
- (148) LA JORNADA Economía, Jueves 29 de Marzo de 1990, México, D.F., P. 21.
- (149) LA JORNADA Economía, Viernes 12 de Enero de 1990, México, D.F., P. 27.
- (150) LA JORNADA Economía, Jueves 15 de Marzo de 1990, México, D.F., P. 23.
- (151) LA JORNADA Economía, Jueves 12 de Abril de 1990, México, D.F., P. 16.

agrario requiere de una negociación global dice la UGOCP" (152). "Propone UNORCA cambios al esquema comercial. Sugiere a la --- SARH crear comercializadoras regionales, entre otras acciones"- (153). "Deben participar en el TLC las organizaciones campesinas proponen en el Foro Nacional Agropecuario" (154). "La Reforma Agraria no ha sido un fracaso: CAP" (155). "CNC: no hay propuestas para modificar las leyes agrarias, responde al su--- puesto plan de venta de parcelas" (156). "El Agro no debe in--- cluirse de inmediato en el TLC, necesario un período de tránsito: UNORCA" (157).

Asimismo, tratándose del crédito rural, en diversos foros y actos han manifestado su desacuerdo o adhesión a la actual política del gobierno.

-
- (152) LA JORNADA Economía, Martes 17 de Abril de 1990, México, D.F., P. 18.
- (153) LA JORNADA Economía, Martes 5 de Febrero de 1991, México, D.F., p. 27.
- (154) LA JORNADA Economía, Jueves 14 de Febrero de 1991, México, D.F., P. 31.
- (155) Contraportada de LA JORNADA, Sábado 13 de Abril de 1991, México, D.F.
- (156) LA JORNADA El País, Jueves 18 de Abril de 1991, México, D.F., P. 17.
- (157) LA JORNADA El País, Martes 12 de Febrero de 1991, México, D.F., P. 25.

En suma, las organizaciones campesinas se vienen a manifestar -- como un factor real de poder capaz de influir en el diseño de -- las políticas que se adoptan por el gobierno en materia de crédito rural y en general para el campo, lo que las convierte en -- agentes dinámicos que como usuarios del crédito pueden apoyar -- los nuevos esquemas crediticios propuestos, o ejercer presión -- ante los gobiernos locales para requerir mayores financiamien-- tos, subsidios, aumento a los precios de garantía; y en cierta-- medida en sentido contrario pueden inhibir el cumplimiento en -- el pago de créditos a los acreditantes por parte de los campe-- sinos e incluso apoyarlos para que no paguen los créditos o -- bien incurran en mora.

En consecuencia, la función de las organizaciones campesinas -- tanto empresariales (pequeños y grandes productores) como de -- trabajadores (ejidatarios, comuneros y micro productores), re-- sulta de gran importancia para realizar el Programa de Moderni-- zación del Campo que, como ya apuntamos, prevé de manera impor-- tante estrategias y acciones para el financiamiento rural. Por lo tanto, se debe procurar su democratización, fortaleci-- miento y participación para la mejor realización del nuevo pro-- yecto acorde con la apertura comercial que se generará a través del TLC.

CAPITULO IV

EL BANCO NACIONAL DE CREDITO RURAL, S.N.C. EN EL
NUEVO PROYECTO DE FINANCIAMIENTO AL CAMPO
MEXICANO

- 1.- Definición y Naturaleza Jurídica del Banco.
 - 1.1.- Definición.
 - 1.2.- Naturaleza Jurídica.
- 2.- Estructura Orgánica.
 - 2.1.- La Estructura del Sistema Banrural.
 - 2.2.- El PND 1988-1994, el PRONAFIDE 1990-1994 y la Reestructuración Administrativa del Banco.
- 3.- Transformación de las Funciones y Atribuciones.
 - 3.1.- Cambios Efectuados Conforme a lo Dispuesto por el PND 1988-1994, y por los Programas del Sector Rural y Financiero.
- 4.- Principales Programas, Subprogramas y Proyectos a Desarrollar.
 - 4.1.- Marco de Referencia Regional.
 - 4.2.- Formas de Operación del Crédito.
 - 4.3.- Formas Nuevas de Concertación del Crédito.
 - 4.4.- Recuperación de Cartera.
 - 4.5.- Planeación y Programación del Crédito.
 - 4.6.- Transferencia de las Funciones de Compra de Insumos y Comercialización de Productos.
 - 4.7.- Control y Supervisión de la Actividad Institucional.
 - 4.8.- Finanzas.
 - 4.9.- Modernización Institucional.
 - 4.10.- Actividad Fiduciaria.
 - 4.11.- Coordinación Interinstitucional.
 - 4.12.- Control y Seguimiento del Proyecto de Modernización y Cambio Estructural.

5.- Condiciones de Operación del Nuevo Programa.

5.1.- A través de las Normas de Operación de Crédito del Sistema Banrural y - en la práctica.

6.- Viabilidad Administrativa del Proyecto.

En este capítulo se describe la situación actual que tiene el Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C., dentro del nuevo proyecto de financiamiento al campo mexicano, a partir de las reformas y modificaciones que se han realizado tanto en ordenamientos jurídicos como en instrumentos administrativos que comprende es este último caso al Sistema Nacional de Planeación; con el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales de financiamiento del desarrollo y de Modernización del Campo; así como el Proyecto Político de Banrural que fue el documento a partir del cual se elaboraron los programas referidos en el aspecto del financiamiento al desarrollo rural del país.

En este marco, se vincula al nuevo proyecto crediticio nacional para el agro, con la presencia y funciones que desempeña Banrural dentro de dicho proyecto, de tal manera que podemos establecer la importancia, condiciones de operación y la necesidad que existe para que Banrural continúe funcionando o no, en forma más eficaz como una institución financiera que apoye al sector rural del país; o si definitivamente se buscan alternativas orgánicas que permitan sustituir y mejorar dichas funciones con otras figuras administrativas que permitan mejores resultados.

1.- DEFINICION Y NATURALEZA JURIDICA DEL BANCO**1.1.- DEFINICION**

Un Banco es una "institución de lucro que se dedica a la intermediación masiva y profesional entre el público ahorrador y el público que hace uso de esos ahorros. Para realizar sus funciones, los bancos cuentan con recursos propios y con ahorros y de depósitos que prestan a terceros con el fin de obtener altas ganancias" (158).

Sin embargo Banrural no es un Banco típico en este sentido, sino que es un Banco de los denominados de fomento o de desarrollo, lo que no implica que deje de ser un intermediario profesional en la captación e inversión del dinero.

Podemos definir a Banrural como una institución de banca de desarrollo constituida con el carácter de Sociedad Nacional de crédito, en los términos de la Ley de Instituciones de Crédito y del artículo 5º de la Ley Orgánica del Sistema Banrural; que tiene por objeto el financiamiento a la producción primaria agropecuaria y forestal, las actividades complementarias de beneficio, almacenamiento, transportación, industrialización y comercialización que lleven a cabo los productores acreditados (Art. 3º LOSB y 4º del Reglamento Orgánico del Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C. y de los Bancos Regionales integrantes

(158) SANTIAGO ZORRILLA ARENA Y JOSE SILVESTRE MENDEZ, Ob. Cit. P. 8.

del Sistema Banrural.

Para la realización de sus objetivos, tanto el Banco Nacional-- de Crédito Rural, como los doce Bancos Regionales filiales integrantes del sistema, están facultados para desarrollar las actividades precisadas en los artículos 4º, 6º, 9º, 10 y 28 de la - LOSB, así como el artículo 46 y demás relativos de la Ley de -- Instituciones de Crédito vigente.

Por último cabe señalar que las sociedades nacionales de crédi- to, integrantes del Sistema Banrural, en su carácter de institu- ciones de banca de desarrollo, prestan el servicio de banca y - crédito con sujeción a los objetivos y prioridades del Sistema- Nacional de Planeación, específicamente del PRONAFIDE y de los- Programas de Alimentación y de desarrollo rural para promover - y financiar las actividades y sectores que le son encomendados- (Art. 2º LOSB).

1.2.- NATURALEZA JURIDICA

Conforme a la legislación vigente no resulta fácil determinar - la naturaleza jurídica de Banrural (y en consecuencia de aque- llas instituciones de Banca de Desarrollo que se encuentran en- la misma situación), ya que detectamos contradicciones jurídi- cas que dan lugar a cuestionar la auténtica naturaleza del Ban- co.

Banrural es una institución de Banca de Desarrollo constituida- con el carácter de Sociedad Nacional de Crédito en los términos de su Ley Orgánica y de la Ley de Instituciones de Crédito que-

también le sirve de fundamento, lo anterior según dispone el -- Art. 5º LOSB ya referido.

La Ley de Instituciones de Crédito (LIC) dice que las institu-- ciones de banca de desarrollo son entidades de la Administra-- ción Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio -- propios, constituidas con el carácter de sociedades nacionales-- de crédito, en los términos de sus leyes orgánicas y de esta -- ley (Art. 30 LIC).

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) -- (159) en su artículo 45 expresa que "son organismos descentrali-- zados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de -- la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad-- jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten".

Con base en lo anterior podríamos pensar que Banrural por ser -- una entidad creada por ley, con personalidad jurídica y patrimo-- nio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopte-- (por ejemplo de sociedad nacional de crédito); es un organismo-- descentralizado. A nuestro juicio existen impedimentos para -- que el Banco pudiera en un momento determinado adoptar la forma de organización administrativa de la descentralización por ser-- vicios, sobre todo por ser una institución de banca de desarro-- llo.

Sin embargo, existe otra disposición expresa de la LOAPF que es el art. 46, el cual con motivo de las reformas del 30 de Diciem

(159) LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, publi-- cada en el D.O.F. el día 29 de Diciembre de 1976.

bre de 1983, según el Dr. Miguel Acosta Romero señala que las - sociedades nacionales de crédito se consideran empresas de participación estatal mayoritaria (160).

Efectivamente el mencionado precepto establece que: "son empresas de participación estatal mayoritaria: fracción I.- Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica". Asimismo son consideradas como entidades de la administración pública paraestatal en los términos del artículo 3º F. II de la LOAPE, que por cierto distingue a las empresas de participación estatal mayoritaria de las instituciones nacionales de crédito, cuando conforme al art. 46 de dicho ordenamiento son lo mismo. De ahí que el Dr. Acosta - Romero considere como una confusión y error del legislador la - distinción que se realiza (161).

También surgen problemas al darles la naturaleza de empresas de participación estatal mayoritaria, ya que las leyes que regulan a dichas sociedades y en este caso la Ley Orgánica del Sistema-Banrural, no manifiesta si se trata o no de sociedades mercantiles, ni se prevé en la referida LOSB (Art. 47 LOSB), ni en la - Ley de Instituciones de Crédito, la aplicación supletoria de la Ley General de Sociedades Mercantiles que debería tener para -- las instituciones de Banca de Desarrollo.

De ahí que el Dr. Miguel Acosta Romero concluye que presumiblemente "se trata de una variante de las sociedades mercantiles-

(160) Cfr. MIGUEL ACOSTA ROMERO, Teoría general del Derecho Administrativo, P. 346.

(161) Cfr. Idem. P. 340.

del Estado, reguladas por las leyes que sustituyen a la Ley General de Sociedades Mercantiles, pues se rigen por una ley orgánica especial que sustituye a esta última. En consecuencia, es-
dable afirmar que las Sociedades Nacionales de Crédito, son una especie de sociedad mercantil de Estado" (162).

En conclusión, la naturaleza jurídica del Banco Nacional de Crédito Rural y de los 12 Bancos Regionales filiales integrantes - del sistema Banrural, es la de empresas de participación estatal mayoritaria que como especie de sociedades mercantiles del Estado, están constituidas como sociedades nacionales de crédito, instituciones de Banca de Desarrollo con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Por lo tanto, no obstante las actuales reformas jurídicas en materia bancaria y financiera con la nueva Ley de Instituciones - de Crédito (18-julio-1990) y con el Reglamento Orgánico del Banco Nacional de Crédito Rural y los respectivos de los Bancos Regionales (03-abril-1991); la naturaleza jurídica de Banrural no ha variado. Dicha variación tampoco se ha presentado en razón a que Banrural como institución de Banca de Desarrollo continúa operando como tal; y las reformas (que atienden básicamente a la reprivatización de las instituciones de Banca Múltiple) no le afectan.

De la misma forma, consideramos que aún cuando se efectuaran reformas a su Ley Orgánica (LOSB), tampoco cambiará no sólo su na

(162) Idem. P. 347.

turalidad jurídica, sino su organización y funciones principales.

En síntesis, el nuevo proyecto para el financiamiento del campo no implica transformaciones en la esencia y definición del Banco, ni en su naturaleza jurídica, por lo que hasta la fecha --- (septiembre de 1991) la institución continúa funcionando bajo el esquema previsto con anterioridad.

Las reformas que se han efectuado han sido sólo de carácter secundario y comprenden cambios importantes únicamente en la operación de los créditos y en aspectos de reorganización de la estructura administrativa.

2.- ESTRUCTURA ORGANICA

2.1.- LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA BANRURAL

El Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C., se organizó desde su creación en 1975 con la Ley General de Crédito Rural, en un sistema que comprendió la existencia de Bancos Regionales. Desde entonces y pasando por las reformas a la Ley General de Crédito Rural, que permitieron en 1985 crear la Ley Orgánica -- del Sistema Banrural, se ha mantenido la organización de Banrural con la existencia de sus Bancos Regionales filiales hasta la fecha dentro de su Ley Orgánica vigente que es la del 28 de Diciembre de 1985; y no se han registrado modificaciones importantes ahora con la publicación del nuevo Reglamento Orgánico del Banco Nacional de Crédito Rural, y los respectivos Reglamentos Orgánicos de cada uno de los doce bancos regionales integrantes del sistema, los cuales fueron publicados el día miércoles 3 de Abril de 1991.

No obstante que en la actualidad (septiembre de 1991) se están gestando importantes cambios de carácter orgánico y administrativo a nivel del Sistema Banrural, que nos permiten inferir las modificaciones que se registrarán. La organización fundamental de Banrural se ha mantenido intacta.

Así por ejemplo, continúa operando la estructura orgánica esencial del Sistema Banrural bajo la siguiente forma:

- 1.- Banco Nacional de Crédito Rural.
- 2.- Banco de Crédito Rural del Centro.
- 3.- Banco de Crédito Rural del Centro Norte.
- 4.- Banco de Crédito Rural del Centro Sur.
- 5.- Banco de Crédito Rural del Golfo.
- 6.- Banco de Crédito Rural del Istmo.
- 7.- Banco de Crédito Rural del Noreste.
- 8.- Banco de Crédito Rural del Noroeste.
- 9.- Banco de Crédito Rural del Norte.
- 10.- Banco de Crédito Rural del Occidente.
- 11.- Banco de Crédito Rural del Pacífico Norte.
- 12.- Banco de Crédito Rural del Pacífico Sur.
- 13.- Banco de Crédito Rural Peninsular. (163).

Las anteriores instituciones clasificadas como Banca de Desarrollo, cada una con personalidad jurídica y patrimonio propios.

El domicilio social del Banco Nacional de Crédito Rural es la ciudad de México, Distrito Federal (artículo quinto transitorio de la LOSB); y el correspondiente de los Bancos Regionales es el indicado en el artículo sexto transitorio de la LOSB de la siguiente manera:

Bancos de Crédito Rural Regionales del: Centro, Querétaro, Oro.; Centro Norte, Torreón, Coah.; Centro Sur, Puebla, Pue.; Golfo, Veracruz, Ver.; Istmo, Tuxtla Gutiérrez, --- Chis.; Noreste, Cd. Victoria, Tamps.; Noroeste, Cd. Obregón, Son.; Norte, Chihuahua, Chih.; Occidente, Guadalajara, Jal.; Pacífico Norte, Mazatlán, Sin.; Pacífico Sur, Zamora, Mich.; y Peninsular, Mérida, Yuc.

Los Bancos Regionales tienen las jurisdicciones respectivas que comprenden dos o tres entidades federativas por cada uno de ellos, con oficinas matrices ubicadas en el lugar señalado como domicilio social del Banco Regional.

(163) Artículo 1º de la LEY ORGANICA DEL SISTEMA BANRURAL, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 13- de Enero de 1986, México, D.F.

2.2.- EL PND 1988-1994, EL PRONAFIDE 1990-1994 Y LA REESTRUCTURACION ADMINISTRATIVA DEL BANCO

Por otra parte, la estructura orgánica y administrativa del Sistema Banrural se venido racionalizando y modernizándose durante la presente administración gubernamental, al amparo de la política de modernización económica que comprende la relativa a la Modernización del Campo, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

De esta manera en el PND desde su publicación el 31 de Mayo de 1990, se estableció como objetivo fundamental de la modernización del campo que "las entidades paraestatales del sector agropecuario serán motivo de una profunda reestructuración con el fin de impulsar y elevar su eficiencia operativa en el cumplimiento de sus objetivos sociales. Debido a la necesidad de que los campesinos decidan y conduzcan su propia superación, se abandonarán las actitudes paternalistas, que son anacrónicas e ineficaces" (164).

Asimismo en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1990-1994 (165) en el apartado relativo a la Estrategia de Financiamiento del Desarrollo, se establece el Programa Estratégico de Banca de Desarrollo y fondos de fomento en el que las acciones en materia de banca de desarrollo se agrupan en cuatro tareas impostergables: la modernización y fortalecimiento de las instituciones financieras de fomento; la adecuación de su

(164) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994, Ob. Cit., Pp.13-14.

(165) Publicado en el D.O.F. el 17 de Diciembre de 1990.

marco jurídico, de acuerdo con los requerimientos del desarrollo; la canalización eficiente y equitativa de los recursos crediticios, y la desincorporación de entidades que ya cumplieron con el objetivo para el que fueron creadas.

Este proceso de cambio estructural se está efectuando dentro de Banrural en la actualidad y en el ámbito del PRONAFIDE se precisa que "tiene como premisa básica la revisión integral de las funciones de cada institución y la adecuación de sus operaciones a los objetivos de la política de financiamiento del desarrollo. Como parte de este proceso, las acciones emprendidas han propiciado que Banrural por las características propias de los sectores que atiende, conserve sus operaciones directas con el público" (166).

Asimismo cabe señalar que en el marco de las acciones para modernizar la banca de desarrollo y los fondos de fomento, el PRONAFIDE establece que dada la naturaleza y funciones de cada una de las instituciones financieras de fomento, es preciso adecuar de manera continua sus propósitos a los requerimientos del PND, a fin de dirigir y concretar sus programas estratégicos, consolidar su estructura y simplificar sus sistemas, métodos y procedimientos operativos. Con ello, se mejorará su capacidad de respuesta a las necesidades y oportunidades de inversión y financiamiento que se les presenten. Para cumplir con estos ob

(166) PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO -----
1990-1994, Ob. Cit. P. 19.

jetivos destaca la acción señalada para proponer modificaciones a las diferentes leyes orgánicas de las instituciones de fomento (entre las que se encuentra Banrural), con el propósito de - precisar sus objetivos y atribuciones, para estimular el desarrollo de los sectores (en este caso del sector rural del país) y actividades que les corresponden (167).

Los cambios en Banrural se están operando de manera importante desde 1990, y a partir del 31 de Mayo de dicho año se establece rían las bases en el PND. En octubre del mismo año se publicarián importantes modificaciones a la estructura orgánica y admi nistrativa de Banrural, y ya para el mes de Diciembre se vie-- nen a señalar en el PRONAFIDE los cambios operados que conti-- núan en 1991.

Como señalamos, al mes de Diciembre de 1990 se evalúan en el -- PRONAFIDE los cambios realizados en Banrural durante el mes de octubre del mismo año, de la siguiente manera:

"El Banco Nacional de Crédito Rural opera actualmente como banco de segundo piso con los doce bancos regionales, y se han racionalizado los puestos de mando y la plantilla de personal tanto en el Banco Nacional como en los Bancos Regionales.

Para mejorar la eficiencia en el manejo y procesamiento de in-- formación, se están llevando a cabo acciones en materia de dotac ión de equipos y desarrollo de sistemas, con el propósito de -- modernizar el proceso de contabilidad y administración de la -- institución, lo que permitirá disponer de estados de cuenta in--

dividualizados" (168).

A este respecto cabe señalar que las acciones descritas en el - PRONAFIDE como realizadas por Banrural, se establecerían desde - el 22 de Mayo de 1989 en la Propuesta de Organización Programá - tica para la Instrumentación del Proyecto Político de Banrural, elaborada por la Secretaría Técnica de dicha institución (169).

En este documento se previenen una serie de programas institu - cionales entre los cuales se creó el de "MODERNIZACION INSTITU - CIONAL" que comprendió las acciones de reestructuración del Ban - co Nacional y de los Bancos Regionales. Tales acciones se desa - rrollaron con posterioridad en los términos mencionados por el - PRONAFIDE, comprendiendo las reformas respectivas que se incor - poraron al Manual de Organización del Banco en Octubre de 1990, dando lugar a una nueva estructura orgánica de Banrural desde - entonces de la siguiente manera:

- 1.0 DIRECCION GENERAL
 - 1.1 SECRETARIA TECNICA
 - 1.2 DIRECCION DE COMUNICACION SOCIAL
 - 1.2.1 GERENCIA DE INFORMACION
 - 1.2.1.1 COORDINACION DE AREA DE PRENSA
 - 1.2.1.2 COORDINACION DE AREA DE RELACIO - NES INSTITUCIONALES
 - 1.2.2 GERENCIA DE DIFUSION
 - 1.2.2.1 COORDINACION DE AREA DE PRODUC - CION Y DISEÑO
 - 1.2.2.2 COORDINACION DE AREA DE PROMOCION

(168) Cfr. Idem. P. 22.

(169) Cfr. PROPUESTA DE ORGANIZACION PROGRAMATICA PARA LA INS - TRUMENTACION DEL PROYECTO POLITICO, Documento elaborado por la Secretaría Técnica de Banrural, México, D.F., 22 - de Mayo de 1989. P. 21.

1.3 UNIDAD DE CAPACITACION

- 1.3.1 GERENCIA DE CAPACITACION CAMPESINA
- 1.3.2 COORDINACION DE AREA DE PLANEACION Y NORMATIVIDAD
- 1.3.3 GERENCIA DE CAPACITACION INSTITUCIONAL
 - 1.3.3.1 COORDINACION DE AREA DE OPERACION DE CAPACITACION

2.0 DIRECCION ADJUNTA DE CREDITO Y FIDEICOMISOS

2.1 SUBDIRECCION CORPORATIVA DE POLITICA CREDITICIA

- 2.1.1 COORDINACION DE AREA SISTEMA INTEGRAL DE OPERACION DE CREDITO
- 2.1.2 GERENCIA DE NORMATIVIDAD CREDITICIA
 - 2.1.2.1 COORDINACION DE AREA NORMATIVIDAD
 - 2.1.2.2 COORDINACION DE AREA SEGURO ACROPECUARIO
 - 2.1.2.3 COORDINACION DE AREA CONTROL OPERATIVO
- 2.1.3 GERENCIA DE EVALUACION
 - 2.1.3.1 COORDINACION DE AREA VERIFICACION
 - 2.1.3.2 COORDINACION DE AREA EVALUACION
- 2.1.4 GERENCIA DE TRATAMIENTO Y RECUPERACION DE CARTERA
 - 2.1.4.1 COORDINACION DE AREA PREVENCIÓN
 - 2.1.4.2 COORDINACION DE AREA TRATAMIENTOS ESPECIALES

2.2 SUBDIRECCION CORPORATIVA DE APOYO TECNICO

- 2.2.1 GERENCIA DE ESTUDIOS Y PROYECTOS
 - 2.2.1.1 COORDINACION DE AREA ESTUDIOS
 - 2.2.1.2 COORDINACION DE AREA PROYECTOS
- 2.2.2 GERENCIA DE CONCERTACION Y SERVICIOS COMPLEMENTARIOS AL CREDITO
 - 2.2.2.1 COORDINACION DE AREA APOYO A LA ORGANIZACION
 - 2.2.2.2 COORDINACION DE AREA ASISTENCIA TECNICA
 - 2.2.2.3 COORDINACION DE AREA CONCERTACION CON PRODUCTORES

2.3 SUBDIRECCION CORPORATIVA FIDUCIARIA

- 2.3.1 GERENCIA DE POLITICA FIDUCIARIA
 - 2.3.1.1 COORDINACION DE AREA NORMATIVIDAD FIDUCIARIA
 - 2.3.1.2 COORDINACION DE AREA CONTROL Y EVALUACION
- 2.3.2 GERENCIA DE PROGRAMACION Y FINANZAS
 - 2.3.2.1 COORDINACION DE AREA PROGRAMACION
 - 2.3.2.2 COORDINACION DE AREA FINANZAS
 - 2.3.2.3 COORDINACION DE AREA AVALUOS

- 3.0 DIRECCION ADJUNTA DE PROGRAMACION
 - 3.1 SUBDIRECCION CORPORATIVA DE PROGRAMACION Y PRE SUPUESTO
 - 3.1.1 GERENCIA DE PROGRAMACION PRESUPUESTAL
 - 3.1.1.1 COORDINACION DE AREA PROGRAMA INSTITUCIONAL
 - 3.1.1.2 COORDINACION DE AREA PROGRAMAS INTEGRALES
 - 3.1.2 GERENCIA DE PROGRAMACION DE CREDITO
 - 3.1.2.1 COORDINACION DE AREA PROGRAMACION CREDITICIA
 - 3.1.2.2 COORDINACION DE AREA CONTROL DE AVANCE
 - 3.1.3 GERENCIA DE CONTROL PRESUPUESTAL
 - 3.1.3.1 COORDINACION DE AREA CONTROL DEL PRESUPUESTO INSTITUCIONAL
 - 3.1.3.2 COORDINACION DE AREA CONTROL DE LOS PRESUPUESTOS INTEGRALES
 - 3.1.3.3 COORDINACION DE AREA EVALUACION PRESUPUESTAL
 - 3.1.4 GERENCIA DE PLANEACION INSTITUCIONAL
 - 3.3 SUBDIRECCION CORPORATIVA DE CONTABILIDAD
 - 3.3.1 GERENCIA DE NORMATIVIDAD Y CONSOLIDACION CONTABLE
 - 3.3.1.1 COORDINACION DE AREA NORMATIVIDAD Y SUP. CONTABLE
 - 3.3.1.2 COORDINACION DE AREA ANALISIS E INTEGRACION DE EDOS. FINANCIEROS
 - 3.3.1.3 COORDINACION DE AREA FISCAL
 - 3.3.2 GERENCIA DE REGISTRO CONTABLE
 - 3.3.2.1 COORDINACION DE AREA CONTABILIDAD CENTRAL
 - 3.3.2.2 COORDINACION DE AREA CONTABILIDAD DE OPERACIONES INTERBANCARIAS
 - 3.3.2.3 COORDINACION DE AREA CONTABILIDAD DE OPERACIONES DE FINANZAS
- 4.0 DIRECCION ADJUNTA DE FINANZAS
 - 4.1 SUBDIRECCION CORPORATIVA DE PLANEACION FINANCIERA
 - 4.1.1 GERENCIA DE PROGRAMACION FINANCIERA
 - 4.1.1.1 COORDINACION DE AREA PROYECCION Y EVALUACION FINANCIERA
 - 4.1.1.2 COORDINACION DE AREA ESTADISTICA E INFORMACION FINANCIERA
 - 4.1.2 GERENCIA DE NORMATIVIDAD, REGULACION Y SUPERVISION
 - 4.1.2.1 COORDINACION DE AREA NORMATIVIDAD Y REGULACION
 - 4.1.2.2 COORDINACION DE AREA SUPERVISION FINANCIERA
 - 4.2 SUBDIRECCION CORPORATIVA DE OPERACION FINANCIERA
 - 4.2.1 GERENCIA DE FINANCIAMIENTO
 - 4.2.1.1 COORDINACION DE AREA MERCADO DE DINERO Y CAPITALES
 - 4.2.1.2 COORDINACION DE AREA CREDITOS COMERCIALES Y DEUDA EXTERNA

- 4.2.2 GERENCIA DE TESORERIA
 - 4.2.2.1 COORDINACION DE AREA INGRESOS
 - 4.2.2.2 COORDINACION DE AREA EGRESOS
- 4.2.3 GERENCIA DE SERVICIOS BANCARIOS
 - 4.2.3.1 COORDINACION DE AREA OPERACIONES BANCARIAS
 - 4.2.3.2 COORDINACION DE AREA SITUACIONES Y CORRESPONSALIA
 - 4.2.3.3 COORDINACION DE AREA SUCURSALES
- 5.0 DIRECCION ADJUNTA DE ADMINISTRACION
 - 5.1 SUBDIRECCION CORPORATIVA DE RECURSOS HUMANOS
 - 5.1.1 GERENCIA DE ADMINISTRACION DE RECURSOS HUMANOS
 - 5.1.1.1 COORDINACION DE AREA PLANEACION Y ADMON. DE RECURSOS HUMANOS
 - 5.1.1.2 COORDINACION DE AREA OPERACION
 - 5.1.2 GERENCIA DE RELACIONES LABORALES Y SERVICIOS SOCIALES
 - 5.1.2.1 COORDINACION DE AREA RELACIONES LABORALES
 - 5.1.2.2 COORDINACION DE AREA PRESTACIONES Y SERVICIOS
 - 5.2 SUBDIRECCION CORPORATIVA DE RECURSOS MATERIALES Y SERVICIOS GENERALES
 - 5.2.1 GERENCIA DE RECURSOS MATERIALES
 - 5.2.1.1 COORDINACION DE AREA CONTROL DE ACTIVOS Y ADMON. DE DOCUMENTOS
 - 5.2.1.2 COORDINACION DE AREA ADQUISICIONES Y ALMACEN DE CONSUMO
 - 5.2.1.3 COORDINACION DE AREA SERVICIOS
 - 5.2.1.4 COORDINACION DE AREA DE MANTENIMIENTO
 - 5.2.2 GERENCIA DE TRANSPORTES AEREOS
 - 5.2.2.1 COORDINACION DE AREA INGENIERIA Y MANTENIMIENTO
 - 5.2.2.2 COORDINACION DE AREA OPERACIONES AEREAS
 - 5.3 SUBDIRECCION CORPORATIVA DE ORGANIZACION E INFORMATICA
 - 5.3.1 GERENCIA DE ORGANIZACION
 - 5.3.1.1 COORDINACION DE AREA DESARROLLO ORGANIZACIONAL
 - 5.3.1.2 COORDINACION DE AREA SISTEMATIZACION ADMINISTRATIVA
 - 5.3.2 GERENCIA DE DESARROLLO DE SISTEMAS
 - 5.3.2.1 COORDINACION DE AREA SISTEMAS -- CREDITICIOS
 - 5.3.2.2 COORDINACION DE AREA SISTEMAS -- FINANCIEROS Y ADMINISTRATIVOS
 - 5.3.3 GERENCIA DE OPERACION
 - 5.3.3.1 COORDINACION DE AREA NORMATIVIDAD, POL. INFORMATICA Y SOPORTE TECNICO
 - 5.3.3.2 COORDINACION DE AREA CENTRO NACIONAL DE COMPUTO

- 5.3.4 GERENCIA DE COMUNICACIONES
 - 5.3.4.1 COORDINACION DE AREA TELEPROCESO
 - 5.3.4.2 COORDINACION DE AREA INGENIERIA Y ADMON. DE REDES
- 5.3.5 GERENCIA DE ASIGNACION Y CONTROL DEL --- GASTO ADMINISTRATIVO
 - 5.3.5.1 COORDINACION DE AREA INTEGRACION Y CONTROL DEL GASTO
 - 5.3.5.2 COORDINACION DE AREA AUTORIZACION DEL EJERCICIO DEL GASTO
- 5.4 SUBDIRECCION CORPORATIVA DE SERVICIOS MEDICOS
 - 5.4.1 GERENCIA DE 1er. NIVEL DE ATENCION MEDICA Y CONTROL DE BANCOS REGIONALES
 - 5.4.1.1 COORDINACION DE AREA ASISTENCIA MEDICA Y CONTROL DE BCOS. REGS.
 - 5.4.2 GERENCIA DE 2o y 3er NIVEL DE ATENCION MEDICA
 - 5.4.2.1 COORDINACION DE AREA ADMINISTRACION DE LOS SERVICIOS MEDICOS
- 6.0 DIRECCION DE SERVICIOS DE MERCADO
 - 6.0.1 GERENCIA DE ANALISIS DE MERCADO
 - 6.0.1.1 COORDINACION DE AREA AGRICOLA
 - 6.0.1.2 COORDINACION DE AREA PECUARIA Y FORESTAL
 - 6.0.1.3 COORDINACION DE AREA AGROINDUSTRIAS
 - 6.0.2 GERENCIA DE ANALISIS DE INSUMOS Y BIENES DE CAPITAL
 - 6.0.2.1 COORDINACION DE AREA DE INSUMOS
 - 6.0.2.2 COORDINACION DE AREA DE BIENES DE CAPITAL
 - 6.0.3 GERENCIA DE INFORMACION Y EVALUACION
 - 6.0.3.1 COORDINACION DE AREA DE INFORMACION DE SERVICIOS DE MERCADO
 - 6.0.3.2 COORDINACION DE AREA DE EVALUACION DE SERVICIOS DE MERCADO
- 7.0 DIRECCION JURIDICA
 - 7.1 GERENCIA JURIDICA CONTENCIOSA
 - 7.1.1 COORDINACION DE AREA CIVIL
 - 7.1.2 COORDINACION DE AREA LABORAL
 - 7.1.3 COORDINACION DE AREA PENAL
 - 7.1.4 COORDINACION DE AREA APOYO A BANCOS REGIONALES
 - 7.2 GERENCIA JURIDICA NORMATIVA
 - 7.2.1 COORDINACION DE AREA LEGISLACION Y NORMATIVIDAD
 - 7.2.2 COORDINACION DE AREA CONTRATOS Y CONVENIOS
 - 7.2.3 COORDINACION DE AREA APOYO TECNICO CORPORATIVO
- 8.0 CONTRALORIA GENERAL
 - 8.1 SUBCONTRALORIA BANCOS REGIONALES Y ESPECIFICAS
 - 8.1.1 GERENCIA DE AUDITORIA BANCOS REGIONALES
 - 8.1.1.1 COORDINACION DE AREA AUDITORIAS BANCOS REGIONALES ZONA NORTE

- 8.1.1.2 COORDINACION DE AREA AUDITORIAS
BANCOS REGIONALES ZONA SUR
- 8.1.2 GERENCIA DE AUDITORIAS ESPECIFICAS
 - 8.1.2.1 COORDINACION DE AREA AUDITORIAS
DIRECTAS ZONA NORTE
 - 8.1.2.2 COORDINACION DE AREA AUDITORIAS
DIRECTAS ZONA SUR
- 8.2 GERENCIA DE CONTROL PREVENTIVO
- 8.3 GERENCIA DE QUEJAS Y DENUNCIAS
- 8.4 SUBCONTRALORIA BANCO NACIONAL, FIDEICOMISOS Y
FILIALES
 - 8.4.1 GERENCIA DE AUDITORIA BANCO NACIONAL
 - 8.4.1.1 COORDINACION DE AREA AUDITORIA-
A PROGRAMACION Y FINANZAS
 - 8.4.1.2 COORDINACION DE AREA AUDITORIA-
A CREDITO Y ADMINISTRACION
 - 8.4.2 GERENCIA DE AUDITORIA A FIDEICOMISOS Y-
FILIALES
 - 8.4.2.1 COORDINACION DE AREA AUDITORIA-
A FIDEICOMISOS
 - 8.4.2.2 COORDINACION DE AREA AUDITORIA-
A FILIALES (170).

Sin embargo y no obstante la realización de los cambios orgánicos y administrativos que generaron la estructura orgánica recién descrita, cabe señalar que el proceso de transformación es continuo y como ya precisamos, acorde con el PRONAFIDE, se sigue desarrollando para perfeccionar el funcionamiento de Banrural.

Así por ejemplo en el mes de Marzo de 1991 localizamos información relativa a la reestructuración orgánica de Banrural que señala: "crisis sin precedentes en Banrural; cerrará sucursales y liquidará personal en este año. El Banrural realizará una nueva depuración de su cartera de clientes y profundizará en el adelgazamiento de su estructura operacional con el cierre de al

(170) CÉR. MANUAL DE ORGANIZACION DEL BANCO NACIONAL DE CREDITO RURAL, S.N.C., aprobado en el mes de Octubre de 1990, México, D.F., Pp. 8 a 14.

gunas sucursales y liquidación de personal durante el presente año <1991>. Así lo informaron funcionarios de la institución, al apuntar que ante la difícil situación financiera por la que atraviesa el Banco se realizó un encuesta entre productores para conocer las causas de la cartera vencida y atacarlas" (171).

En resumen, los cambios en la estructura orgánica de Banrural - continúan hasta la fecha (septiembre de 1991), los cuales serán a nuestro juicio para adaptar la referida estructura a las nuevas necesidades y realidades de la institución que han obligado a Banrural a limitar su presencia financiera en el agro, confo me a la nueva clasificación de los sujetos del crédito oficial, que ha derivado en que Banrural sólo financie a aquellos sujetos de bajos ingresos pero ubicados en zonas de siniestralidad-media y con potencial productivo.

Al momento de terminarse de elaborar esta investigación conti-- nuaban reduciéndose y compactándose diversas áreas de Banrural-- como por ejemplo la Dirección Adjunta de Programación que absor bió a la Dirección Adjunta de Finanzas y la Dirección de Crédito que absorbió a la Dirección de Estudios de Mercado, la cual-- se restringió a nivel de Subdirección quedando como la Subdirección de Servicios Complementarios, dependiente de la Dirección de Crédito.

En este contexto, consideramos que en 1992 Banrural ya deberá - operar con una organización reducida en un 50% en relación a la

(171) EL FINANCIERO Agropecuaria, Lunes 11 de Marzo de 1991, - México, D.F., P. 29.

actual plantilla de personal que es aproximadamente de 1,400 --
empleados en el Banco Nacional.

3.- TRANSFORMACION DE LAS FUNCIONES Y
ATRIBUCIONES

3.1.- CAMBIOS EFECTUADOS CONFORME A LO DISPUESTO POR
EL PND 1988-1994 Y POR LOS PROGRAMAS DEL SECTOR
RURAL Y FINANCIERO

Actualmente Banrural registra una importante transformación en sus funciones operativas, y aunque no de la misma manera e importancia, también se detectan modificaciones respecto a sus atribuciones crediticias.

Dichas transformaciones se están efectuando en el marco de las políticas, estrategias y líneas de acción establecidas en los diferentes planes y programas para el campo insertos en el Sistema Nacional de Planeación.

El PND 1989-1994 establece como objetivo fundamental del sector agrícola aumentar la producción y la productividad del campo. Para lograrlo es necesario su modernización mediante la puesta en práctica de múltiples decisiones como son: la descentralización de funciones, el fortalecimiento de la autonomía de gestión de los productores y sus organizaciones, la concertación con los gobiernos y los productores de los estados en materia de programación y el ejercicio de una política que evite la existencia de recursos ociosos.

Modernizar el campo implica que los campesinos determinen sus programas de producción, compromisos y sistemas de trabajo sin

que las autoridades ejerzan tutelajes anacrónicos; así como también poner en práctica esquemas equitativos de asociación entre ejidatarios, pequeños propietarios y empresarios que, con apego a la ley, promuevan el flujo de capital, el trabajo de tierras y el uso de mejores técnicas y la obtención de mayores rendimientos (172).

En el PND se establecen en materia de modernización del campo -- cuando menos los siguientes propósitos: Fortalecer las estructuras y formas de organización que hayan demostrado eficacia para hacerlas eficientes y productivas; una política agrícola a mediano plazo que aumente el bienestar de productores de bajos ingresos y promueva la oferta abundante de alimentos y materias primas para los demás sectores; una política a corto plazo que apoye la estabilidad de precios y proteja el bienestar de la población de bajos ingresos en lo general y de los campesinos en particular; una política a largo plazo que asegure ingresos crecientes a una proporción decreciente de la población y que provea alimentos y materias primas a una economía cada vez más competitiva en el exterior; afirmar la SEGURIDAD JURIDICA en la tenencia de la tierra y concentrar el esfuerzo en otras acciones para promover la modernización económica y social del campo; -- propiciar la explotación agrícola con criterios técnicos y de organización productiva en el marco de la ley; eliminar la dispersión e ineffectividad de acciones, a través de una coordina--

(172) Cfr. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994, Ob. Cit., -- segunda sección, P. 11.

ción eficaz entre las dependencias y organismos que participan en el campo y el traslado paulatino de sus funciones a las organizaciones de los propios productores; promover el perfeccionamiento y cabal aplicación de la LEGISLACION QUE NORMA EL DESARROLLO DEL SECTOR; propiciar conforme a la ley el desarrollo de cultivos en explotaciones ganaderas con potencial agrícola; REVISAR A FONDO LAS POLITICAS DE CREDITO Y SEGUROS AL CAMPO, para que dejen de ser vías de subsidios indiscriminados y se conviertan en instrumentos efectivos de fomento a la producción y el bienestar campesinos. Esta revisión supondrá la eliminación de prácticas indebidas y sistemas ineficientes de trabajo; recuperar significativamente la inversión en el sector para lograr su expansión sostenida; eficientar los mecanismos de fijación de los precios de garantía de manera concertada; participación de los productores en la toma de decisiones y; promover la asistencia técnica integral e intensiva (173).

Estos propósitos generales han sido plasmados en un nivel más específico en el Programa Nacional de Modernización del Campo - 1990-1994 y en el aspecto financiero-administrativo para el sector rural, en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1990-1994.

En tales programas se concretan los objetivos y acciones que derivados del PND tienen relevancia para nuestro trabajo y que --

(173) Cfr. Idem. Pp. 12 a 14.

son los relativos a "revisar a fondo las políticas de crédito para el campo".

Los propósitos restantes son estudiados de manera específica en el capítulo VI de esta investigación donde se efectúa el análisis integral del Programa de Modernización del Campo 1990-1994. La estrategia de modernización del campo parte del artículo 27- Constitucional que señala el carácter rector y promotor del Estado en el medio rural, y se instrumenta en el referido PNMC. - Con base en este Plan se está realizando la transformación de las funciones y atribuciones de Banrural de la siguiente manera: Para lograr una asignación eficiente de los recursos con los que cuenta el país, las políticas de crédito y seguro al campo dejan de ser vías de subsidios indiscriminados para transformarse en instrumentos de fomento a la productividad y el bienestar del productor del campo. El Sistema Financiero da en la actualidad un tratamiento diferente a los productores dependiendo de su nivel de ingresos y de su "potencial productivo" (174). La estrategia de fortalecimiento del sistema financiero considera el otorgamiento oportuno de recursos suficientes para fomentar la producción del campo. Asimismo como ya se apuntó, plantea un tratamiento diferente a los productores, dependiendo de su nivel de ingresos y su potencial productivo. Con este fin - han sido tipificados los productores y redefinido las funciones

(174) Cfr. PROGRAMA NACIONAL DE MODERNIZACION DEL CAMPO -----
1990-1994, Ob. Cit. P. 18.

de las instituciones que conforman al sector financiero rural-- en tres grandes estratos: productores de zonas marginadas; productores con potencial productivo; y productores que actúan den tro de la agricultura comercial.

El PRONASOL apoya a los productores de las ZONAS MARGINADAS con bajo potencial productivo, vinculando el otorgamiento de recursos a un proceso de conversión productiva. Lo anterior ha propiciado el retiro de Banrural como institución de crédito para dichos sujetos. Para que los productores de las zonas marginadas no sufran perjuicios por el retiro de BANRURAL, se han crea do Fondos Estatales de Reconversión Productiva que financia a los productores que no son sujeto del financiamiento normal --- (por parte de Banrural y/o de la Banca Comercial o Múltiple). Una vez capitalizados, estos productores pueden tener acceso al esquema formal de financiamiento.

La operación de estos fondos busca que los productores reciban sus beneficios de manera expedita, de tal forma que los recursos que canalizaba Banrural ahora son sustituidos por los nuevos mecanismos de apoyo productivo (175).

En el caso de los productores de bajos ingresos pero con potencial productivo y sin acceso a la banca nacionalizada (múltiple), sean estos ejidatarios, comuneros, o pequeños propietarios, los esfuerzos de Banrural, así como de los Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura (FIRA) y del Fondo Especial de Garantía y Asistencia Técnica para Créditos Agropecuarios (FEGA),

(175) Cfr. Idem. P. 21.

sirven para elaborar programas con tasas preferenciales determinadas por el costo del dinero en el mercado financiero nacional (176).

El nuevo esquema para el otorgamiento de créditos de Banrural, tiene como base la concertación y la corresponsabilidad con los productores. Dicho esquema opera actualmente mediante asambleas y consejos consultivos que "analizan caso por caso" de la siguiente manera:

La asamblea permite a los acreditados participar junto con el banco en fijar el destino de los recursos y las responsabilidades en el manejo del crédito.

Los consejos consultivos son los foros de coordinación y concertación entre el banco y sus acreditados. La idea es propiciar la participación de los productores para orientar la operación crediticia y evaluar su ejercicio.

Con el propósito expreso de reiniciar la capitalización del campo y la diversificación de las actividades económicas, el crédito refaccionario aumenta proporcionalmente con respecto al crédito de avío, cambiando la tendencia observada en los últimos años en el programa crediticio.

El fortalecimiento de las Uniones de Crédito existentes y el apoyo a la creación de nuevas, es y será una línea de transformación esencial en el Sistema Financiero del campo, bajo la condición de que su funcionamiento sea transparente.

(176) Cfr. Idem. P. 21.

Por otra parte, los productores que actúan dentro de la agricultura comercial son atendidos por la banca múltiple nacionalizada (y ahora reprivatizada) en coordinación con FIRA, Nacional Financiera (NAFIN), el Fondo de Desarrollo Comercial (FIDEC) y el Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT).

Para ello, se han traspasado los productores de altos ingresos que anteriormente eran atendidos por Banrural, al sistema bancario comercial (177).

Finalmente, la realización de los objetivos planteados en este programa requiere aplicar cuidadosamente los criterios para clasificar aquellos productores que deben tener acceso al crédito de BANRURAL, aquellos que deben pasar a la Banca Comercial apoyados por los fideicomisos de fomento y aquellos que siendo productores de subsistencia, requieren la atención de organismos especializados como el Programa Nacional de Solidaridad (178).

Como se observa, las funciones y atribuciones de Banrural cambian en los aspectos técnicos, crediticios y operativos; pero dichos cambios se muestran de manera más importante en el último aspecto y con relación a la estricta clasificación de los sujetos del crédito Banrural en productores de altos, medianos y bajos ingresos con y sin potencial productivo. En esencia la -

(177) Cfr. Idem. P. 21.

(178) Cfr. Idem. P. 22.

mencionada clasificación contradice de manera importante diversas disposiciones jurídicas y la misma sistemática jurídica prevista en leyes como la General de Crédito Rural, la cual en apego a los principios generales del derecho no discrimina a los sujetos de crédito y únicamente los distingue de acuerdo a sus diferentes clases previstas en el artículo 54 como personas físicas y morales tanto de derecho privado como de derecho social. Asimismo, la actual política de crédito selectiva por parte de Banrural contraría diversas normas que favorecen el otorgamiento de créditos a personas morales de derecho social como el ejido en los términos del Libro Segundo de la Ley Federal de Reforma Agraria (179); y en los artículos 61 y 62 de la Ley de Fomento Agropecuario (180) que señala a los propietarios o poseedores que no excedan del equivalente a la unidad de dotación ejidal imperante en las zonas de que se trate que tendrán acceso prioritario al crédito.

En consecuencia, los problemas jurídicos que se originan con la política de modernización del campo deben ser resueltos mediante la adecuación de las normas jurídicas de los ordenamientos que tienen relación con el crédito rural conforme a las nuevas necesidades. Empero, dichas reformas deben de efectuarse en el marco constitucional y jurídico que norma la sistemática del derecho mexicano.

-
- (179) LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA, publicada en el D.O.F. - el 16 de Abril de 1971.
- (180) LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO, publicada en el D.O.F. el - 2 de Enero de 1981.

Las reformas distinguirán en las leyes, sobre todo en el artículo 54 de la Ley General de Crédito Rural, los sujetos de crédito oficial de acuerdo a la clasificación actualmente establecida en la práctica.

Como se ha determinado, las modificaciones de las funciones y atribuciones de Banrural se están realizando básicamente en el plano operativo, lo cual está generando inconvenientes y problemas en el ámbito jurídico y administrativo.

En el tema siguiente se aborda con precisión la problemática expuesta.

Por último, en el PRONAFIDE se efectúa una evaluación de BANRURAL conforme a los objetivos y acciones realizadas, propuestas en el actual régimen de gobierno bajo los siguientes términos: A partir de 1989, BANRURAL puso en ejecución un programa de cambio estructural tendiente a alcanzar una mayor eficiencia operativa y propiciar un mejor aprovechamiento de los recursos que le son encomendados. Entre las acciones llevadas a cabo destacan las siguientes:

- * El Banco inició un proceso de adecuación administrativa y funcional en el Sistema Banrural, donde se reclassificó y depuró el universo de acreditados; se tipificaron las zonas críticas por la recurrencia de siniestros y/o baja productividad y, consecuentemente se retiró el crédito en dichas áreas; se estudiaron y delinearon los mecanismos para el manejo concertado de recursos; se revisó el marco normativo y se racionalizó el área fiduciaria.
- * El Banco centró su atención en el estrato de productores de bajos ingresos con potencial productivo, a quienes ha dado un trato preferencial y la asistencia técnica que requieren para lograr su capitalización.- Los productores que con este apoyo desarrollan proyec

tos económica y financieramente viables son transferidos al esquema de cofinanciamiento Fira-Banca Comercial, para que se consoliden como buenos productores, con el apoyo de créditos refaccionarios, asistencia técnica integral y otorgamiento de garantías; una vez que estos productores se hayan consolidado, serán atendidos exclusivamente por la Banca Comercial.

- * Los productores ubicados en zonas de alta siniestralidad y bajo "potencial productivo" que han quedado fuera del crédito institucional están siendo financiados con programas que coordina el PRONASOL, con el objeto de mejorar paulatinamente sus condiciones de vida y apoyar la creación de la infraestructura indispensable para la producción. Este programa recibe apoyo de los gobiernos de los Estados e incluye análisis y estudios correspondientes a actividades y proyectos rentables.
- * Las nuevas políticas crediticias de BANRURAL implican cambios de fondo en la forma de PROGRAMAR Y OPERAR el crédito, fundamentado en esquemas de responsabilidad-compartida a través de los cuales los productores participan en mayor medida en la programación y manejo de los recursos crediticios involucrados en el proceso de producción. La concertación con los productores se está generalizando, con el otorgamiento del crédito en Asamblea y mediante los Consejos Consultivos. Lo anterior ha evitado prácticas como la redocumentación de los adeudos de ciclos atrasados, en donde se utilizaban los recursos del ciclo vigente para cubrir adeudos anteriores.
- * BANRURAL opera como BANCO DE SEGUNDO PISO con los doce Bancos Regionales y se han racionalizado los puestos de mando y la plantilla de personal.
- * Se están llevando a cabo acciones en materia de dotación de equipos y desarrollo de sistemas para mejorar la eficiencia en el manejo y procesamiento de información y modernizar el proceso de contabilidad y administración que permita disponer de estados de cuenta individualizados para los acreditados (181).

En síntesis, BANRURAL en la práctica se ha transformado funcional y en el aspecto de sus atribuciones, contando ahora con un campo de acción más limitado pero que sin embargo resulta mejor

(181) Cfr. PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO-1990-1994, Ob. Cit. Pp. 21 y 22.

de acuerdo a la nueva estrategia crediticia y financiera establecida para el crédito rural nacional. No obstante cabe destacar que está pendiente de actualizar el marco jurídico del crédito rural en el aspecto relativo a los sujetos de crédito y en el marco operativo, para que no existan antinomias jurídicas en la Ley General de Crédito Rural, en la Ley Orgánica del Sistema Banrural; y entre aquellas y las Normas de Operación de Crédito de Banrural que son normas de carácter administrativo.

**4.- PRINCIPALES PROGRAMAS, SUBPROGRAMAS Y
PROYECTOS A DESARROLLAR**

Actualmente BANRURAL está desarrollando un conjunto de acciones delineadas en Programas, Subprogramas y Proyectos a realizar -- por la institución, planteados desde el 22 de Mayo de 1989 por la Secretaría Técnica del Banco (182); y los cuales hasta la fecha (septiembre de 1991) se continúan efectuando al amparo -- del Programa Institucional denominado "PROGRAMA DE MODERNIZA-- CION Y FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA BANKURAL", de la siguiente -- manera:

Existe DOCE PROGRAMAS que están realizando respectivamente las áreas responsables que se indican a continuación.

1.- Programa Marco de Referencia Regional, Dirección de Opera-- ción; 2.- Formas de Operación del Crédito, Dirección de Opera-- ción; 3.- Formas Nuevas de Concertación del Crédito, Dirección de Operación; 4.- Recuperación de Cartera, Dirección de Opera-- ción; 5.- Planeación y Programación del Crédito, Dirección de - Programación; 6.- Transferencia de las Funciones de Compra de - Insumos y Comercialización de Productos, Subdirección General - Comercial (después Dirección de Servicios de Mercado y hoy Sub- dirección de Servicios Complementarios); 7.- Control y Supervi-- sión de la Actividad Institucional, Contraloría Interna; 8.- Fi

(182) PROPUESTA DE ORGANIZACION PROGRAMATICA PARA LA INSTRUMEN
TACION DEL PROYECTO POLITICO DE BANRURAL, Secretaría Téc
nica, 22 de Mayo de 1989, México, D.F.

nanzas, Dirección de Finanzas (hoy Dirección de Programación y Finanzas por haberse fusionado); 9.- Modernización Institucional, Dirección de Administración; 10.- Actividad Fiduciaria, Dirección de Operación; 11.- Coordinación Interinstitucional, Direcciones de Operación y de Programación, Subdirecciones Generales Jurídica y Comercial y Secretaría Técnica de la Dirección General; y 12.- Control y Seguimiento del Proyecto de Modernización y Cambio Estructural, Secretaría Técnica de la Dirección General (183).

Por otra parte, el proyecto político comprende respectivamente los Programas, Subprogramas y Proyectos que se describen a continuación.

4.1.- EL PROGRAMA MARCO DE REFERENCIA REGIONAL

Comprende el Subprograma Potencialidad de las zonas acreditadas que se realiza mediante dos proyectos: a).- Estudios microrregionales y regionales sobre uso del suelo y alternativas de cambio y diversificación; y b).- Localización de áreas aprovechables para el cultivo de básicos. El Subprograma Zonas de Alto Riesgo se ejecuta mediante la definición de parámetros para la tipificación de zonas de alto riesgo en cuanto a cultivos, rendimientos y siniestros; y con la identificación de zonas de alto riesgo para la recuperación directa de los créditos. Final-

mente, el Subprograma Universo de Acreditados que comprende los proyectos reclasificación de la clientela como base para diferenciar el tipo de apoyos y subsidios que demandan y las formas más adecuadas para operar el crédito, y el estudios de viabilidad para subdividir el estrato PBI (Productores de Bajos Ingresos) actual, como base para proponer un esquema más adecuado de tasas de interés (184).

4.2.- EL PROGRAMA FORMAS DE OPERACION DEL CREDITO

Se desarrolla con base en ocho subprogramas que son: 1.- Apoyo a Zonas de Alto Riesgo; 2.- Crédito a Productores de Bajos Ingresos; 3.- Crédito Liberado; 4.- Crédito a Proyectos Integrales; 5.- Organismos Auxiliares de Crédito y Seguros; 6.- Transferencia de Servicios Complementarios al Crédito: asistencia técnica, organización y capacitación de acreditados; 7.- Traspaso de la Clientela a la Banca Múltiple; y 8.- Transparencia de la operación.

Estos subprogramas se están aplicando respectivamente a través de la ejecución de los siguientes proyectos: Para el primer subprograma se ha definido en coordinación con los gobiernos estatales y organismos federales, un esquema de atención a zonas de alto riesgo a través del PRONASOL quién aporta los apoyos crediticios requeridos para impulsar alternativas productivas viables en proyectos específicos para zonas de alto riesgo; y -

por último, diferenciar y controlar los créditos y subsidios implícitos en el apoyo a zonas de alto riesgo. En el segundo subprograma se concertan con los productores producción, productividad, reinversión y temporalidad, en contrapartida al otorgamiento de créditos a tasas preferenciales y se diseñó e implementó una metodología para la medición, el seguimiento y la evaluación de los subsidios vía tasas de interés y plazos de amortización para poder conocer el monto de los subsidios, su destino y los productores beneficiados.

El tercer subprograma se apoya en proyectos como: identificar a los productores que por su organización y capacidad de gestión sean susceptibles de tratarse mediante el crédito liberado, a los cuales se otorga un tratamiento preferente con créditos efectivo, reducción del número de ministraciones, eliminación de mecanismos de supervisión y control y la adopción de compromisos sobre el manejo y destino del crédito; dar mayor fluidez al apoyo crediticio a ejidatarios y comuneros sin la intervención de las autoridades formales del ejido o la comunidad; y obviar la obligatoriedad de la contratación del seguro cuando así convenga a los productores y ofrezcan otras garantías para la recuperación del crédito (185).

El cuarto subprograma implica: la generación y evaluación de -- proyectos integrales y la integración de paquetes crediticios -- que vinculen los apoyos mediante créditos refaccionarios, de -- avío y de otro tipo, para la producción primaria, transformación y comercialización de productos.

(185) Idem. Pp. 5 y 6.

El quinto subprograma requiere: definir e implantar esquemas -- adecuados para el apoyo a uniones de crédito, con base en convenios específicos que consideren sus necesidades crediticias y asistencia técnica y administrativa especializada; y reconocer las formas de autoaseguro que desarrollen los productores habilitados, conforme a las modalidades de organización y operación que sancione AGROASEMEX, S.A.

El sexto subprograma se propone: identificar a los sujetos de crédito que pueden asumir o contratar por su cuenta los servicios complementarios, para lo cual se requiere un esquema eficaz de coordinación con las dependencias responsables de proporcionar estos servicios; mantener el programa de Directores de Producción bajo una óptica de coordinación entre el banco, las organizaciones de productores y los fideicomisos. transferir-- los costos del programa a las unidades productivas; diseñar e implantar los instrumentos de financiamiento que permitan a los productores contratar la asistencia técnica que más les convenga y por último, realizar adecuaciones en la estructura organizacional funciones y plantilla del personal involucrado en la prestación de servicios complementarios (186).

El septimo subprograma se implementa: transfiriendo la clientela del estrato OP (Otros Productores) a la Banca Múltiple, en términos concertados con la banca y voluntarios para el productor; y evitando la incorporación de nuevos sujetos de crédito -

OP y, a quienes opten por continuar operando con Banrural, otorgarles un tratamiento similar al que ofrece la Banca Múltiple a este estrato de productores (cabe señalar que en el mes de Junio de 1991 se decidió reincorporar a Banrural a este tipo de productores en forma provisional).

Finalmente el octavo subprograma pretende: revisar y adecuar -- las normas y procedimientos para la operación del crédito conforme a los propósitos y alcances del proyecto de cambio estructural; evaluar el avance y funcionamiento de la emisión y entrada de estados de cuenta a los acreditados para mejorar este proceso; y definir e instrumentar programas de prevención de ilícitos en función del análisis de las irregularidades de mayor recurrencia y de las áreas donde se han presentado (187).

En síntesis, el programa Formas de Operación del Crédito es de los más importantes que se están desarrollando y el que constituye una de las bases esenciales en los cambios que se registran en BANRURAL.

4.3.- EL PROGRAMA FORMAS NUEVAS DE CONCERTACION DEL CREDITO

Comprende dos Subprogramas: 1.- Crédito en Asamblea, y 2.- Consejos Consultivos. En el primer caso se han definido y divulga

(187) Cfr. Idem. P. 9.

do los objetivos y procedimientos para operar y recuperar este tipo de crédito, identificando los sujetos de crédito para esta forma de concertación, implantado gradual y selectivamente esta modalidad, y coordinado la participación de otras dependencias en este aspecto.

En el segundo caso también se han definido y divulgado las bases constitutivas y operacionales de los Consejos Consultivos, - la selección de las zonas más adecuadas para su implantación, - su implantación y operación propiamente y la coordinación con - otras dependencias (188).

4.4.- EL PROGRAMA RECUPERACION DE CARTERA

Se realiza mediante dos Subprogramas: el de Recuperación Directa del Crédito y el de Cartera Vencida. Ambos implican la realización de proyectos como el de identificar y depurar la clientela morosa, revisión de los plazos y fechas de vencimiento de las líneas de crédito, intensificar y eficientar los procedimientos de cobranza, evitar la redocumentación generalizada de créditos, definir criterios más rigurosos para las reestructuraciones y consolidaciones de cartera, promover la agilización del pago de las indemnizaciones por parte de la aseguradora y - revisar e intensificar las acciones de cobranza para el abatimiento de la cartera vencida.

(188) Cfr. Idem. P. 10.

4.5.- EL PROGRAMA PLANEACION Y PROGRAMACION
DEL CREDITO

Se integra con los Subprogramas Planeación Regional del Crédito y Reorientación de la Derrama Crediticia que comprenden los proyectos de vincular el proceso de programación crediticia con el marco de referencia regional para elaborar los programas crediticios conforme a cambios posibles en el uso del suelo, integrar los programas conforme a las demandas financieras a nivel estatal, regional y local y de acuerdo al crédito en asamblea y consejos consultivos, conciliar la asignación de recursos con las prioridades nacionales y la disponibilidad de recursos financieros.

En el segundo Subprograma se han redimensionado las líneas de habilitación agrícola, una asignación más equilibrada de los re cursos crediticios destinados a las actividades no agrícolas -- del sector, apoyo a la capitalización y modernización tecnológica, mediante créditos refaccionarios, otorgamiento de créditos a la comercialización y mayor coordinación con la Coordinadora de Sector (SHCP) para una participación corresponsable más efegtiva en la definición del programa financiero del Banco (189).

4.6.- EL PROGRAMA TRANSFERENCIA DE LAS FUNCIONES
DE COMPRA DE INSUMOS Y COMERCIALIZACION DE
PRODUCTOS

(189) Cfr. Idem. Pp. 11 a 14.

Se desarrolla a través de dos Subprogramas: 1.- Adquisición de Insumos y Bienes de Capital y 2.- Comercialización de Productos. Los proyectos comprenden en el primer caso: transferir a las organizaciones de productores maduras y consolidadas, las funciones de adquisición y distribución de insumos bajo las condiciones que se han definido, coordinación con FERTIMEX, PRONASE u otras empresas proveedoras para ampliar y mejorar los sistemas de distribución de los insumos, elaborar un catálogo de productos y proveedores y actualizarlo como fuente de información de los acreditados, organizar y capacitar a los acreditados técnica y administrativamente sobre la comercialización de insumos, reducir los programas de adquisición de insumos de la institución en la medida en que avance el proceso de transferencia, reducir los inventarios de mercancías en los bancos regionales mejorando los sistemas de control y supervisión y reducir el número de bodegas de la institución y promover, en su caso, la venta a los acreditados del Banco.

En el segundo caso se reduce la participación del banco en los procesos comerciales de los acreditados, se revisan los objetivos y funciones de los comités de comercialización para reforzar la participación activa de los productores y se establecen modalidades de financiamiento para la ampliación del apoyo crediticio a la comercialización (190).

(190) Cfr. Idem. Pp. 15 a 17.

4.7.- EL PROGRAMA CONTROL Y SUPERVISION DE LA
ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Se ejecuta mediante dos Subprogramas: el de Fortalecimiento de las Contralorías Internas y el de Prevención y Corrección de -- Irregularidades. El primero partió de una evaluación integral de la función de contraloría en todo el Sistema Banrural y busca consolidar las responsabilidades y funciones de las Contralorías Internas conforme a las disposiciones de la Secretaría - de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), instalación de los Comités Internos de Contraloría en los Bancos Regio nales y definición de las reglas para su funcionamiento.

El segundo se basa en intensificar y mejorar la labor de audito ría (cobertura, enfoque y penetración de las auditorías, suficiencia y calidad de auditores, etc.), mejorar los mecanismos - para la difusión, interpretación adecuada y aplicación correcta de las políticas, normas y procedimientos de operación, promover una mayor participación de las áreas jurídicas en la audi toría y en la revisión de normas y procedimientos, promover la simplificación administrativa en la institución, en coordina ción con la SECOGEF, coordinarse con ACROASEMEX, S.A. para realizar auditorías y supervisiones conjuntas e instrumentar programas de prevención de ilícitos y solicitar a las instancias - que corresponda las acciones legales pertinentes en los casos - en que se detecten irregularidades (191).

(191) Cfr. Idem. Pp. 18 y 19.

4.8.- EL PROGRAMA DE FINANZAS

Se configura con dos Subprogramas que son: el de Instrumentos - de Fondeo y el de Manejo de los Recursos Financieros.

El primero se realiza con proyectos como: mantener el nivel de endeudamiento interno en niveles indispensables y procurar en - mayor medida el uso de créditos interbancarios, promover ante - la coordinadora del sector (SHCP) alternativas para acceder a - otros instrumentos de fondeo que garanticen estabilidad y bajo - costo, elevar la operación de las sucursales de captación y ser - vicios bancarios (lo que ha propiciado el cierre de la mayoría - de éstas).

El segundo se desarrolla mejorando los sistemas para la progra - mación y manejo del flujo de recursos financieros y proponiendo - alternativas viables para que los Bancos Regionales sean corre - sponsables en el manejo de instrumentos de financiamiento (192).

4.9.- EL PROGRAMA MODERNIZACION INSTITUCIONAL

Se está aplicando mediante cinco Subprogramas que son: 1.- Rees - tructuración del Banco Nacional; 2.- Reestructuración de los -- Bancos Regionales; 3.- Desarrollo informático; 4.- Desarrollo - de Recursos Humanos; y 5.- Venta de Activos Ociosos y Empresas - Agroindustriales.

El primer caso se refiere a una reestructuración administrativa y funcional del Banco Nacional, reducción de la plantilla de --

personal, descentralización de funciones a los Bancos Regionales, revisión y adecuación de los manuales de organización y funciones de las unidades administrativas del Banco Nacional. En el segundo caso son similares las modificaciones sólo que a nivel regional, destacando el fortalecimiento operativo de las sucursales, reestructuración administrativa y funcional de oficinas matrices y sucursales controladoras y operativas, reubicación de sucursales operativas conforme a un esquema de regionalización, y una eficiente y eficaz evaluación de las sucursales operativas.

En el tercer caso se están implantando sistemas y procedimientos automatizados a fin de incrementar el rendimiento y productividad en el trabajo dando prioridad a las sucursales operativas, concluir la implantación de los sistemas con WANG y revisar y actualizar las políticas en torno a los flujos de información al interior del Banco.

En el cuarto caso se mejoran e intensifican los programas de capacitación para el personal de la institución, se implantarán remuneraciones adecuadas al personal, competitivas con los niveles salariales en el resto de la Banca de Desarrollo y se implementará un sistema de estímulos al personal. En el quinto y último de los casos se ha actualizado el inventario nacional de los inmuebles de la institución, regularizándose su situación jurídica y la venta de aquellos adjudicados o dados en pago a la institución, la venta de las bodegas en la Central de Abastos de la ciudad de México, regularización documental y venta de aeronaves y la venta de las agroindustrias propiedad de la

institución (193).

4.10.- EL PROGRAMA ACTIVIDAD FIDUCIARIA

A su vez se guía de siete Subprogramas que se refieren a acciones concretas para los diferentes fideicomisos que administra - el Banco y los cuales se han precisado en temas anteriores. Dichos subprogramas son: 1.- Fideicomisos de Riesgo Compartido - (FIRCO); 2.- Fideicomiso para Crédito en Areas de Riego y Temporal (FICART); 3.- Fideicomiso del Programa de Descentralización de las Explotaciones Lecheras del D.F. (PRODEL), y Fideicomiso para la Investigación, Cultivo y Comercialización del Hule Natural (FIDHULE); 5.- Fideicomiso para la Explotación de la Hierba Candelilla (FIDEHCAN); 6.- Fideicomiso Fondo Ganadero (FONGAN); y 7.- Servicios Fiduciarios de los Bancos Regionales.

Con el FIRCO se ha extinguido FOIR y transferido sus funciones y recursos al FIRCO, se ha reestructurado funcional y administrativamente y vinculado su operación a proyectos de crédito integral.

FICART ha reorientado sus operaciones hacia el descuento para créditos refaccionarios gestionando la obtención de recursos -- del exterior a tasas blandas, coordinandose con los Bancos Regionales y los demás fideicomisos de Banrural, fortaleciendo -- los programas para el apoyo de proyectos de comercialización, - industria rural y acuicultura.

(193) Cfr. Idem. Pp. 21 a 23.

El FIDHULE se reestructuró para fortalecer las actividades de -- propagación del cultivo y de asistencia técnica y disminuir las acciones de industrialización y comercialización, se consolidó la organización de productos en coordinación con la SRA, la CNC y la Unión Nacional de Productores de Hule y se han ampliado -- las alternativas para la obtención de recursos en apoyo a la ex pan sión del cultivo: Banco Mundial, gobiernos Estatales e indus tria hulera privada.

FIDEHCAN ha transferido gradualmente a los productores candeli-
lleros y constituido una Comisión Mixta para el análisis y toma
de decisiones sobre los programas y funciones del fideicomiso.
El FONGAN se ha especializado en la administración de centros -
de cría y vinculado con la operación crediticia de Banrural.

Por último, tratándose de los servicios fiduciaros de los ban-
cos regionales se ha evaluado y fortalecido dicha función en --
los bancos regionales y se han ofrecido los servicios fiducia-
rios de los bancos regionales a los gobiernos estatales y a las
organizaciones de productores (194).

4.11.- EL PROGRAMA COORDINACION INTERINSTITUCIONAL

Se conforma por cinco Subprogramas denominados: 1.- Zonas de Aj
to Riesgo; 2.- Transferencia de Funciones; 3.- Homologación de
Areas y Sistemas de Trabajo; 4.- Relación con ANAGSA (actualmen
te con AGROASEMEX, S.A., debido a la liquidación y extinción de
aquella); y 5.- Relación con las Dependencias Globalizadoras.

(194) Cfr. Idem. Pp. 24 a 26.

El primer Subprograma se realiza a partir de una mayor coordinación con AGROASEMEX, S.A., SARH, SRA y los gobiernos estatales tanto para la identificación de las zonas de alto riesgo como para la definición de las formas diferentes de atención a dichas zonas.

El segundo subprograma prevé: la coordinación con SARH y la SRA para la prestación a los acreditados del Banco, de los servicios de asistencia técnica, organización y capacitación; la realización de convenios con FERTIMEX, PRONASE y otros proveedores de insumos para el mejoramiento y ampliación de los sistemas de distribución.

El tercer subprograma parte de la promoción de esquemas de regionalización homogénea con SARH, SRA y AGROASEMEX; el establecimiento de ventanillas únicas con SARH y AGROASEMEX; sistemas y formatos de trabajo homogéneos con SARH, SRA y AGROASEMEX, para unificar criterios en la determinación de rendimientos y cuotas de crédito, y apoyar el funcionamiento de los Consejos Consultivos y del Crédito en Asamblea; coordinación con SARH y AGROASEMEX para asegurar la compatibilidad de equipos y sistemas de informática.

El cuarto subprograma "Relación con ANAGSA" debe entenderse con AGROASEMEX que fué creada en su lugar el 7 de Junio de 1990 y comprende actividades de coordinación con dicha aseguradora para unificar criterios y sistemas de trabajo, definir el marco normativo y procedimental en torno a las formas de AUTOASEGURAMIENTO de los productores, que por cierto ya están en marcha y fun-

cionando adecuadamente a través de los FONDOS DE ASEGURAMIENTO- que están constituyendo los acreditados con base en Normas administrativas expedidas por la SHCP (195); y en el Modelo de Contrato de Reaseguro a celebrarse con los Fondos de Aseguramiento y Agroasemex, S.A. (196); promover el seguro en asamblea paralelamente al crédito en asamblea, diseñar y ejecutar programas específicos de supervisión y prevención de ilícitos; y para la agtuación conjunta de las contralorías de AGROASEMEX y BANRURAL.

El quinto subprograma comprende acciones de promoción, coordinación y propuestas ante diversas dependencias como la SPP, la -- SHCP, SARH, SRA y SECOGEF a efecto de: que Banrural participe -- más efectivamente en la articulación de sus programas con la -- política financiera y los programas rectores, tenga mayor co-- rresponsabilidad con la SHCP en la determinación y el ejercicio de los programas financieros, en el esquema de coordinación con la Banca Múltiple que regule la transferencia de clientela y de fina los ámbitos de operación que corresponden a Banrural y a -- la Banca Múltiple, y que proponga a la SHCP los instrumentos y mecanismos de fondeo más adecuados para Banrural, en función de las características de sus operaciones activas. Asimismo, para mantener la coordinación con SARH y SRA para vincular los pro--

-
- (195) Cfr. NORMAS DE CARACTER GENERAL QUE DEBERAN OBSERVAR LOS FONDOS EN EL ASEGURAMIENTO A CULTIVOS Y BIENES DE SUS SO CIOS Y LAS INSTITUCIONES REASEGURADORAS EN SUS OPERACIONES, expedidas por la SHCP el 25 de Octubre de 1989 en -- México, D.F.
- (196) Cfr. MODELO DE CONTRATO DE REASEGURO A CELEBRARSE CON -- LOS FONDOS DE ASEGURAMIENTO, expedido por la CNBS (todavía existente hasta el 18 de Julio de 1990 en que se --- crearon la CNB y la CNS) mediante oficio No. 7078 del 25 de Octubre de 1989. México, D.F.

gramas institucionales con los sectoriales; intensificar la --- coordinación con los gobiernos estatales y consolidar la participación de Banrural en los COPLADES (Comités de Planeación del - Desarrollo); intensificar la coordinación con la SECOGEF para - el desarrollo de las actividades internas de control y supervisión, así como para la ejecución de los programas de simplificación administrativa; y finalmente PROPONER ANTE LOS FOROS E INSTRUMENTACIONES PERTINENTES, LAS MODIFICACIONES QUE SE ESTIME CONVENIENTE REALIZAR A LA LEY ORGANICA DEL SISTEMA BANRURAL, LA LEY GENERAL DE CREDITO RURAL Y LA LEY DEL SEGURO AGROPECUARIO Y DE VIDA CAMPESINO. A este respecto cabe señalar que hasta la fecha --- (septiembre de 1991) no se han modificado los ordenamientos citados, que sin embargo es necesario modificarlos para adecuarlos a los nuevos programas y proyectos para el campo (197).

4.12.- EL PROGRAMA CONTROL Y SEGUIMIENTO DEL PROYECTO DE MODERNIZACION Y CAMBIO ESTRUCTURAL DEL SISTEMA BANRURAL

Este programa que es el número doce y último del proyecto, se compone de dos subprogramas: 1.- Integración de Programas; y 2.- Control y Evaluación del Proceso. En el primer caso se ejecutan los proyectos de seguimiento a la formulación de los programas, subprogramas y proyectos por par-

(197) PROPUESTA DE ORGANIZACION PROGRAMATICA PARA LA INSTRUMENTACION DEL PROYECTO POLITICO DE BANRURAL, Ob. Cit. Pp. - 27 a 30.

te de las áreas sustantivas, de acuerdo con la asignación de -- responsabilidades en el Banco Nacional y Bancos Regionales, y a los tiempos de ejecución; y se han integrado y se están ejecutando los programas elaborados por las áreas responsables.

En el segundo caso se recaba información periódica sobre el -- avance de los programas de modernización y cambio estructural, -- se integran informes periódicos sobre el avance del proceso para las dependencias globalizadoras y se están elaborando informes de evaluación del proceso de modernización y cambio estructural para una mejor toma de decisiones.

Por otra parte cabe señalar que para la instrumentación del pro yecto político en los Bancos Regionales se ha diseñado de la -- misma forma los respectivos lineamientos de política y linea-- mientos de acciones que buscan definir la realización de los -- programas, subprogramas y proyectos que se están aplicando en -- el Banco Nacional para el nivel de los Bancos Regionales (198).

Los programas, subprogramas y proyectos estudiados, se ejecutan en la actualidad por el Sistema Banrural, y fueron la base para la elaboración del Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994 publicado en el D.O.F. el 15 de Enero de 1991. Con estos programas se pretende solucionar de manera integral los -

(198) Cfr. LINEAMIENTOS DE ACCION PARA LA INSTRUMENTACION DEL- PROYECTO POLITICO EN LOS BANCOS REGIONALES DEL SISTEMA - BANRURAL, Secretaría Técnica, 10 de Mayo de 1989, México, D.F., Pp. 1 a 35. Documento del Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C.

problemas del campo, incluido el de su financiamiento; y podemos asegurar que los cambios más importantes implican la transformación de Banrural, su racionalización y cambio estructural; la mayor presencia de la Banca Comercial en el financiamiento a los productores de altos ingresos y el fortalecimiento de las Entidades y Municipios mediante el otorgamiento de créditos a los productores de bajos ingresos y sin potencial productivo a través del PRONASOL.

Lo anterior genera para Banrural importantes consecuencias directas que pueden derivar en lo siguiente:

- 1.- Que Banrural se reduzca financiera y administrativamente en sus funciones a su mínima expresión, en el marco del sistema financiero nacional, perdiendo con ello importancia y presencia.
- 2.- Que ante los resultados limitados y probablemente inoperantes en materia de ejercicio y recuperación de los créditos, Banrural desaparezca como institución de Banca de Desarrollo, y se constituya en su lugar otro organismo que supla sus actividades de coordinación de los bancos regionales como banca de segundo piso en apoyo a la producción rural.

En Banrural se ha dado seguimiento por el Consejo de Administración del Banco a la instrumentación del nuevo programa a través de las correspondientes juntas de Consejo en las cuales el Director de la institución el Ing. Jaime de la Mora Gómez ha presentado desde el mismo mes de Enero de 1989, los objetivos y propósitos de Banrural para el presente sexenio. En dicho mes-

el día 20, se presentaron inicialmente los lineamientos de política institucional que comprendió lo relativo a la Política Crediticia, Transferencia de Funciones a los Productores, Transparencia de la Operación, Estrategia Financiera, Modernización -- Institucional, Actividad Fiduciaria y Coordinación Interinstitucional (199).

Estas políticas se incorporaron más tarde en los programas que estudiamos en este tema.

Una vez establecidos los lineamientos de política institucional en Enero de 1989, a partir de esta fecha se implementaron llevándose control sobre sus avances a través de informes de autoevaluación presentados por el Director General de Banrural ante el Consejo Directivo del Banco el 7 de Diciembre de 1989 con -- avances al 15 de Septiembre de 1989 en el que se estableció como política crediticia la identificación de la población objetivo de Banrural, los nuevos términos de la relación con los productores y la actualización de las normas de operación de crédito; en la transferencia de funciones a los productores, la operación con las Uniones de Crédito del sector social, la transferencia de la función de adquisiciones y programas de apoyo a la comercialización y la transferencia de la contratación del servicio de asistencia técnica a los productores; en la estrategia financiera, elevar los niveles de recuperación de los créditos,

(199) Cfr. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA INSTITUCIONAL, Documento -- presentado por el Director General de Banrural ante el -- Consejo Directivo del Banco, el día 20 de Enero de 1989, México, D.F.

planteamientos para mejorar los servicios bancarios y aumentar la captación, y la identificación de transferencias y subsidios; en la Modernización Administrativa, la reestructuración orgánica y funcional del Banco Nacional, la reestructuración de los Bancos Regionales y Fortalecimiento de las Sucursales Operativas, la transformación de la fuerza de trabajo, el mejoramiento de los sistemas de información y la venta de activos ociosos: - en la Racionalización Fiduciaria, avances en la reestructuración y liquidación de fideicomisos; en la Coordinación Banrural ANAGSA (ahora AGROASEMEX), mayor contacto administrativo y operacional; en la Transparencia de la Operación, el fortalecimiento de los mecanismos de autocontrol y prevención de ilícitos, - el fortalecimiento de las funciones de contraloría y la emisión y entrega oportuna de los estados de cuenta a los acreditados - (200).

En la actualidad se siguen evaluando resultados y acelerando -- los trabajos para la aplicación adecuada de los programas, sobre todo el de Modernización Institucional que exige una mayor reestructuración orgánica y funcional para reducir al Banco a un 50% de su plantilla de personal y de estructura administrativa.

(200) Cfr. INFORME DE AUTOEVALUACION SOBRE EL AVANCE EN LA INSTRUMENTACION DE LOS COMPROMISOS DE CAMBIO ESTRUCTURAL, - AL 15 DE SEPTIEMBRE DE 1989, Documento presentado por el Director General de Banrural ante el Consejo Directivo - del Banco, el día 7 de Diciembre de 1989, México, D.F.--

5.- CONDICIONES DE OPERACION DEL NUEVO PROGRAMA

**5.1.- A TRAVES DE LAS NORMAS DE OPERACION DE CREDITO
DEL SISTEMA BANRURAL, Y EN LA PRACTICA**

Con fundamento en los Programas, Subprogramas y Proyectos descritos en el tema anterior, y en el Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994, el Sistema Banrural de avocó a la tarea de actualizar las NORMAS DE OPERACION DE CREDITO DEL SISTEMA BANRURAL, bajo las cuales opera en la actualidad el nuevo programa institucional del Banco.

Así, las condiciones de operación del nuevo programa, se presentan en el marco de las referidas Normas de Operación de Crédito del Sistema Banrural, aprobadas en el mes de Julio de 1990 (201).

Dichas normas se integran por once Títulos con sus Capítulos -- respectivos y regulan los siguientes aspectos:

TITULO PRIMERO: De la Finalidad de las Normas y del Financiamiento.
CAPITULO I.- Finalidad de las Normas.
CAPITULO II.-Finalidad del Financiamiento.
TITULO SEGUNDO: De los Sujetos de Crédito.
TITULO TERCERO: De los Tipos de Crédito, Objeto y Condiciones del Financiamiento.
TITULO CUARTO : De las Facultades de los Comités de Crédito y Funcionarios.

(201) Cfr. NORMAS DE OPERACION DE CREDITO DEL SISTEMA BANRURAL, aprobadas en el mes de Julio de 1990, México, D.F., Documento del Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C.

TITULO QUINTO : De los Organos de Concertación.
CAPITULO I.- Consejos Consultivos.
CAPITULO II.- Crédito en Asamblea.
TITULO SEXTO : De la Programación del Crédito.
TITULO SEPTIMO: De la Operación del Crédito.
CAPITULO I.-Solicitudes de Crédito.
CAPITULO II-Garantías del Crédito.
CAPITULO III.- Autorización y Contratación del Crédito.
CAPITULO IV.- Aseguramiento.
CAPITULO V.- Ejercicio y Recuperación del Crédito.
CAPITULO VI.- Tratamiento de Cartera.
TITULO OCTAVO : De los Servicios Complementarios.
TITULO NOVENO : De las Operaciones de Descuento.
TITULO DECIMO : Del Control, Supervisión y Evaluación de Resultados.
TITULO DECIMO PRIMERO : De las Responsabilidades Transitorias.

Como se señala en las Normas de Operación de Crédito, el Programa Institucional denominado "PROGRAMA DE MODERNIZACION Y FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA BANRURAL" implica el replanteamiento del esquema general de otorgamiento del crédito. Por este motivo, la actualización de dichas normas de operación desempeña un papel fundamental en la instrumentación del referido programa. -- Las normas concretan así, los lineamientos de política institucional, convirtiéndolas en reglas de carácter general y obligatorias para la operación crediticia. Sus títulos y capítulos incorporan dichos lineamientos (los cuales se estudian en el tema número 4 de éste capítulo) a la operación.

De esta manera, los cambios más importantes que se establecen con motivo de las nuevas condiciones de operación del mencionado programa institucional, se traducen en las actuales Normas de Operación de Crédito que hacen referencia a los siguientes aspectos importantes:

El título primero en su parte fundamental, señala que el crédito que otorgue el Sistema tiene la finalidad de coadyuvar al desarrollo económico de los sujetos de crédito y de las regiones rurales, en un marco rector de mediano plazo (202).

El título segundo precisa que la institución atenderá exclusivamente a los sujetos de crédito que se caractericen por ser de bajos ingresos y por contar con potencial productivo.

Con ello se limita la población objetivo del Sistema, que antes comprendía potencialmente a la totalidad de los sujetos de crédito consignados por el artículo 54 de la Ley General de Crédito Rural.

Sin embargo dichas condicionantes establecidas en el artículo 8º de estas Normas, contradice al art. 54 de la Ley General de Crédito Rural que considera como sujetos de crédito del Sistema Oficial de Crédito Rural a los ahí mencionados, pero sin exigir las condicionantes que establecen las Normas (NOC). Por lo tanto, es necesario modificar la LGCR en función a lo que se pre-tende en las Normas, a efecto de eliminar las antinomias jurídicas que se han generado entre el contenido de las nuevas disposiciones normativas y las disposiciones jurídicas vigentes.

En consecuencia, es necesario modificar la legislación requerida cuidando de observar el carácter de generalidad que deben tener las leyes, de manera que no se discriminen a los sujetos de crédito (203).

(202) Cfr. Idem. P. 3.

(203) Cfr. Idem. P. 4.

En el título tercero se caracterizan los diferentes tipos de -- crédito en congruencia con los que establece la LGCR, y se precisan los conceptos susceptibles de financiamiento en apoyo al aprovechamiento del potencial productivo (204).

En el título cuarto se definen los funcionarios y órganos con capacidad de decisión sobre aspectos relacionados con la operación crediticia que son respectivamente, los Gerentes Generales de los Bancos Regionales, los Gerentes de las Sucursales Operativas y los Subgerentes de Crédito entre otros; el Comité de -- Crédito del Banco Regional y el Comité de Crédito de la Sucursal Operativa (205).

El título quinto se refiere a los Consejos Consultivos, como foros de concertación con los acreditados para programar, dar seguimiento y evaluar la operación crediticia, en el área de influencia de una Sucursal Operativa. Asimismo, se habla del Crédito en Asamblea como el medio a través del cual se concerta -- con los ejidos, comunidades y otras organizaciones de base, la programación, ejercicio y recuperación de los créditos.

Los Consejos Consultivos se integran por la representación que designe cada sujeto de crédito, el Gerente de la Sucursal Operativa y los titulares de las áreas de Crédito y Técnica y otro -- personal del Banco cuya presencia sea necesaria, conforme a la temática a tratar. Podrán participar a invitación expresa del propio Consejo, representantes de las dependencias y entidades -- del Sector Agropecuario y Pesquero (Art. 32 fracciones I y II -- NOC).

(204) Cfr. Idem. Pp. 5 y 6.

(205) Cfr. Idem. P. 7.

Los Consejos Consultivos deberán celebrar como mínimo tres sesiones ordinarias en el ciclo productivo: al término del ciclo y previo al inicio del subsecuente, previo al cierre de siembras y 30 días antes del inicio de la cosecha (Art. 33 F. I a III NOC); asimismo podrán celebrar sesiones extraordinarias.

El financiamiento a ejidos y comunidades se otorgará a través del crédito en asamblea. Las asambleas que se celebren tendrán como propósitos el presentar solicitudes de crédito a la Sucursal Operativa, conocer la autorización de las solicitudes de crédito presentadas y proceder a la firma del contrato por las autoridades formales del sujeto de crédito, presentar los informes de aplicación del crédito por parte de los integrantes del acreditado, la estimación de la producción, conocer la evaluación de resultados e integrar el programa de crédito (Art. 37 - F. I a VI NOC).

Para el ejercicio del crédito las sucursales operativas verificarán los acuerdos asentados en el Acta de Asamblea de Balance y Programación entre los que destaca ahora, el que se asiente la posibilidad de que la Asamblea autorice a los integrantes del ejido, que exploten en forma individual sus recursos, para que reciban las ministraciones y suscriban en representación del ejido o comunidad y a nombre propio los pagarés que documenten las disposiciones con cargo al crédito que se contrate, debiendo el suscriptor firmar además como AVAL; esto aplicable tanto a los créditos de avío como a los refaccionarios (Arts. -

38 y 39 NOC) (206).

Definitivamente la anterior disposición es violatoria del artículo 37 de la Ley Federal de Reforma Agraria, al usurpar los -- ejidatarios en lo individual, la representación del ejido que -- corresponde al Comisariado Ejidal en los siguientes términos: "El Comisariado Ejidal tiene la representación del ejido y es -- el responsable de ejecutar los acuerdos de las Asambleas Genera -- les". Por lo tanto, es necesario reformar el citado precepto a fin de hacer posible el funcionamiento del crédito con responsa -- bilidad y representación en lo individual del ejidatario a nom -- bre del ejido.

La actual situación coloca en la ilegalidad la disposición esta -- blecida en las NORMAS DE OPERACION DE CREDITO. Por ello, a fin de hacer congruente jurídicamente el citado ordenamiento es ne -- cesario reformar y adecuar en lo conducente la LFRA.

Por otra parte cabe señalar que el crédito al ejido con represen -- tación individual de cada ejidatario atenta contra la naturale -- za misma de la organización ejidal, de ahí que se presentan pe -- ligrosas contradicciones jurídicas que en la práctica hacen ino -- perante la estructura administrativa del ejido para fines credi -- ticios; esto nos lleva a la conclusión de que existe la necesi -- dad de dar congruencia y sistemática jurídica a las disposicio -- nes agrarias en general y a las que regulan el crédito rural en especial para hacer funcional dentro de la legalidad al nuevo -- programa.

(206) Cfr. Idem. Pp. 8 y 9.

En el título sexto se definen las reglas básicas para acordar - la formulación y ejecución de estos proyectos de desarrollo con otras instituciones federales, con los gobiernos estatales y -- con los productores organizados. Se indica también la forma de vincular la programación crediticia con la de mediano plazo. La adopción de esta forma de programación, se basa en que la -- institución debe asumir más plenamente su función de Banca de - Desarrollo y superar la práctica de programar solamente para el corto plazo en función de la inercia de la operación precedente (Arts. 41 a 49 de las NOC) (207).

En el título séptimo se establece un esquema normativo que destina las funciones que les corresponden a los sujetos de crédito en la presentación de sus solicitudes, en el otorgamiento de garantías del crédito, en la contratación y ejercicio del crédito, en los trámites de aseguramiento y en el pago de sus obligaciones. Asimismo, se abandona la práctica de la ministración - en especie.

Entre lo citado destaca que el seguro ya no es estrictamente -- obligatorio como lo señalaba el art. 8º de la Ley del Seguro -- Agropecuario y de Vida Campesino, sino que ahora se puede omitir en los casos en que sea posible de acuerdo a las garantías- adicionales que se otorguen. Además de que los propios acreditados ya pueden constituir sus propios fondos de aseguramiento- con reaseguro a través de AGROASEMEX, S.A., en los términos de-

las Normas expedidas por la SHCP (208), y del Modelo de Contrato de reaseguro autorizado por la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros (CNBS)(209); a través de los cuales pueden cubrir -- sus indemnizaciones por siniestros con sus propias cuotas y en su caso, con el apoyo de AGROASEMEX, S.A., como institución reseguradora.

En cuanto al pago de sus obligaciones a través de los tratamientos de cartera, se pone mayor énfasis en la reducción de la cartera vencida, en la recuperación de créditos por vía litigiosa-- en caso de falta de pago, así como en la disminución de créditos irrecuperables.

En este modelo de operación, el Banco retoma el control institucional del crédito, a través de la sucursal operativa, a la --- cual concurrirán los acreditados para realizar las gestiones correspondientes al otorgamiento del servicio.

Para los sujetos organizados, se prevé que las asambleas asuman el control directo del crédito y que sancionen las solicitudes, la contratación y la presentación de informes de aplicación de los recursos.

(208) Cfr. NORMAS DE CARACTER GENERAL QUE DEBERAN OBSERVAR LOS FONDOS EN EL ASEGURAMIENTO A CULTIVOS Y BIENES DE SUS SOCIOS Y LAS INSTITUCIONES REASEGURADORAS EN SUS OPERACIONES, Ob. Cit., Pp. 1 a 24.

(209) Cfr. MODELO DE CONTRATO DE REASEGURO A CELEBRARSE CON -- LOS FONDOS DE ASEGURAMIENTO, Ob. Cit. Pp. 1 a 9.

En términos generales, el esquema de operación planteado delimita más claramente las atribuciones de las sucursales y de los sujetos, con lo que se superan indefiniciones que propiciaban que se suplantara al productor en sus decisiones (Art. 50 a 103 de las NOC) (210).

El título octavo de servicios complementarios, consigna que las sucursales operativas concertarán con los productores los servicios complementarios al crédito en función de las necesidades identificadas durante la formulación de los programas de mediano plazo y de los proyectos a financiar. Señala que los productores contratarán la asistencia técnica con apoyo crediticio -- del Banco (Arts. 104 a 107 de las NOC) (211).

El título noveno define normas para integrar los recursos de las fuentes financieras a los programas de mediano y corto plazo del Sistema Banrural, a través de las operaciones de descuento con sus respectivos requisitos, modalidades, tratamientos y programas a desarrollar en los términos de los artículos 108 a 120 de las NOC (212).

(210) Cfr. NORMAS DE OPERACION DE CREDITO DEL SISTEMA BANRURAL, Ob. Cit. Pp. 11 a 17.

(211) Cfr. Idem. P. 18.

(212) Cfr. Idem. Pp. 19 y 20.

El título décimo establece las líneas generales de un mecanismo de control de la operación basado en la información de los acreditados y en la supervisión selectiva por parte de las sucursales operativas. En el caso de programas y proyectos concertados, el control de avance se realiza en coordinación con otras instituciones federales y con los gobiernos estatales.

El mecanismo incluye la evaluación de resultados de los programas de corto y mediano plazo, con la participación de los acreditados (Arts. 121 a 128 de las NOC) (213).

Por último, el título décimo primero de las responsabilidades, señala la obligatoriedad de las Normas para los servidores públicos del Sistema Banrural, la responsabilidad que tienen de su difusión al personal subordinado y las sanciones a quienes contravengan dichas normas, las que se aplicarán conforme a lo establecido por las Condiciones Generales de Trabajo del Banco, la Ley de Instituciones de Crédito y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sin perjuicio de las demás responsabilidades y sanciones que procedan conforme a otros ordenamientos legales y administrativos (Arts. 129 a 131 de las NOC) (214).

Estas Normas son complementadas con lineamientos, manuales de procedimientos y metodologías en las que se detalla la forma de ejecución de las diferentes etapas de la operación crediticia. Asimismo, en dichas normas la operación está sustentada en las

(213) Cfr. Idem. P. 21.

(214) Cfr. Idem. P. 22.

sucursales operativas; se contemplan funciones de planeación,-- coordinación, supervisión y evaluación para las gerencias estatales y Bancos Regionales y se reduce al mínimo la participación del Banco Nacional en el proceso operativo (215).

En conclusión, la operación del Programa Institucional se encuentra debidamente formalizado a través de las Normas de Operación de Crédito del Sistema Banrural, y actualmente dicho programa se está desarrollando conforme a los lineamientos y preceptos establecidos en las mencionadas Normas. Por lo tanto, el nuevo programa en la actualidad se encuentra en regulares condiciones de operación y se desarrolla y cumple sus diversas etapas en forma razonable. Sin embargo, conviene aclarar que los objetivos que se proponen alcanzar no se están logrando cabalmente en razón a circunstancias externas a la operación del Banco que están impidiendo el ejercicio de los créditos conforme a lo esperado bajo las nuevas condiciones.

De esta manera por ejemplo para el año de 1990 se anunció que Banrural aumentaría en 50% el programa de créditos, impulsando el cultivo de básicos en zonas aptas según el Director General de Banrural el Ing. Jaime de la Mora Gómez (216).

En febrero de 1990 el propio Director General de Banrural haría

(215) Cfr. Idem. Pp. 1 y 2.

(216) Cfr. Primera Plana de LA JORNADA, Miercoles 31 de Enero de 1990, México, D.F.

pública la Modernización de Banrural para atender las demandas concretas de la sociedad rural; y señalaría que 350 mil campesinos dejarán de recibir créditos además de precisar el cierre de 100 sucursales y 8 mil 500 empleados menos (217).

Se anunció la desaparición de la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, y su sustitución por otro organismo que sirva realmente a los campesinos dijo Hank Gonzalez Secretario de la SARH (218).

Asimismo se señaló que ANAGSA respetaría en todos sus términos las relaciones contraídas y que sería sustituida por aseguradoras comerciales y una de nueva creación (219).

Bajo el Nuevo Programa se han hecho evaluaciones de la trayectoria de Banrural, como por ejemplo en el Programa Crediticio de la Institución para 1990 se precisó que "en 11 años Banrural redujo 40% su cuota de crédito por hectárea" (220). En el Programa de Rehabilitación Financiera de la Institución para 1990, se estableció que Dos Billones 191 mil millones de pesos es la cartera vencida de Banrural, de los cuales el 57% corresponde al ciclo primavera-verano (PV) 88/88 y el 13% al otoño-invier-

-
- (217) LA JORNADA Economía, Jueves 19 de Febrero de 1990, México, D.F., P. 24.
- (218) LA JORNADA Economía, Sábado 3 de Febrero de 1990, México, D.F., P. 21.
- (219) LA JORNADA Economía, Martes 13 de Febrero de 1990, México, D.F., P. 19.
- (220) LA JORNADA Economía, Martes 3 de Abril de 1990, México, D.F., P. 17.

no 88/89, incluyendo en ambos casos los intereses (221). Este programa no incluyó la condonación o quita de capitales, sino únicamente facilidades de pago de los adeudos anteriores a los productores con potencial productivo siempre y cuando hubieran cumplido con sus obligaciones vigentes en la fecha. Sin embargo el 19 de Abril del mismo año se determinó congelar por seis meses la cartera vencida de Banrural por 1.2 billones de pesos aproximadamente, con el propósito de no dejar sin financiamiento el ciclo PV 90/90 (222). Aunque se declaró un día después que Banrural no otorgaría nuevos créditos a deudores morosos -- que no hubieran pagado 2.4 billones de pesos de los ciclos de 1989. El anuncio de congelar los adeudos no significó su cancelación (223).

En el mes de Mayo de 1990 el Secretario de Hacienda Pedro Aspe anunció la operación de una nueva aseguradora agrícola, en la Primera Convención Nacional de Aseguradores (224); así en el mes de Junio del mismo año el Secretario de Agricultura Hank -- Gonzalez, presentó a la nueva aseguradora AGROASEMEX, S.A., que empezó a funcionar a partir del ciclo PV 90/90 con un capital de 304 mil mdp, para dar continuidad al seguro agrícola oficial (225).

-
- (221) LA JORNADA ECONOMÍA, Viernes 6 de Abril de 1990, México, D.F., P. 17.
- (222) Primera Plana de LA JORNADA, Jueves 19 de Abril de 1990, México, D.F.
- (223) LA JORNADA Economía, Viernes 20 de Abril de 1990, México, D.F., P. 24.
- (224) LA JORNADA Economía, Martes 15 de Mayo de 1990, México, D.F., P. 23.
- (225) LA JORNADA Economía, Viernes 8 de Junio de 1990, México, D.F., P. 19.

No obstante lo precisado con anterioridad, en el año de 1990 -- Banrural tuvo problemas y el ejercicio de sus créditos decayó -- considerablemente, por lo que a fin de aplicar el programa de -- modernización, desarrolló diversas políticas que permitieron -- cumplir con sus metas. Destacan las siguientes acciones:

En Junio de dicho año, Banrural bajo en 12 puntos porcentuales -- la tasa de interés para créditos de avío, beneficiando a un mi -- llón de campesinos (226). El señalamiento de que la falta de -- pagos frena el programa crediticio para el ciclo agrícola de -- 1990, hecho por el Director General de Banrural en su informe -- al Consejo Directivo, estableció que sólo se habían recuperado -- 933 mil mdp de los créditos otorgados para el período PV 89/89, y que 3.3 millones de hectáreas en esa fecha estaban aún sin -- habilitar (227).

Finalmente, en el ciclo OI 90/91 Banrural anunció variaciones -- en su proyecto crediticio a la baja por los nuevos requisitos -- fijó AGROASEMEX, S.A., con lo cual se dejaron de beneficiar a -- miles de campesinos (228).

En consecuencia, Banrural se ha retirado gradualmente como pri -- mera institución oficial de crédito al campo y se han canaliza --

-
- (226) LA JORNADA Economía, Viernes 15 de Junio de 1990, México, D.F., P. 17.
- (227) LA JORNADA Economía, Martes 19 de Junio de 1990, México, D.F., P. 15.
- (228) LA JORNADA Economía, Martes 27 de Noviembre de 1990, Mé -- xico, D.F., P. 25.

do los recursos federales por otras vías como el es PRONASOL y a través de FIRA que para 1991 está prestando apoyos por 5.7 -- bdp al agro para impulsar a productores de bajos recursos (229). A lo anterior hay que agregar que para Banrural en 1990 los apo yos fiscales se redujeron de un billón 139 mil mdp a 795 mil -- mdp por las transferencias al PRONASOL, su endeudamiento neto - interno acumulado era de 475 mil mdp, integrado en su totalidad por aceptaciones bancarias para suplir la falta de pago de ---- ANAGSA que adeudaba a la institución 704 mil mdp (230). Por -- eso desde Junio de 1990 se estableció que AGROASEMEX, S A., no absorbería pérdidas, eliminando el gobierno federal subsidios - al seguro agropecuario a partir de 1991, como indica el "Manual de Principios y Políticas de Aseguramiento" que entregó el Di-- rector del organismo, Oscar Terroba, al Congreso Agrario Perma- nente (CAP) (231).

En conclusión, las condiciones de operación del nuevo programa- son variables, pero destaca el hecho de que en 1990 Banrural re dujo notoriamente su ejercicio de créditos y su recuperación de los ciclos agrícolas anteriores; razón por la cual para el año- de 1991 se registran variaciones al programa en el sentido de - que para el ciclo PV 91/91 se han incorporado los sujetos de --

-
- (229) LA JORNADA Economía, Sábado 16 de Febrero de 1991, Méxi- co, D.F., P. 32.
- (230) LA JORNADA Economía, Martes 27 de Noviembre de 1990, Mé- xico, D.F. P. 25.
- (231) LA JORNADA Economía, Lunes 18 de Junio de 1990, México,- D.F., P. 16.

crédito O.P. (Otros Productores), es decir aquellos con altos -
ingresos, al programa crediticio del Banco.

En suma, podemos afirmar que el nuevo programa aunque no se encuentra operando en forma excelente, a dos años de su establecimiento empieza a registrar una notoria mejoría en cuanto a su -
eficacia y a la obtención de resultados en la operativa y en --
los demás aspectos técnicos y financieros.

6.- VIABILIDAD ADMINISTRATIVA DEL PROYECTO

El nuevo proyecto de financiamiento al campo mexicano contenido en el Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994, - en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1990--1994, y en el Programa de Modernización y Fortalecimiento del Sistema Banrural en su concepción integral, tiene posibilidades de éxito de acuerdo a los objetivos generales establecidos para el campo en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 que son en tre otros aumentar la producción y productividad rural.

Dichos objetivos se podrán realizar sobre todo considerando que el nuevo proyecto hace descansar su realización en la explotación privada del campo y en el financiamiento por las instituciones de crédito reprivatizadas.

Como consecuencia tendremos que el sector público vía banca de fomento a través de Banrural reduce su participación como insti tución de crédito financiera del sector rural, los gobiernos de los Estados y los Municipios recobran mayor importancia en el - manejo y asignación de recursos para el campo, las instituciones de Banca Múltiple reprivatizadas recobran la primacía para el apoyo financiero del sector rural, y el gobierno federal canaliza sus recursos para apoyar a los productores a través de - otro tipo de organismos como los fideicomisos, sobre todo deseñ peñando importantes funciones en materia de descuentos de crédi tos a las diversas instituciones de Banca Múltiple y de Banca - de Desarrollo por medio de FIRA y de otros fideicomisos.

Respecto a Banrural cabe señalar que el éxito del programa tiene efectos positivos y negativos para la institución.

Desde el punto de vista positivo, al reducir Banrural su ejercicio de créditos y la selección de los sujetos de crédito, tiene mayores posibilidades de abatir su cartera vencida y obtener mejores niveles de recuperación crediticia, haciendo que dicha institución se vuelva más funcional, operativa y eficiente en el financiamiento de su clientela.

Desde el punto de vista negativo, Banrural limita su campo de acción al seleccionar a su clientela, perdiendo por lo tanto importancia financiera, administrativa y política como institución de Banca de Desarrollo.

Asimismo, se generan grandes posibilidades de que al reducir su presencia, Banrural en un mediano plazo no resulte atractivo para los productores como fuente financiera, derivándose como consecuencia la falta de ejercicio de créditos por parte de la institución, que a la larga propicie su inoperancia y como resultado se decida la liquidación y extinción de esta importante institución heredada de la Revolución Mexicana.

También a largo plazo consideramos que de no crearse las estructuras administrativas con capacidad técnica y financiera para la administración y control de los recursos financieros federales que se están proporcionando mediante el PRONASOL en los niveles estatales y municipales, de igual forma no tendrá éxito administrativamente el proyecto que se desarrolla.

De ahí la necesidad de prever no sólo el financiamiento a tra--

vés del PRONASOL, sino también, la creación de las estructuras administrativas con personal calificado para el desempeño de la actividad financiera en Estados y Municipios.

Asimismo, el proyecto se apoya en la elevación de la competitividad del sector a nivel internacional, por lo que también el éxito del proyecto depende en buena parte de los resultados que se logren a través del Tratado de Libre Comercio entre México, - los E.U.A. y Canadá, en materia agrícola. Con la apertura comercial derivada del tratado, es también de esperarse contar -- con mayores inversiones y recursos financieros provenientes en forma directa e indirecta del exterior, lo que también puede -- conducirnos al logro de los objetivos establecidos en el proyecto, los cuales son de índole económico, social, jurídicos y políticos entre otros.

En conclusión, la viabilidad administrativa del proyecto depende de muchos factores y variables que de ejecutarse harán posible el logro de los objetivos planteados.

Sin embargo, cabe señalar que también es necesario aplicar con rigor los planes y programas respectivos, de tal manera que sea posible llevar su seguimiento y apreciar los logros, errores, - deficiencias y desviaciones, para poderlos corregir por la vía económica, de política económica y administrativa del sector.

En consecuencia, una adecuada evaluación, seguimiento y control serán los instrumentos fundamentales para influir positivamente

en el logro de los objetivos del proyecto: en caso contrario, - estaremos nuevamente ante un fracaso de la Planeación y la Programación, en el diseño y aplicación de las políticas para el - sector que arrojen los resultados negativos que sexenio con sexenio se obtienen en el campo y nos mantienen ante las actuales condiciones de insuficiencia productiva y de dependencia alimentaria del exterior.

Por último, el proyecto puede ser administrativamente exitoso, - si en un marco jurídico adecuado se desarrollan acciones de --- coordinación y simplificación administrativa de las dependen--- cias, entidades, fideicomisos, instituciones de crédito de Banca Múltiple y de Banca de Desarrollo, y empresas de participación- estatal mayoritaria, con el propósito de eficientar, racionalizar y optimizar el crédito y los servicios complementarios al - crédito para el sector rural del país.

CAPITULO V

LAS FINANZAS DEL BANCO NACIONAL DE CREDITO RURAL, S.N.C.

- 1.- Instrumentos Financieros.
 - 1.1.- Actividad Financiera del Estado.
 - 1.2.- Actividad Financiera de Banrural.
- 2.- Mecanismos de Fondeo.
 - 2.1.- El Fondeo de Banrural Según la -
Legislación y Otras Disposiciones
Administrativas.
 - 2.2.- Los Ingresos de Banrural en 1988,
1989 y 1990.
 - 2.3.- Problemas Actuales para el Fondeo
de Banrural.
- 3.- La Programación y Presupuestación del
Gasto.
 - 3.1.- La Programación-Presupuestación -
del Gasto en General.
 - 3.2.- La Programación-Presupuestación -
del Gasto en Banrural.
 - 3.3.- Planes, Programas y Presupuesto -
del Banco en 1987, 1988, 1989, --
1990 y 1991.
- 4.- Asignación de Recursos.
 - 4.1.- Marco Teórico y Jurídico.
 - 4.2.- Política de Gastos e Inversiones-
de la Institución en 1989 y 1990.
- 5.- Política Financiera y Crediticia.
- 6.- Actual Situación Financiera.

1.- INSTRUMENTOS FINANCIEROS

1.1.- ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO

Los instrumentos financieros que maneja Banrural de manera especializada para otorgar créditos y financiar inversiones en el campo, se ubican de manera general y a nivel macroeconómico y macrojurídico, en el contexto de la actividad financiera del Estado, solamente que en este caso dentro de los límites que comprende su función y sus actividades en los términos de la Ley Orgánica del Sistema Banrural en diversos preceptos; y en el Reglamento Orgánico del Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C.,- y los Reglamentos Orgánicos de los Bancos Regionales integrantes del Sistema Banrural.

A nivel general por ejemplo, podemos citar a la actividad financiera del estado en la que para el sostenimiento de la organización y funcionamiento del mismo, implica necesariamente la realización de gastos que éste debe atender procurándose los recursos indispensables.

Los ingresos del Estado se originan normalmente por los impuestos que decreta, por los derechos, los productos y aprovechamientos que obtiene de sus actividades, y excepcionalmente por los financiamientos que contrata dentro o fuera del país.

Una vez que se ha obtenido el ingreso de la contribución de los

particulares, el poder público debe proceder a su inversión --- (232).

La actividad financiera del Estado se desarrolla en tres momentos fundamentales: el de la obtención de ingresos; la gestión o manejo de los recursos obtenidos y la administración y explotación de sus propios bienes patrimoniales de carácter permanente; y la realización de las erogaciones para el sostenimiento de -- las funciones públicas, la prestación de los servicios públicos y la realización de otras muy diversas actividades y gestiones, todo ello a través de un presupuesto (233).

De ahí la afirmación del Dr. Miguel Acosta Romero en el sentido de que la actividad financiera del Estado es "aquella que realiza para obtener los fondos necesarios destinados a satisfacer -- las necesidades públicas; es decir, puede tener un doble aspecto, entradas y salidas, activo y pasivo, gastos e ingresos. Esta actividad del Estado, desde luego, se desenvuelve en un -- plano nacional fundamentalmente, no persigue fines de lucro, -- pues es satisfacción de las necesidades para el progreso del Estado" (234).

Además dicha actividad tiene diversos aspectos que compartimos-

-
- (232) Cfr. GABINO FRAGA, Derecho Administrativo, Edit., Porrúa, 26ª Ed., México, D.F., 1987. Pp. 315, 316 y 328.
- (233) Cfr. SERGIO FRANCISCO DE LA GARZA, Derecho Financiero Mexicano, Edit., Porrúa, 3ª Ed., México, D.F., 1968. ---- Pp. 15 y 16.
- (234) Cfr. MIGUEL ACOSTA ROMERO, Segundo Curso de Derecho Administrativo, Edit., Porrúa, México, D.F. 1989. P. 378.

con el maestro Sergio Francisco de la Carza, en el sentido de - que comprende evidentemente un aspecto económico, un aspecto po lítico, un aspecto técnico-jurídico, y un aspecto sociológico - que caracterizan desde sus respectivos ángulos a la referida - actividad (235).

Lo anterior ha dado lugar al desprendimiento dentro del derecho administrativo de una materia especializada que se ha configura do como una rama autónoma del derecho público, denominada DERE- CHO FINANCIERO, que el maestro Sergio Francisco de la Garza de fine como "el conjunto de normas jurídicas que regulan la acti- vidad financiera del Estado en sus tres momentos a saber: en el establecimiento de los tributos y obtención de diversas clases- de recursos, en la gestión o manejo de sus bienes patrimoniales y en la erogación de recursos para los gastos públicos, así co- mo las relaciones jurídicas que en el ejercicio de dicha activi- dad se establecen entre los diversos órganos del Estado o entre dichos órganos y los particulares, ya sean deudores o acreedo- res del Estado" (236).

Analizando los tres momentos que integran la actividad financie- ra del Estado destaca el relativo a los Ingresos y a los Egre- sos.

(235) Cfr. SERGIO FRANCISCO DE LA GARZA, Ob. Cit. Pp. 15 a 18.

(236) Cfr. Idem. Pp. 25 y 26.

Con relación a LOS INGRESOS DEL ESTADO cabe precisar que generalmente se acepta su clasificación en ordinarios y extraordinarios; los primeros son aquellos que se perciben regularmente en cada ejercicio fiscal, y los segundos son aquellos que se perciben sólo cuando circunstancias anormales colocan al Estado frente a necesidades imprevistas que lo obligan a erogaciones extraordinarias, como sucede en casos de guerra, epidemia, catástrofe, déficit, etc.

LOS INGRESOS ORDINARIOS son los impuestos, los derechos, los productos, los aprovechamientos, las aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras, los accesorios y otros ingresos.

LOS INGRESOS EXTRAORDINARIOS son los impuestos extraordinarios, los derechos extraordinarios, las contribuciones, los empréstitos, la emisión de moneda, la expropiación, servicios personales y los ingresos destinados a partidas de reconstrucción según lo establece el maestro Ernesto Flores Zavala (237).

Aceptamos esta clasificación, no obstante que para algunos autores existen otras formas de clasificar los ingresos como por ejemplo el maestro Emilio Margain Manautou nos presenta la clasificación de Grizioti según el origen de los recursos del Estado ya sea que provengan de pasadas, presentes o futuras gene-

(237) Cfr. ERNESTO FLORES ZAVALA, Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, Edit., Porrúa, 27ª Ed., México, D.F., 1986. Pp. 23 y 24.

raciones. Para Einaudi los ingresos del Estado son derivados del impuesto y no derivados del impuesto. Hugh Dalton los clasifica en impuestos por una parte y, las restantes fuentes de ingresos por otra. Bielsa clasifica a los ingresos en tres grandes grupos: a).- Nacionales, Provinciales y Municipales; b).- Ordinarios y Extraordinarios; y c).- Originarios y Derivados. Finalmente el propio Margain Manautou propone su clasificación en Contribuciones y otros ingresos, quedando en el primer grupo los impuestos, derechos y contribuciones especiales, así como los respectivos causados en ejercicios anteriores; y comprendiendo el segundo grupo los productos, los aprovechamientos y los ingresos derivados de financiamientos crediticios tales como: emisión de bonos, emisión de papel moneda, descuento de documentos, empréstitos, etc. (238).

En cuanto a LOS EGRESOS o gastos públicos que nos indican el grado en que el Estado se propone influir en el desarrollo económico, podemos establecer la siguiente clasificación: gastos corrientes o de administración y gastos de capital, según sea que permitan o no la promoción de capital e incrementen o no el activo del Estado.

En el primer caso se encuentran todos aquellos gastos que representan el costo directo de la administración, las transferencias para el consumo, etc.; y en el segundo, los gastos de

(238) Cfr. EMILIO MARGAIN MANAUTOU, Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, Edit. Universidad Autónoma de Sn. Luis Potosí, 6a. Ed., SLP México, 1981. Pp. 61 a 68.

obras públicas y construcciones directas, las transferencias para inversión, etc. (239); de ahí que a los primeros también se les denomine gastos público de consumo, y a los segundos gasto-público de inversión (240).

Estos son los instrumentos financieros más importantes de que dispone el Estado para allegarse de los recursos necesarios y para invertirlos adecuadamente en las actividades económicas y sociales que demanda el país.

Sin embargo, en el actual contexto de crisis económica en México, de falta de inversión, de recursos financieros y en consecuencia de empleos; cobra importancia el perfeccionamiento de los instrumentos que sirven para obtener ingresos no solamente por la vía tributaria y ordinaria, sino fundamentalmente a través de la vía extraordinaria basada en la inversión extranjera directa e indirecta a través de empréstitos, en el marco de un mayor impulso al comercio internacional dentro de los nuevos esquemas de regionalización económica mundial en el que se inscribe el TLC.

De ahí la trascendencia de los mecanismos que permiten la obten

-
- (239) Cfr. RAFAEL GOMEZ MEDINA, La Política Económica y las Finanzas Públicas como instrumentos para el desarrollo Socio-económico de México, Tesis Profesional, Facultad de Derecho, UNAM, México, D.F., 1985. Pp. 296 y 297.
- (240) Cfr. ROBERTO ANGUIANO EQUIHUA, Las Finanzas del Sector Público en México, Edit., Textos Universitarios UNAM, México, D.F., 1968. P. 69.

ción eficiente de ingresos, cuya clasificación, importancia y - argumentos compartimos con los expuestos por el maestro Jaime - Pellicer Bermeo, profesor de la materia "Teoría del Crédito Pú- blico" en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM, que precisa: "Se sabe bien que los ingresos del Estado incluyen los productos o ingresos originarios prove- nientes de la explotación de los bienes patrimoniales de la Na- ción, así como los impuestos, derechos y aprovechamientos, que- serían los ingresos derivados, es decir, aquellos que el Estado recibe de los particulares. Estos renglones, a diferencia de - la actividad privada, no buscan el lucro y tienden a satisfacer necesidades hacia un bienestar general.

La clasificación de ellos, en el caso de México, se encuentra - desglosada en la Ley de Ingresos de la Federación, de promulga- ción anual, tal como funcionaron las finanzas públicas clásicas desde el siglo XVII, con ejercicios anuales (Guilliani Fonrouge); sin embargo, la obtención de crédito, que sería un ingreso deri- vado, ocupa una fracción separada de los otros rubros e incluye el crédito tanto interno como externo mediante la emisión de bo- no y títulos similares, además de <otros>. Aquí se podrían in- corporar todas las demás formas del financiamiento, entendido co- mo el préstamo de dinero a plazo y con intereses. En otro or- den de ideas se clasifica a los ingresos del Estado como ordina- rios y extraordinarios; considerando la deuda <pública externa> con carácter de ingreso extraordinario, pues el Estado recurre- a él <endeudamiento>, por lo menos en teoría, cuando se encuen-

tra ante una situación imprevista" (241).

El maestro Pellicer Bermeo destaca la importancia de la estructura jurídica y las leyes que rigen la actividad crediticia como parte de la actividad financiera del Estado en lo relativo a los ingresos extraordinarios derivados de créditos externos, sobre todo considerando que "posiblemente ningún país en el mundo depende sólo de sus ingresos tradicionales, pues sus requerimientos de desarrollo, la demanda de la población de bienes y servicios, los energéticos, la necesidad de mantener sus industrias al corriente con la dinámica tecnológica, y múltiples factores instan a los países a complementar el ahorro interno con el externo, a fin de arrontar los retos de un mundo cambiante. Esto les hace incrementar sus ingresos mediante el rubro de los no tributarios, de manera que protejan su estabilidad política. Así, tanto los países acreditantes como los acreditados han establecido las reglas del juego, unos para proteger tanto sus mercados como sus bancos, y otros para cuidar que los recursos obtenidos por la vía del préstamo se utilicen correctamente y - su posición deudora no los rebase, así como sus decisiones se deban tomar a la luz de una situación desventajosa... La promulgación de leyes de estricta observancia contribuye a facilitar la obtención del crédito externo" (242).

(241) Cfr. JAIME PELLICER BERMEO Y OTROS, Financiamiento del Gasto Público. Edit., Trillas, 1ª Ed., México, D.F., --- 1988. P. 140.

(242) Cfr. Idem. P. 140.

En términos generales estos son los conceptos, clasificación e importancia de los instrumentos financieros que maneja el Estado mexicano, mismos que se reproducen a un nivel micro en el interior de los mecanismos financieros que utiliza Banrural, los cuales se estudian a continuación.

1.2.- ACTIVIDAD FINANCIERA DE BANRURAL

Las finanzas del Sistema Banrural se están desarrollando con base en el PRONAFIDE 1990-1994 que contempla un PROGRAMA ESTRATEGICO DE BANCA DE DESARROLLO Y FONDOS DE FOMENTO con sus respectivas acciones para modernizar financieramente a la Banca de Desarrollo y los Fondos de Fomento.

El PRONAFIDE basándose en el sano manejo de la política hacienda ría impone la obligación de utilizar los recursos financieros con mayor eficiencia. Para ello, las acciones en materia de banca de desarrollo prevén la canalización eficiente y equitativa de los recursos crediticios mediante el cambio estructural de los bancos de desarrollo que comprende mecanismos de operación e instrumentos financieros eficaces y oportunos (243).

La política de saneamiento de las finanzas públicas ha implicado para las entidades financieras de fomento, una reducción, en términos reales, de los recursos fiscales disponibles para su operación. Por ello se pretende fortalecer los mecanismos de -

(243) Cfr. PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO-1990-1994, Ob. Cit. P. 18.

fondeo de las instituciones para que financien a su sector pero sin comprometer el esfuerzo de saneamiento fiscal (244). De ahí que también se establezca que el sistema operativo de las instituciones de fomento sea autofinanciable mejorando la administración de la cartera crediticia para distinguir entre subsidio y crédito, siendo indispensable su recuperación porque -- constituya la condición necesaria para lograr nuevos financiamientos (245).

En este marco, los instrumentos financieros que utiliza Banrural son ordinarios y extraordinarios tratándose de los INGRESOS y de diversa índole y naturaleza con respecto a los EGRESOS. En el caso de los ingresos, los instrumentos financieros de Banrural para 1990 por ejemplo, se integraron principalmente para su financiamiento y el del sector rural por: a).- Recuperaciones de crédito directas y a través de ANAGSA en liquidación; -- b).- Descuentos de cartera; c).- Captación interna neta; d).-- Otros ingresos; e).- Endeudamiento neto; y f).- Recursos fiscales (246).

El programa total ascendió a 8 billones 87 mil millones y significó un crecimiento de 43% respecto a 1989. Para 1990 el cambio sustancial se dió en la estructura de las recuperaciones, -

(244) Cfr. Idem. P. 19.

(245) Cfr. Idem. P. 20.

(246) Cfr. PROYECTO DE PRESUPUESTO INTEGRAL DE BANRURAL PARA 1990, aprobado por el H. Consejo Directivo de Banrural - en sesión del día 19 de Marzo de 1990, México, D.F., P.2.

reduciéndose de manera importante la participación de las indemnizaciones que representaron el 34% del total en 1989, a tan sólo el 23% en 1990, como resultado inicial de la aplicación de - las nuevas políticas crediticias fundamentadas en la reorientación de la atención institucional con mayor eficacia y flexibilidad hacia productores de bajo nivel económico con potencial - productivo, bajo esquemas de responsabilidad compartida.

Los descuentos de cartera con los fideicomisos FIRA y FICART -- significaron el 18% de los recursos del Plan de Operaciones dan do preferencia a los créditos refaccionarios que absorbieron el 88% de los recursos de descuento, contra el 72% operado en 1989.

Tocante a los recursos captados del público, se esperó revertir la tendencia negativa de 1989 y obtener \$71 mil millones que se destinaron a complementar el programa crediticio, toda vez que la coordinadora sectorial (SHCP) ha considerado conveniente que Banrural continúe con la función de captación, a efecto de apoyar la operación del crédito, cuidando atender su sector natural de mercado y vigilar la rentabilidad en cada una de las sucursales operativas que presten estos servicios.

El Gobierno Federal autorizó recursos fiscales para 1990 por -- \$ 1 billón 138 mil millones y endeudamiento neto de \$752 mil millones, con lo cual Banrural apoyó de manera más efectiva y suficiente a su población objetivo, a fin de alcanzar en el corto

plazo su transformación a sujetos de crédito desarrollados (247).

Las cifras descritas se muestran en el cuadro siguiente:

PROYECTO DE INGRESO DEL PRESUPUESTO 1990 Y SU COMPARACION CON LAS CIFRAS PRELIMINARES DEL EJERCICIO 1989.

(miles de millones de pesos)

INGRESOS	1989 cierre preliminar (1)	Presupuesto para 1990 (1)	Variación % (2/1)
Recuperaciones de crédito	3,457	4,998	45
Directas	2,290	3,866	69
ANAGSA (en liquidación)	1,167	1,132	-3
Descuento de Cartera	790	1,082	37
Captación Interna Neta	-91	71	178
Otros Ingresos	350	46	-87
Endeudamiento Neto	110*	752	577
Recursos Fiscales	1,029	1,136	11
Total	5,645	8,087	43

*Este endeudamiento junto con los \$715 mil millones contratados por cuenta de ANAGSA (en liquidación), fueron asumidos por acuerdo del 10-01-90 (248).

Con relación a los egresos por concepto de inversiones, financiamientos y gastos de Banrural, cabe señalar la siguiente clasificación: a).- Programa crediticio que comprende básicamente créditos de Avío y Refaccionarios; b).- Otros tipos de crédito; c).- Amortización de Descuentos; d).- Costos de Operación normales y los correspondientes al programa de reestructuración administrativa; e).- Inversiones físicas; f).- Costo financiero; y g).- Operaciones bancarias y Operaciones de egresos (249).

(247) Cfr. Idem. Pp. 1 a 3.

(248) Cfr. Idem. P. 2.

(249) Cfr. Idem. P. 4.

El programa crediticio ascendió a \$6 billones 9 mil millones, y rebasó en 53% a los créditos correspondientes al ejercicio de 1989. Contempló un aumento del 63% en los créditos refaccionarios para llegar a \$1 billón 59 mil millones. Las metas de habilitación se cuantificaron en 4.5 millones de hectáreas. El monto considerado para los créditos de avío registró un aumento del 51% en relación al cierre preliminar de 1989, para llegar a \$4 billones 877 mil millones.

El costo de operación incluyó el gasto extraordinario que implica el Programa de Reestructuración administrativa, estimado en alrededor de \$50 mil millones.

Las inversiones físicas para 1990 se calcularon por \$32 mil millones, destinándose de ellas el 55% al Programa Institucional de Desarrollo Informático, 32% para construcciones y adaptaciones y 13% para adquisición de mobiliario y equipo. Del monto mencionado, \$15 mil millones se financiaron con recursos propios provenientes de la venta de activos.

En materia de costo financiero, el correspondiente a bancos se estimó considerando únicamente el endeudamiento de 1990, ya que el 10 de Enero de 1990 la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento autorizó la asunción del endeudamiento neto de 1989 (250).

La situación descrita se precisa en el cuadro que se muestra en la siguiente página:

(250) Cfr. Idem. Pp. 4 y 5.

PROYECTO DE EGRESOS DEL PRESUPUESTO 1990 Y SU COMPARACION
CON LAS CIFRAS PRELIMINARES DEL EJERCICIO 1989

(miles de millones de pesos)

EGRESOS	1989 Cierre Preliminar (1)	Presupuesto para 1990 (2)	Variación % (2/1)
Programa Credi- ticio	3,934	6,009	53
Avíos	3,229	4,877	51
Refaccionarios	650	1,059	63
Otros tipos de crédito	55	73	33
Amortización de descuentos	361	430	19
Costo de Operación Normal	577	754	31
Programa Rees- truc. Admtnva.	577	704	22
Inversiones físicas	0	50	-
Costo Financiero	14	32	29
Op. Bancarias y Op. de Egresos	537	590	10
	222	272	23
(251) Total	5,645	8,087	43

Sin embargo cabe señalar que los instrumentos financieros de --
Banrural tanto de los ingresos como de los egresos, comprende --
una clasificación muy amplia que es adaptada en diversos docu-
mentos según los objetivos que se pretenda alcanzar.

Así, por ejemplo en el Informe del Ejercicio Presupuestal al --
mes de Diciembre de 1988 de la Subdirección General Fiduciaria--
se habla de los siguientes ingresos:

a).- Recuperaciones; b).- Apoyos fiscales; c).- Financiamientos
con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del
Banco Mundial (BM); y d).- Otros. Los Egresos son clasificados
en: a).- Gasto corriente; b).- Costo de operación; c).- Investi-
gación agropecuaria y forestal; d).- Estímulos a la producción;
e).- Créditos de avío y refaccionarios; f).- Obras de infraes-
trutura; g).- ganado y materias primas; h).- Inversiones en ac-
tivos fijos; i).- Alcance a productores; y j).- Otros. (252).

(251) Cfr. Idem. P. 4.

(252) CÉR. INFORME DEL EJERCICIO PRESUPUESTAL AL MES DE DICIEM-
BRE DE 1988, Subdirección General Fiduciaria, Banrural,--
S.N.C., México, D.F., 1989. P. 1.

A nivel Sistema Banrural encontramos una clasificación más amplia de los conceptos financieros y en consecuencia de los instrumentos financieros, en los Avances del Ejercicio Presupuestal, que al 31 de Diciembre de 1989 comprendió los siguientes ingresos:

1.- Recuperaciones de Planes de Operación del capital por concepto de Avío, Refaccionario, de Otras recuperaciones, y de sus respectivos intereses; 2.- Descuentos ante FIRA y FICART; 3.- Captación Neta Interna; 4.- Operaciones de Banca Múltiple con beneficios por intereses de préstamos de créditos en reciprocidad, comisiones cobradas y beneficios y productos diversos; 5.- Intereses de encaje legal; 6.- Otros ingresos derivados de reembolsos del personal comisionado en el área fiduciaria, venta de inmuebles, intereses diversos, venta de vehículos terrestres, venta de aviones, intereses cobrados a ANAGSA, Fondo de Protección de vehículos y liquidación de adeudos PRONAGRA; 7.- Recursos fiscales; 8.- Utilización de disponibilidades; y 9.- Asunción de pasivos internos.

En los referidos Avances del Ejercicio Presupuestal localizamos los siguientes egresos:

1.- Planes de Operación con créditos de Avío, Refaccionarios y otros tipos de créditos; 2.- Amortización de descuentos con FIRA y FICART; 3.- Costos de Financiamiento con Bancos; 4.- Costo de financiamiento con fideicomisos Fira y Ficart principalmente; 5.- Intereses de captación interna; 6.- Operaciones de Banca Múltiple que comprende préstamos en reciprocidad y comisiones pagadas; 7.- Encaje legal; 8.- Inversiones físicas; 9.- Costo de operación; y 10.- Otros egresos derivados de préstamos al personal, Fondo de reserva para pensiones al personal, pagos al INCA-RURAL, a los convenios CONACYT-BANRURAL-UNAM, honorarios a SESA, incentivos a inspectores de campo, intereses FER-TIMEX (SICOM), y apoyo financiero temporal a ANAGSA (253).

En síntesis, Banrural cuenta con amplios instrumentos financieros que le permiten allegarse de los recursos necesarios en forma adecuada e invertirlos de la mejor manera posible.

Para financiarse Banrural cuenta con ingresos ordinarios y ex-

(253) Cfr. AVANCE DEL EJERCICIO PRESUPUESTAL DEL SISTEMA BANRURAL AL 31 DE DICIEMBRE DE 1988, Banrural, México, D.F., 1989. P. 1.

traordinarios; en el primer caso depende de las recuperaciones de crédito y de los recursos fiscales básicamente, y en el segundo caso del endeudamiento interno y externo. Además cabe -- anotar que también está facultado para operar como institución de Banca Múltiple, por lo que en este concepto también cuenta con una importante facultad para obtener ingresos.

En materia de egresos, sus inversiones son susceptibles de efectuarse en un amplio marco de conceptos definidos y con sujeción principalmente a la Ley Orgánica del Sistema Banrural, la Ley - General de Crédito Rural, la Ley de Instituciones de Crédito, y las Normas de Operación de Crédito del Sistema Banrural, que le permiten atender en diversos aspectos los requerimientos financieros del sector rural, a los sujetos con posibilidades de ser acreditados por parte de Banrural.

2.- MECANISMOS DE FONDEO

2.1.- EL FONDEO DE BANRURAL SEGUN LA LEGISLACION Y OTRAS DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS

Los mecanismos de fondeo se constituyen por todas aquellas fuentes de financiamiento que Banrural puede utilizar con base en las facultades que le han sido conferidas en la Ley Orgánica -- del Sistema Banrural.

Dichas fuentes de financiamiento han sido utilizadas de diversas formas dependiendo de la política crediticia y financiera -- que se ha diseñado en los distintos períodos de gobierno.

Así, por ejemplo en el período 1982-1988 con el Presidente Miguel de la Madrid, financieramente se impuso la austeridad y -- disciplina presupuestal en Banrural, utilizando con mayor racionalidad sus fuentes de financiamiento.

La política financiera adoptada se sustentó en la utilización -- cada vez mayor de los recursos propios, en el uso hasta el mínimo indispensable de los apoyos fiscales, en la eliminación o re -- ducción del nivel de endeudamiento autorizado, así como el empleo adecuado de otros mecanismos financieros aprobados (254).

En el referido sexenio (1982-1988) se otorgó prioridad a los siguientes mecanismos de fondeo:

-
- (254) Cfr. INFORME DE AUTOEVALUACION SFXENAL 1982-1988, Sistema Financiero Mexicano, Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C., México, D.F., 1988. Pp. 65 y 66.

recuperaciones de crédito; mediante la elevación del índice de recuperaciones como la fuente principal de ingresos para financiar los planes de operación; captación de recursos del público mediante las actividades de captación y servicios bancarios - que proporcionan a la institución fondos a bajo costo; los apoyos fiscales, que fueron utilizados como una forma de subsidios transparentes del Gobierno Federal para el campo; los descuentos de créditos como un importante mecanismo que tiene la institución para allegarse recursos, dichos descuentos se utilizaron gradualmente cada año de manera más importante y fueron hechos principalmente ante el FIRA y el PICART; y finalmente, el endeudamiento neto que utilizó la institución para complementar sus ingresos, el cual fue de carácter externo, pero de manera más importante fue el endeudamiento interno integrado básicamente por préstamos interbancarios, créditos a la vista y por apoyos del Fondo de Financiamiento al sector público (255).

En el actual período de Gobierno (1988-1994) del Presidente Carlos Salinas de Gortari, los mecanismos de fondeo que se están utilizando y la política financiera para Banrural, está diseñada y se aplica en los términos del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1990-1994 (PRONAFIDE), además de otros ordenamientos e instrumentos administrativos.

De esta manera se han establecido en el PRONAFIDE entre otros objetivos, el fortalecimiento de los mecanismos de fondeo de --

las instituciones de fomento, a efecto de que amplien su capacidad de apoyo a los sectores económicos sin comprometer el esfuerzo de saneamiento fiscal (256).

La política de fondeo para 1990-1994 de las instituciones de crédito de fomento, perseguirá que la generación de ingresos vía operación se fortalezca y sustituya la necesidad de endeudamiento de las instituciones y transferencias fiscales del Gobierno Federal. El logro de este objetivo está determinado por los avances en los cambios estructurales llevados a cabo en los distintos sectores atendidos por la banca de desarrollo (en este caso del sector rural), cambios que permitan formar sujetos de crédito para la banca comercial (257).

Para el logro de lo anterior se prevén acciones que permitan hacer compatibles el fondeo de la banca de fomento con los requerimientos de recursos crediticios que ésta atiende, lo que implica adecuar los mecanismos de fondeo a los plazos y rendimientos apropiados para su operación.

También se considera limitar, por un lado, la captación de recursos del público vía instrumentos tradicionales de ahorro y, por otro, fomentar la captación de recursos a largo plazo, con objeto de hacer frente a la demanda de crédito para proyectos de larga maduración.

(256) Cfr. PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO-1990-1994, Ob. Cit. P. 19.

(257) Cfr. Idem. P. 20.

Asimismo, se pretende instituir un sistema de fondeo en bloque de los bancos de desarrollo que permita la colocación ordenada de sus instrumentos y contribuya, de esta manera, a desarrollar el mercado de dinero; propiciándose en mayor medida la emisión de bonos de desarrollo a mediano y largo plazos. Aunque cabe aclarar que en la actualidad Banrural no emite este tipo de Bonos.

De manera general también en el PRONAFIDE se calcula promover el uso más intensivo de las líneas de crédito contratadas con los organismos financieros internacionales, para destinarlos a programas de desarrollo sectorial, mediante el descuento o el cofinanciamiento; lo anterior para garantizar que la canalización de los recursos se realice bajo criterios sólidamente sustentados y conforme a los objetivos planteados para cada sector (258).

Con este entorno general para el fondeo de la banca de desarrollo, en Banrural se está actuando con los mecanismos de fondeo autorizados para dicha institución en el artículo 9º de la Ley orgánica del Sistema Banrural vigente que establece:

"Para el cumplimiento de los objetivos a que se refieren los artículos 3º, 4º y 6º anteriores (de la LOSB), la Sociedad podrá:

- 1.- Realizar las operaciones y prestar los servicios a que se refiere el artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito.
- Las operaciones señaladas en las fracciones I y II del citado artículo, las realizará con vistas a facilitar a los beneficiarios de sus actividades, el acceso al servicio público de banca y crédito y propiciar en ellos el hábito del ahorro y del uso de los servicios que presta el Sistema Bancario Nacional, de manera que no produzcan desajustes en el sistema de captación de recursos del público, en --

(258) Cfr. Idem. Pp. 15 a 21.

- los términos del artículo 47 de dicha Ley de Instituciones de Crédito;
- II.- Emitir bonos bancarios de desarrollo. Dichos títulos procurarán fomentar el desarrollo del mercado de capitales y la inversión institucional y serán susceptibles de colocarse entre el gran público inversionista, caso en el cual le serán aplicables las disposiciones legales respectivas;
- III.- Administrar por cuenta propia o ajena toda clase de empresas o sociedades; y
- IV.- Las demás actividades análogas y conexas relacionadas con sus objetivos que al efecto le señale la SHCP, incluyendo las de agente financiero del Gobierno Federal, en los términos de las disposiciones legales aplicables".

De lo anterior podemos señalar que Banrural está facultado para actuar como institución de Banca Múltiple como parte de sus mecanismos con que cuenta para fondearse. Respecto a los Bonos de Desarrollo cabe señalar que aunque legalmente está facultado para su manejo, en la práctica Banrural no ha recurrido a su uso, no obstante contar a través de éstos, con un poderoso instrumento para fondearse y que al mismo tiempo se promueve su utilización en el PRONAFIDE, como ya señalamos.

La administración de empresas por cuenta propia o ajena, Banrural no la efectúa a pesar de estar autorizado para ello.

Finalmente aún cuando puede realizar actividades como agente financiero del Gobierno Federal, dicha facultad administrativamente en la actualidad no la desarrolla, aunque en el pasado si recurrió a ella.

2.2.- LOS INGRESOS DE BANRURAL EN 1988, 1989 y 1990

Tratándose de los mecanismo de fondeo, los recursos fiscales son de los más importantes para el funcionamiento y operación -

del Sistema Banrural, ya que en una alta proporción Banrural se apoya en dichos recursos, después de los que obtiene a través - de las recuperaciones de los créditos otorgados en ciclos anteriores.

Así lo muestran las cifras al mes de Diciembre de 1988 según el Avance del Ejercicio Presupuestal que nos indica las cantidades obtenidas por concepto de ingresos en diferentes rubros bajo -- los términos del cuadro siguiente:

(millones de pesos)	
INGRESOS	EJERCICIO PRESUPUESTAL
1.- Recuperaciones de Planes de Operación	2'476,455
2.- Descuentos	654,643
3.- Captación Interna Neta	106,892
4.- Operaciones de Banca Múltiple	12,238
5.- Intereses de Encaje Legal	15,717
6.- Otros Ingresos	107,682
7.- Recursos Fiscales	949,871
8.- Utilización de Disponibilidades	120,000
9.- Asunción de Pasivos Internos	1'020,000
Total	<u>5'463,498</u> (259).

Como podemos observar, la importancia de los ingresos por mecanismos de fondeo en 1988 ocuparon los siguientes lugares en orden a los montos obtenidos:

En primer lugar las recuperaciones de planes de operación, en segundo sitio la asunción de pasivos internos, en tercera posición los recursos fiscales, las siguientes posiciones las ocupan respectivamente los descuentos, la utilización de otras disponibilidades, otros ingresos, la captación neta, los intereses de encaje legal y por último, las operaciones de Banca Múltiple.

En el año de 1989 encontramos una distribución del ejercicio de ingresos, similar a la señalada para 1988, con la salvedad de que Banrural pasa a depender en un mayor grado de los recursos-fiscales, que pasan del tercer lugar en importancia en 1988 a un segundo lugar para 1989. Lo anterior se demuestra con el siguiente cuadro:

(millones de pesos)	
INGRESOS	EJERCICIO PRESUPUESTAL
1.- Recuperaciones	3'457,429
Capital	2'485,649
Avío	2'322,372
Refaccionario	74,063
Otros tipos de crédito	59,031
Cartera Vencida	30,183
Intereses	971,780
2.- Captación Interna Neta	91,218
3.- Operaciones de Banca Múltiple	15,894
Intereses de Préstamos en Cartera	8,365
Comisiones Cobradas	4,958
Beneficios y Productos Diversos	2,571
4.- Intereses de Encaje Legal	5,579
5.- Descuentos	789,983
Fira	129,177
Ficart	660,806
6.- Recursos Fiscales	1'028,918
7.- Endeudamiento Interno Neto	825,144
8.- Otros Ingresos	328,552
9.- Utilización de Disponibilidades	0
Total	6'360,281 (260)

Del ejercicio presupuestal para 1989 se deduce la importancia que tuvieron diversos conceptos para la obtención de ingresos por parte de Banrural.

De esta forma, las recuperaciones de crédito constituyen la fuente financiera más importante; en segundo lugar se localizan

(260) AVANCE DEL EJERCICIO PRESUPUESTAL DEL SISTEMA BANRURAL - AL 31 DE DICIEMBRE DE 1989, Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C., México, D.F., 1989. P. 2.

los recursos fiscales; en tercero el endeudamiento interno neto; en cuarto los descuentos; en quinto otros ingresos; en sexto la captación interna neta; en séptimo las operaciones de banca múltiple y en octavo los intereses de encaje legal, por último se encuentra la utilización de disponibilidades que en 1989 por no existir, no se consideró ningún ingreso por este concepto.

Como se ve, aparte de las recuperaciones, Banrural depende de - recursos fiscales, endeudamiento interno neto y de descuentos - como las fuentes de ingresos más importantes; con lo que se deduce que los ingresos ajenos y extraordinarios tienen una gran importancia para el Banco. Sin embargo, ante la escasez de recursos fiscales y la cada vez más reducida posibilidad de obtener descuentos, así como de endeudarse, pero sobre todo ante la necesidad de sanearse financieramente, la institución debe depender en mayor medida de los recursos propios. Por ello la necesidad de recuperar los créditos de ciclos anteriores para poder seguir financiando los siguientes.

Por otra parte, analizando el ejercicio presupuestal de la Subdirección General Fiduciaria al 31 de Diciembre de 1988, encontramos interesantes variaciones respecto al de Banrural en general para 1988, según se comprueba en el siguiente cuadro:

(millones de pesos)	
INGRESOS	EJERCICIO PRESUPUESTAL
1.- Recuperaciones	467,606.0
2.- Apoyos Fiscales	207,924.9
3.- <u>Financiamiento</u>	<u>245,123.1</u>
Recurso BID	91,240.0
Banco Mundial	153,883.1
4.- Otros	<u>11,666.5</u>
Total	932,320.5 (261)

En este caso se incluyen los financiamientos externos y podemos distribuir los conceptos de la siguiente forma:

En primer término se ubican las recuperaciones, después el financiamiento, los apoyos fiscales y otros ingresos. A nivel fiduciario representan mayor importancia después de las recuperaciones, los ingresos provenientes de financiamientos que son -- utilizados eficazmente como un instrumento para fondear los fideicomisos que administra Banrural.

Por último, el proyecto de presupuesto de ingresos de Banrural-para 1990 presentó los siguientes cálculos:

(miles de millones de pesos)	
INGRESOS	PRESUPUESTO PARA 1990
1.- <u>Recuperaciones de Crédito</u>	<u>4,998</u>
Directas	3,866
ANAGSA (en liquidación)	1,132
2.- Descuentos de Cartera	1,082
3.- Captación Interna Neta	71
4.- Otros Ingresos	46
5.- Endeudamiento Neto	752
6.- Recursos Fiscales	<u>1,138</u>
Total	8,087 (262)

(261) INFORME DEL EJERCICIO PRESUPUESTAL AL MES DE DICIEMBRE -- DE 1988, Subdirección Gral. Fiduciaria, Ob. Cit. P. 1.

(262) PROYECTO DE INGRESOS DEL PRESUPUESTO 1990 en el PROYECTO DE PRESUPUESTO INTEGRAL DE BANRURAL PARA 1990, Ob. -- Cit. P. 2.

Los cálculos previeron obtener ingresos según su importancia en el siguiente orden: recuperaciones de crédito, recursos fiscales, descuentos de cartera, endeudamiento neto, captación interna neta y otros ingresos.

Las recuperaciones de crédito son la fuente más importante para financiar los programas y actividades de Banrural, por lo que se depende en gran medida de los índices de recuperación crediticia que se logren para que el Banco pueda seguir funcionando financieramente sano. Lo anterior considerando que aún cuando para 1990 los recursos fiscales son la segunda fuente de ingresos, de acuerdo a la nueva política y a los planes y programas para el sector, dichos recursos serán cada vez más escasos para el Banco, por lo que debe eficientar otros mecanismos de fondeo alternos que descansen esencialmente en las recuperaciones de crédito para estar en posibilidad de seguir financiando sanamente a sus acreditados, según se desprende de las declaraciones hechas por el Director General de Banrural el Ing. Jaime de la mora Gómez en un informe al Consejo Directivo que precisó: "la falta de pagos frena el programa crediticio para el ciclo agrícola 1990" (263).

También se destaca que el endeudamiento neto de Banrural tiene mayor relevancia al constituir actualmente una fuente de ingresos colocada en cuarta posición después de los descuentos de -- cartera que siguen siendo también importantes para Banrural.

(263) Cfr. LA JORNADA Economía, Martes 19 de Junio de 1990, México, D.F., P. 15.

2.3.- PROBLEMAS ACTUALES PARA EL FONDEO DE BANRURAL

Podemos concluir que Banrural cuenta con un amplio espectro de mecanismos de fondeo que ha utilizado de diversas formas dependiendo de las políticas que en su momento se han diseñado. En términos generales hay instrumentos (como los bonos de desarrollo y la administración de empresas) que no han sido utilizados o se han utilizado reducidamente; y otros muestran una operación limitada (como las operaciones de Banca Múltiple).

En consecuencia, si Banrural desea obtener mayores recursos, debe usar a plenitud sus facultades para operar todos los mecanismos de financiamiento que posee. Sin embargo como en la actualidad se busca el saneamiento financiero de la institución es de esperarse que no se fomentarán los ingresos a través del endeudamiento y los provenientes de recursos ajenos; sino que se pretende manejar recursos en forma revolvente que permita otorgar créditos dependiendo de la recuperación de los mismos según hemos establecido en capítulos anteriores y al inicio de éste, derivado de la política general para el sector y en los términos de los planes y programas para la Banca de Desarrollo, y en especial para Banrural, que se están aplicando.

De la misma forma, la falta de recuperación de los créditos por el no pago de los acreditados también para 1991 ya redujo en un primer término, el programa de operaciones de Banrural según se desprende de un informe rendido por el Director General de Ban-

rural ante el Consejo Directivo de la Institución en el que se señaló: "Banrural redujo en 681 mil millones de pesos su programa financiero para este año y bajó en 20 por ciento la superficie que habilitará en el presente año agrícola, por problemas de cartera vencida y rentabilidad. El programa financiero 1991 de Banrural, que autorizó la Cámara de Diputados, preveía que en este año agrícola se ejercieran 7 billones 482 mil millones de pesos; sin embargo, por recuperaciones crediticias menores a las estimadas y que afectan los recursos disponibles para el plan de operaciones, se determinó un ajuste y el presupuesto actual asciende a 6 billones 801 mil millones de pesos" (264).

Cabe señalar que los cambios importantes en materia financiera y de política crediticia en general para Banrural, obedecen a los nuevos planes y programas diseñados para el período de gobierno 1988-1994 del Lic. Carlos Salinas de Gortari. En lo que va del sexenio (aproximadamente tres años) se han implementado los cambios y se han generado las situaciones y problemas que en esta investigación se describen, entre los cuales se ubica el relativo a la falta de pago de los acreditados. Así lo demuestra un documento de la institución al afirmar que: "dejó de habilitar Banrural 2.8 millones de hectáreas en 2 años. Enfrenta graves problemas de liquidez por baja rentabilidad y considerable aumento en las Carteras vencidas" (265).

Así por ejemplo del ciclo primavera-verano 90/90, en el mes de

(264) Cfr. LA JORNADA El País, Lunes 6 de Marzo de 1991, México, D.F., P. 9.

(265) Cfr. LA JORNADA El País, Martes 7 de Mayo de 1991, México, D.F., P. 13.

Abril sólo se había recuperado el 30.9 por ciento del billón--- 626 mil millones de pesos destinados para créditos de avío. -- "Banrural se enfrenta a una activa resistencia de los productores para cubrir sus adeudos, la cultura del no pago está bien cimentada. Ante ello, determinó intensificar las acciones de cobranza -como identificación de los sujetos con problemas de pago y sus causas; una campaña en asambleas de acreditados, consejos consultivos e incluso mediante líderes campesinos; entrega de estados de cuenta con requerimiento de pago, cobranza vía judicial y visitas domiciliarias de supervisores y abogados a sujetos morosos- para aumentar la recuperación de los créditos" (266).

En respuesta, el dirigente de la CNC Maximiliano Silerio Esparza indicó que: "por la reestructuración de Banrural, para el ciclo P.V. 90/90 la superficie habilitada fue sólo de un millón - 212 mil hectáreas con un monto total de un billón 127 mil 258 - millones de pesos, de los cuales hasta Marzo de 1991 únicamente se había recuperado 306 mil 21 millones de pesos, es decir, el 27 por ciento del total" (267).

Finalmente, dicho líder advirtió que tan bajo porcentaje de recuperación podría traer como consecuencia que Banrural desapareza por no contar con los fondos necesarios para seguir habilitando al sector. Compartimos tal advertencia, pero además -- agregamos otras causas como serían la inoperancia y en conse---

(266) Cfr. Idem. P. 13

(267) Cfr. Idem. P. 13.

cuencia, la ineficacia de Banrural como institución financiera del sector rural, dentro del segmento de acreditados que se le han asignado, lo que evidentemente haría necesario plantear una reorganización definitiva de Banrural para evitar su probable disolución.

3.- LA PROGRAMACION Y PRESUPUESTACION DEL GASTO

3.1.- LA PROGRAMACION-PRESUPUESTACION DEL GASTO EN GENERAL.

La programación y presupuestación del gasto en Bantural se deriva de manera general de la programación y presupuestación contenida en la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público que precisa:

"la programación del gasto público Federal se basará en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto" (Art. 4º); "las actividades de programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal, estarán a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que dictará las disposiciones procedentes para el eficaz cumplimiento de sus funciones" (Art. 5º) -- (268).

Los anteriores son los lineamientos según los cuales el maestro Serra Rojas, se sustenta la Programación del gasto público (269).

Asimismo se deben considerar las normas establecidas en el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público que establecen los lineamientos de la programación-presupuestación del gasto público federal que comprende las acciones que deberán realizar las entidades para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias y metas derivadas de las directrices y planes de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal a través de la S.P.P. y las previsiones de -

(268) LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO, publicada en el D.O.F. el día 31 de Diciembre de 1976.

(269) Cfr. ANDRES SERRA ROJAS, Derrocho Administrativo, Edit., - Porrúa, 10ª Ed., Tomo II, México, D.F., 1981. Pp. 98 y 99.

gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como los pagos de pasivo o deuda pública que se requieran para cubrir los recursos humanos, materiales, financieros y de otra índole, estimados para el desarrollo de las acciones mencionadas (Art. 8º del RLPCGP).

La programación-presupuestación del gasto público se realizará con base en:

I.- Las políticas y directrices del programa de acción del sector público federal; II.- La evaluación de las realizaciones físicas y actividades financieras del ejercicio anterior; III.- El marco macroeconómico que para el ejercicio correspondiente elabore la SPP, con la participación que corresponde a la SHCP; IV.- Las políticas de gasto público que determine el Ejecutivo Federal a través de la SPP; y V.- El programa financiero general que elabore la SHCP (Art. 9º RLPCGP).

Por último, la programación-presupuestación del gasto público deberá realizarse considerando su interrelación con:

1.- Los diversos instrumentos de política económica y social que establezca el Ejecutivo Federal; 2.- Los acuerdos de concertación con los sectores privado y social y los convenios de coordinación con los gobiernos estatales; y 3.- Los acuerdos programáticos intersectoriales (Art. 10 RLPCGP) (270).

Por otra parte y desde un punto de vista general podemos definir al presupuesto según René Stourn citado por W.F. Willoughby como "un documento oficial que contiene un plan, preliminarmente aprobado por el Ejecutivo, de ingresos y gastos públicos" (271).

-
- (270) REGLAMENTO DE LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO, publicado en el D.O.F. el día 18 de Noviembre de 1981.
- (271) BENJAMÍN RETCHKIMAN K., Teoría de las Finanzas Públicas, Edit. UNAM, Tomo I, México, D.F., 1987. P. 291.

El presupuesto en su sentido tradicional según el maestro Serra Rojas es el "conjunto de previsiones financieras de un ente público, en virtud de las cuales se precisan los gastos calculados que ha de realizar durante un período de un año y evaluar los ingresos probables, con los que se cubran aquellos gastos, provenientes de los particulares y de sus propios recursos....- El presupuesto como instrumento político, económico y público, es el medio más poderoso de coordinación e integración de la vida económica y de orientación del desarrollo social" (272).

Para algunos autores, lo anterior ha dado lugar al surgimiento de una rama del derecho público, independiente del derecho administrativo denominada "DERECHO PRESUPUESTARIO" que por ejemplo el maestro Sainz de Rujañda define como:

"el conjunto de normas y principios jurídicos que regulan la -- preparación, aprobación, ejecución y control del presupuesto -- del Estado y de los demás entes públicos entendiéndose por presupuesto del Estado, el acto legislativo mediante el cual se autoriza el monto máximo de los gastos que el gobierno puede realizar durante un período de tiempo determinado en las atenciones que detalladamente se especifican y se prevén los ingresos necesarios para cubrirlos" (273).

Ahora bien, cuando nos referimos a la programación y presupuestación del gasto, hablamos del presupuesto de egresos como parte del presupuesto que lo distingue del presupuesto de ingresos establecido en la respectiva Ley de Ingresos.

De esta forma entendemos como presupuesto de egresos, la defini

(272) Cfr. ANDRES SEPRA ROJAS, Ob. Cit. P. 22.

(273) Cfr. FERNANDO SAINZ DE RUJANDA, Lecciones de Derecho Financiero, Edit. Universidad Complutense, Madrid, España, 1979. P. 422.

ción que nos da la ley cuando conceptualiza al Presupuesto de -
Egresos de la Federación como el que:

"contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, durante el período de un año a partir del 1º de Enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen" (274).

La regla anterior es aplicada proporcionalmente tratándose de -
la programación y presupuestación del gasto en Banrural.

En este marco y de manera específica para la Banca de Desarrollo, en el PRONAFIDE 1990-1994 se han diseñado acciones en materia de programación y presupuestación que buscan:

"hacer congruentes los programas operativos anuales y aquellos de mediano plazo de estas instituciones con la programación financiera global, con los programas sectoriales de mediano plazo y con la jerarquización de prioridades de la estrategia de desarrollo. Este proceso exige la adopción de medidas que garanticen el logro de los objetivos previstos, a fin de aprovechar de manera óptima los recursos financieros disponibles para apoyar las políticas de reestructuración y modernización de la economía del país. Con este fin se están aplicando programas de seguimiento para evaluar los avances en las metas globales y sectoriales contenidas en los programas anuales de las instituciones de fomento, mismas que se relacionan con las políticas de cambio estructural llevada a cabo en los distintos sectores que atienden estas instituciones" (275).

3.2.- LA PROGRAMACION-PRESUPUESTACION DEL GASTO EN BANRURAL.

De la misma forma la programación en Banrural está desarrollada

(274) Art. 15 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto -
Público, del 31 de Diciembre de 1976.

(275) Cfr. PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO-
1990-1994, Ob. Cit. P. 20.

con base en los principios y normas contenidos en el marco teórico de la programación y en la Ley de Planeación, que vinculan el programa institucional de Banrural a los planes y programas derivados del Sistema Nacional de Planeación Democrática que -- contempla planes y programas de diversa naturaleza como son por ejemplo los programas sectoriales, regionales, especiales y los citados programas institucionales que son definidos en nuestra legislación como aquellos que deben elaborar las entidades para estatales y que se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y en el programa sectorial correspondiente. Las entidades, al elaborar sus programas institucionales, se ajustarán, en lo conducente a la ley que regule su organización y funcionamiento. Asimismo, se establece que para la ejecución de los referidos - programas, se elaborarán programas anuales que incluirán los aspectos administrativos y de política económica y social correspondientes (276).

El otorgamiento de créditos es la actividad esencial que desarrolla Banrural; en función a ello, el sistema de programación del gasto en la institución se refiere a la programación del -- crédito. De esta forma y en congruencia con los principios del PRONAFIDE, las Normas de Operación de Crédito del Sistema Banrural establecen las bases no solamente para la programación del gasto, sino también de las diversas acciones a realizar por par

(276) Artículos 24 y 27 de la LEY DE PLANEACION, publicada en el D.O.F. el día 5 de Enero de 1983.

te de Banrural en este sentido.

Los programas de crédito a mediano plazo se integrarán con la participación de los productores, y en sus respectivos ámbitos de competencia, por los bancos regionales, las gerencias estatales y las sucursales operativas; serán congruentes con los programas de desarrollo federales, estatales y municipales para -- las regiones rurales (Art. 41 de las NOC). Los programas crediticios de mediano plazo atenderán los planteamientos de los productores rurales fundamentándose en estudios por sujeto de crédito, microregión y región (Art. 42 de las NOC).

Las sucursales operativas en su ámbito de competencia establecerán la coordinación con los Comités de los distritos de Desarrollo Rural para la elaboración de los programas distritales y de estudios y proyectos (Art. 43 de las NOC); asimismo, convendrán con los sujetos de crédito los programas y proyectos integrales de desarrollo económico (Art. 44 de las NOC).

A su vez, las gerencias estatales se coordinarán con los gobiernos de los estados, con las instituciones representadas en el Comité de Desarrollo Estatal y con las organizaciones de productores, para la programación, formulación e instrumentación de estudios, programas y proyectos (Art. 45 de las NOC).

Los bancos regionales mediante acuerdos de coordinación y concertación realizarán programas y proyectos de mediano plazo, en los que se concreten las responsabilidades de los productores, gobiernos de los estados, instituciones que participen y del --

propio banco (Art. 46 de las NOC).

En sus respectivos ámbitos de competencia, los bancos regionales, las gerencias estatales y las sucursales operativas, integrarán programas anuales de crédito y planes de operación cíclicos, en congruencia con las demandas de los sujetos de crédito y con los programas y proyectos de desarrollo económico que establezcan para el mediano plazo (Art. 47 de las NOC).

Los programas anuales de crédito, los planes de operación y las modificaciones a los mismos serán sancionados por los Comités de Crédito (Art. 48 de las NOC) (277).

Esta es la actual estructura de la programación y presupuestación del gasto en Banrural; sin embargo, cabe señalar que es a partir de 1984 y ante la necesidad de involucrar de lleno a los Bancos Regionales en las tareas programáticas, que se instituyó el proceso de programación-presupuestación en congruencia con las disposiciones del Gobierno Federal en la materia.

En tal virtud, fue necesario desarrollar en las áreas centrales del Banco Nacional, el diseño de dicho proceso, los mecanismos e instrumentos necesarios para su ejecución, delegando a los bancos regionales la responsabilidad de preparar los documentos necesarios para su aplicación (278).

A la fecha, Banrural ha diseñado una serie de programas que es-

-
- (277) NORMAS DE OPERACIÓN DE CRÉDITO DEL SISTEMA BANRURAL, Ob. Cit. P. 10.
- (278) Cfr. INFORME DE AUTOEVALUACIÓN SEXENAL 1982-1988, Sistema Financiero Mexicano, Banrural, S.N.C, México, D.F., -- 1988. Pp. 44 y 45.

tán vinculados al presupuesto de manera sustancial, entre los -- que destacan los programas crediticios que se elaboran para cada ciclo agrícola (primavera-verano y otoño-invierno), y los -- programas financieros que se elaboran por año fiscal.

En Banrural la actividad de programación y presupuestación delgasto está vinculada a la actual etapa que vive el Banco en materia de instrumentación de los compromisos de cambio estructural que deriva de los objetivos y acciones que tienen relación-- e inciden sobre la institución a partir del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, el PRONAFIDE 1990-1994, el Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994, y el Programa de Modernización y Fortalecimiento del Sistema Banrural que a su vez está sustentado en 7 líneas de acción principales contenidas en subprogramas que hoy se están aplicando y que son:

1.- Política Crediticia; 2.- Transferencia de Funciones a los -- Productores; 3.- Estrategia Financiera; 4.- Modernización Administrativa; 5.- Racionalización Fideciaria; 6.- Coordinación -- Banrural-ANAGSA (hoy Agroasemex, S.A.); y 7.- Transparencia de la Operación (279).

Dichos subprogramas fueron obtenidos de la "Propuesta de Organización Programática para la Instrumentación del Proyecto Político de Banrural", y a dicho número se han reducido los 12 programas originales que fueron sintetizados en las referidas 7 líneas --

(279) Cfr. Informe de Autoevaluación de los Avances Alcanzados en la Etapa de Instrumentación de los Compromisos de Cambio Estructural, Informe presentado al H. Consejo Directivo de Banrural por el Director General de dicha Institución, en la sesión celebrada el 7 de Diciembre de 1989, en México, D.F.

neas de acción cuyo contenido no se estudia en esta parte, por haberse tratado en el capítulo IV, tema No. 4 de esta investigación.

3.3.- PLANES, PROGRAMAS Y PRESUPUESTO DEL BANCO
EN 1987, 1988, 1989, 1990 y 1991

Técnicamente la actividad de programación y presupuestación del gasto en Banrural se ha efectuado de manera adecuada, configurando por un lado los programas a desarrollar por la institución, y ordenando por otro lado los recursos, o gastos que va a realizar para apoyar a los referidos programas, a través del presupuesto de egresos de la institución que anualmente se prepara, aprueba y ejecuta, incorporándose al Presupuesto de Egresos de la Federación y que por ejemplo para el año pasado (1990) ascendió a la cantidad de \$8,087 (ocho billones ochenta y siete mil mdp); distribuyéndose de la siguiente manera:

(miles de millones de pesos)

EGRESOS	PRESUPUESTO PARA 1990
<u>Programa Crediticio</u>	<u>6,009</u>
Avios	4,877
Refaccionarios	1,059
Otros Tipos de Crédito	73
Amortización de Descuentos	430
<u>Costo de Operación</u>	<u>754</u>
Normal	704
Programa Reestruct. Admtniva.	50
Inversiones Físicas	32
Costo Financiero	590
Op. Bancarias y O. Egresos	272
Total	8,087 (280)

(280) PROYECTO DE EGRESOS DEL PRESUPUESTO PARA 1990, en PROYECTO DE PRESUPUESTO INTEGRAL DE BANRURAL PARA 1990, Ob. -- Cit. P. 4.

Los programas que está aplicando Banrural se pueden clasificar de dos formas: 1.- Programas Administrativos; y 2.- Programas Operativos.

Respecto a los Programas Administrativos se concluye que se están realizando con resultados positivos a la fecha (Septiembre de 1991) y en forma permanente en lo que va del sexenio con logros parciales a partir de su establecimiento en las líneas de política institucional definidas desde Enero de 1989 en forma oficial en diversos documentos, y aprobadas en la sesión del Consejo Directivo del Banco del día 20 de Enero de 1989 (281). Un informe de autoevaluación de gestión de Banrural en 1989 nos muestra las metas realizadas en materia de Programación Administrativa al señalar:

"cumpliendo con las directrices dictadas en la materia, se logró concretar la reestructuración orgánica y funcional del Banco Nacional; el inicio de la reestructuración de los Bancos Regionales; la constitución de las Gerencias Estatales y la adecuación, redimensionamiento y fortalecimiento de las sucursales operativas; la determinación de las bases y el comienzo de la transformación de la fuerza de trabajo; y el mejoramiento de los sistemas de información. Por otra parte, se dio estricto cumplimiento a las disposiciones en materia de disciplina, austeridad y racionalidad en el gasto, observando los montos para la adjudicación de pedidos y contratos previstos en el presupuesto de egresos correspondiente al ejercicio de 1989" (282).

A lo anterior hay que agregar que para el mes de Septiembre de 1991 los programas administrativos siguen avanzando con la rees

-
- (281) Cfr. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA INSTITUCIONAL DE BANRURAL, - aprobados en documento presentado por el Director Gral. de la Institución ante el H. Consejo Directivo del Banco, en la sesión efectuada el 20 de Enero de 1989, México, D.F.
- (282) Cfr. INFORME DE AUTOEVALUACION DE GESTION DE BANRURAL, - PARA 1989, documento presentado por el Director Gral. del Banco ante el H. Consejo Directivo de la Institución, en sesión del 12 de Marzo de 1990. México, D.F. Pp. 14 y 15.

estructuración orgánica y funcional del Banco a través de la compactación y fusión de áreas (Direcciones Adjuntas, Subdirecciones Generales, Gerencias y Coordinaciones de Área entre otras), y con el programa de liquidaciones de personal.

Por lo que respecta a los Programas Operativos, cabe señalar -- que han mostrado una tendencia decadente tanto en los ingresos -- como los egresos, ya que a partir de 1988 ni se han obtenido -- los ingresos esperados a través de las recuperaciones de crédito --, ni se han ejercido los planes de operación de crédito en -- los montos calculados. Ello debido a la nueva política financiera y crediticia que hace descansar los programas de operación en los niveles de recuperación de créditos que se logren; -- y como estos a Septiembre de 1991 son demasiado bajos, el ejercicio de créditos en consecuencia se encuentra deprimido.

Dichas aseveraciones se corroboran con las notas periodísticas citadas en el tema No. 2 de éste capítulo.

Asimismo, se demuestra con la evolución histórica que registra el avance del ejercicio presupuestal de los ingresos y los egresos en los años de 1987, 1988 y 1989 que ha continuación se describe:

INGRESOS RECUP. DE CREDITO	(millones de pesos)			PORCENTAJE EJERCIDO
	PRESUPUESTO	EJERCICIO	DESVIACION ABSOLUTA	
1987	1'221,125	1'368,137	146,952	112
1988	2'649,074	3'476,455	172,619	95
(283) 1989	4'264,096	3'457,429	806,667	81

(283) Cfr. AVANCES DEL EJERCICIO PRESUPUESTAL DEL SISTEMA BARRURAL al 31 de Diciembre de 1987, 1988 y 1989, Barrural, S.N.C., México, D.F., Tres documentos de años 1987, 1988, y 1989.

Como se aprecia, el porcentaje ha decrecido de un 112% que se--
presentó en 1987 más de lo esperado como ingreso por recupera--
ciones de crédito, a un 93% en 1988 y a un 81% en 1989; esta --
tendencia continuó durante 1990 y permanece en 1991.

Tocante a los egresos, se manifiestan las mismas desviaciones -
en las que gradualmente no se han ido ejerciendo los planes de-
operación de crédito en los porcentajes esperados según se pue-
de ver en el siguiente cuadro:

(millones de pesos)

EGRESOS PLANES DE OPERACION	PRESUPUESTO	EJERCICIO	DESVIACION ABSOLUTA	PORCENTAJE EJERCIDO
1987	1'750,121	1'751,805	1,684	100
1988	4'184,019	3'970,982	213,037	95
(284) 1989	5'391,089	3'934,000	1'457,089	73

De un 100% del presupuesto ejercido en 1987 se decayó a un 95%--
en 1988 y a un 73% para 1989. Para 1990 y 1991 los porcentajes
han disminuido aún más, principalmente por la falta de recupera-
ción de créditos como lo citamos en el tema anterior de éste ca
pítulo; pero además por otras razones como es la reducida clien
tela con que cuenta ahora Banrural, la que al parecer ya no tie
ne interés en recurrir a Banrural para solicitar créditos.

Asimismo los pocos acreditados que habilita o refacciona Banru-
ral no cubren sus adeudos. A lo anterior se agrega el éxito --
que ha tenido el PRONASOL financiando al campo lo cual ha resta
do presencia e importancia a Banrural.

(284) Cfr. Idem.

Estos fenómenos explican la situación financiera de Banrural -- que aún contando con una adecuada programación y presupuesta--- ción técnica y con un avance suficiente en los programas administrativos; no ha funcionado en el ámbito operativo.

Por ello en la actualidad se continúan investigando y perfeccionando algunos aspectos técnicos y administrativos ante la urgencia que existe para hacer funcional y operativo al nuevo Banrural, aunque cabe señalar que las perspectivas negativas al mes de Septiembre de 1991 son las mismas y aún no se encuentra como solucionar dos problemas fundamentales: la baja recuperación de créditos y la falta de requerimiento de financiamientos por el segmento de mercado que corresponde al Banco.

La solución a dichos problemas es compleja pero consideramos -- que hasta cierto punto es normal por diversas razones, sin embargo dichos problemas se explican así:

- 1.- Se vive una etapa de transición que hace prever el comportamiento de los indicadores financieros como se están presentando.
- 2.- El nuevo programa no está adecuado al entorno macroeconómico que presenta el campo desde el punto de vista de producción, precios, etc.
- 3.- La falta de inserción del nuevo programa al sistema jurídico nacional, por carecer los ordenamientos jurídicos que lo sustentan de las reformas que permitan su aplicación y validez legal, así como por la contradicción que se genera y la imposibilidad de efectuar dichas reformas sin contravenir el orden constitucional.

4.- Las condiciones sociales imperantes en el campo que son las mismas de pobreza y atraso tratándose de los clientes de Banrural, y que aún no han entendido la esencia del nuevo programa.

5.- Aspectos psicológicos y políticos que impiden por un lado a los acreditados adaptarse a las nuevas condiciones, y por otro, se sigue utilizando al crédito de Banrural como bandera política por parte de los líderes agrarios.

En síntesis, Banrural cuenta con un adecuado proceso de programación y presupuestación del gasto y de las finanzas en general, que le permiten desarrollar su actividad financiera e identificar los comportamientos de sus finanzas para sanearlas, corregirlas y como en este caso, mostrar las deficiencias e irregularidades que se detectan en la operación crediticia.

4.- ASIGNACION DE RECURSOS

4.1.- MARCO TEORICO Y JURIDICO

Cuando nos referimos a la asignación de recursos que efectúa -- Banrural para el cumplimiento de sus fines y objetivos debemos -- entender que se realiza partiendo de los principios y normas ge -- nerales que rigen al gasto público federal el cual comprende -- las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión fisi -- ca, inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pú -- blica que realizan las dependencias y entidades señaladas en el artículo 2º fracciones I a VIII de la Ley de Presupuesto, Conta -- bilidad y Gasto Público.

Podemos definir al gasto público en los términos en que lo hace el Dr. Acosta Romero al señalar que:

"es la erogación que realiza el Estado en cumplimiento de su ac -- tividad, que siempre es de interés general y conforme a las dis -- posiciones legales. Generalmente el estado hace un cálculo de -- los posibles gastos que va a tener en un período determinado; -- este puede comprender un año como en México, o más, de acuerdo -- con lo que cada país tiene establecido, ya sea que tenga planes -- financieros o planes de desarrollo económico que cumplir en de -- terminado período. La estimación que se hace es de las eroga -- ciones que afrontará en ese lapso, por cualquier concepto, es -- decir, sueldos a sus empleados, gastos de conservación, de ad -- quisición de equipo y maquinaria e inversiones a corto, mediano -- y largo plazo" (285).

El gasto público comprende la totalidad de los egresos que efec -- túa una dependencia, una entidad o un organismo; dichos egresos

(285) MIGUEL ACOSTA ROMERO, Segundo Curso DE Derecho Adminis -- trativo, Pp. 375 a 380.

están contenidos en un presupuesto que es formulado, aprobado y aplicado conforme a las disposiciones jurídicas y administrativas vigentes, de las cuales ya hemos hecho referencia en los temas precedentes de éste capítulo.

En consecuencia, la asignación de recursos para los gastos o -- egresos de Banrural se efectúan a través del respectivo presupuesto de la institución formulados con base en las técnicas de programación y presupuestación del gasto que utiliza la institución.

La asignación de recursos en Banrural se efectúa jurídicamente en los términos de la LOSB que determina el objeto del Sistema-Banrural que es el financiamiento a la producción primaria agropecuaria y forestal, las actividades complementarias de beneficio, almacenamiento, transportación, industrialización y comercialización que lleven a cabo los productores habilitados (Art. 3º de la LOSB) (286).

Para la realización de su objeto, Banrural está facultado para:

1.- Procurar que los apoyos y recursos que canalicen, propicien el desarrollo integral de los productores acreditados; 2.- Promover y realizar proyectos que tiendan a satisfacer necesidades del sector rural en las distintas zonas del país, o que propicien el mejor uso de los recursos de cada región; 3.- Promover el desarrollo tecnológico, la capacitación y el incremento de la producción y de la productividad de las empresas del sector rural; 4.- Gestionar y, en su caso, obtener concesiones, permisos y autorizaciones para la prestación de servicios públicos o para el aprovechamiento de recursos naturales, con el fin de -- aportarlos a empresas cuya creación promueva; 5.- Financiar la-

(286) Ley Orgánica del Sistema Banrural, publicada en el D.O.F. el día 13 de Enero de 1986.

adquisición de los insumos, maquinaria y equipo que requieran - los acreditados para sus actividades productivas, con objeto de aprovechar las condiciones de mercado; 6.- Actuar con el carácter de corresponsales de los bancos del propio sistema; 7.- Contratar créditos cuyos recursos se canalicen hacia el sector; y 8.- Llevar a cabo todas aquellas actividades que el Gobierno Federal les encomiende por conducto de la SHCP, para la promoción y desarrollo del sector rural del país, inclusive el financiamiento de programas de vivienda campesina y de agripesca (Art.- 4º LOSB).

Además de lo señalado, el Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C. tiene por objeto:

a).- Organizar, reglamentar y supervisar el funcionamiento de - los bancos regionales de crédito rural; b).- Apoyar a los bancos regionales de crédito rural mediante el otorgamiento de líneas de crédito y operaciones de descuento y redescuento de su cartera; c).- Auspiciar la constitución, organización y capacitación de los sujetos de crédito, en los términos de las disposiciones aplicables; d).- Financiar, con base en programas operativos, las adquisiciones de insumos, maquinaria y equipo que requieran los acreditados para sus actividades productivas; -- e).- Fijar las bases de los programas operativos conforme a los cuales los consejos directivos de los bancos regionales podrán autorizar el financiamiento de insumos; y f).- Contratar crédito cuyos recursos se canalicen hacia el sector rural, conforme a las disposiciones legales aplicables (Art. 6º LOSB).

Asimismo, los gastos de inversión del banco, además de los de - administración, se efectúan mediante el otorgamiento de préstamos que están definidos en la Ley General de Crédito Rural de - la siguiente manera:

I.- Préstamos de habilitación o de avío; II.- Préstamos refa---
ccionarios para la producción primaria; III.- Préstamos refa---
ccionarios para la industria rural; IV.- Préstamos para la vi---
vienda campesina; V.- Préstamos preñdarlos; y VI.- Préstamos pa---
ra el consumo familiar (Arts. 109 al 120 LGCR) (287).

En este marco teórico y legal de la asignación de recursos, Ban
rural ha efectuado sus gastos en apego al mismo, pero registran

(287) Ley General de Crédito Rural, publicada en el D.O.F. el-
día 5 de Abril de 1976.

do variaciones de acuerdo a las políticas créditicias y financieras que en los distintos períodos de gobierno se han aplicado a la institución.

De tal manera por ejemplo en el sexenio anterior, ante la crisis general por la que atravesaba el país al iniciarse la administración del Presidente Miguel de la Madrid, se definieron e implementaron una serie de políticas y programas de austeridad en el gasto público. En consecuencia, las diversas medidas que se adoptaron tuvieron el propósito específico de reducir al máximo posible los gastos corriente y de inversión en el sector público, lo que desencadenó un proceso profundo de revisión de todas las partidas presupuestales para determinar, con base en un criterio de prioridad y racionalización, la forma, montos y tiempos en que se verían afectadas (288).

Así, a partir de 1983 el Sistema Banrural comenzó a ejecutar un conjunto de actividades específicas cuya finalidad fue abatir permanentemente sus gastos de administración. Para ello, en ese año se concretaron algunos estudios y análisis sobre la operación funcional de todo el Banco y, en paralelo, se establecieron las primeras medidas de racionalización en la erogación y empleo de recursos. No es sino hasta mediados de 1984 cuando cobra una nueva dimensión este proceso, ya que se articula la política de reducción del gasto con todas aquellas tareas y me-

(288) Cfr. INFORME DE AUTOEVALUACION SEXENAL 1982-1988, Sistema Financiero Mexicano, Banrural, S.N.C., México, D.F.,- 1988. P. 98.

tas que tendían a regularizar, hacer eficiente y mejorar, a mediano plazo, la operación del sistema. En concordancia con las políticas de austeridad dictadas por el Ejecutivo Federal, se redujo también el costo de operación del sistema en su conjunto (289).

Para el presente período de gobierno, Banrural está asignando - sus recursos de acuerdo a los lineamientos y directrices establecidos en el PRONAFIDE 1990-1994 que precisa una política en donde se revise permanentemente el esquema de tasas de interés preferenciales, así como las condiciones inherentes al otorgamiento de crédito, tales como plazos de vencimiento, períodos de gracia y periodicidad en los cobros de intereses. Las tasas activas, ordena el documento "deberán cubrir -por lo menos- el costo financiero y administrativo de los recursos involucrados, a fin de mantener e incrementar el patrimonio de cada institución, para que paulatinamente aumente la derrama crediticia y se eliminen las transferencias fiscales" (290).

Aunque el subsidio financiero implícito en el crédito preferencial ha tenido un papel clave en la promoción de actividades y regiones prioritarias; de 1986 a la fecha se avanzó en la racionalización de los subsidios financieros con la corrección de algunos rezagos históricos observados en las tasas de interés pre

(289) Cfr. Idem. Pp. 98 y 99.

(290) Cfr. PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO-1990-1994, Ob. Cit. P. 19.

ferenciales y la modificación de la estructura de las mismas para diversos beneficiarios (291).

Las acciones previstas en el PRONAFIDE para modernizar la asignación y canalización del crédito en la banca de desarrollo y fondos de fomento, prevé la aplicación de criterios basados en la rentabilidad de los proyectos, y la complementación de los créditos con servicios adicionados como la asistencia técnica, ingeniería financiera y capacitación de productores, a efecto de garantizar el éxito de los proyectos, la capitalización de los acreditados y la incorporación de tecnologías modernas --- (292).

4.2.- POLITICA DE GASTO E INVERSIONES DE LA INSTITUCION EN 1989 Y 1990

Con fundamento en lo expresado en el tema anterior, en la actualidad Banrural al igual que en el año de 1989 ha asignado sus recursos en los términos y proporciones que nos muestra el ejercicio del programa financiero de Banrural para 1989, en el cuadro de la siguiente página:

(291) Cfr. Idem. P. 19.

(292) Cfr. Idem. P. 21.

(millones de pesos)

EGRESOS	PRESUPUESTO AUTORIZADO	EJERCICIO	VARIACION	EJERCICIO %
Planes de Operac.	5'391,089	3'934,000	1'457,089	73
AVIO	4'696,583	3'229,361	1'467,222	69
Refaccionario	659,671	650,128	9,543	99
Otros Tipos de Créditos	34,835	54,511	19,676	156
Amortización de Descuentos	281,263	361,353	80,090	128
Fira	26,791	27,140	349	101
Ficart	254,472	334,213	79,741	131
Costo de Financ. con Bancos	271,877	208,499	63,378	77
Costo de Financ. con Fideicomisos	216,969	328,959	111,990	152
Intereses sobre captac. interna	97,185	85,947	11,238	88
Encaje legal	5,797	6,995	12,792	N.A.
Operaciones de Banca Múltiple	25,213	81	25,294	N.A.
Préstamos en Reciprocidad	25,000	293	25,293	N.A.
Comisiones pagadas	213	212	1	100
Costo de Operación	572,781	577,055	4,274	101
Inversiones	13,767	13,724	43	100
Otros Egresos	117,865	143,082	25,217	121
Préstamos al personal	38,805	27,261	11,544	70
Fondo Rva. Pens. Pers.	71,902	80,197	8,295	112
Costo Pers. Com. Fid. H.	0	0	0	0
INCA-RURAL	660	600	60	91
Incent. a Insp. de Campo	0	0	0	0
Honorarios a SESA	5,188	5,190	2	100
Otros	1,310	29,834	28,524	&
Apoyos Transitorios	0	714,738	714,738	0
ANAGSA	0	714,738	714,738	0
Total	6'993,806	6'360,281	633,525	91 (293)

N.A. NO APLICABLE
& SUPERIOR AL 500%

El ejercicio del presupuesto ha decrecido gradualmente de 1987-

(293) AVANCE DEL EJERCICIO PRESUPUESTAL DEL SISTEMA BANRURAL -
AL 31 DE DICIEMBRE DE 1989, Banco Nacional de Crédito Ru-
ral, S.N.C., México, D.F., 1989. P. 2.

a 1989 como se aprecia en el tema anterior de este capítulo; y en el año de 1989 la principal actividad de Banrural que es el ejercicio de créditos, aún cuando significó la mayor partida -- presupuestal ejercida (\$3'934,000 mdp) únicamente se utilizó el 73% del presupuesto autorizado para dicho rubro. Las siguientes actividades que representaron egresos para Banrural en orden de importancia fueron: a).- El costo de financiamiento con fideicomisos con \$111,990 mdp ejercidos; b).- La amortización de descuentos con \$80,090 mdp; c).- El costo de financiamiento con bancos \$63,378 mdp; d).- Las operaciones de Banca Múltiple \$25,294 mdp; e).- El encaje legal \$12,792 mdp; f).- Los intereses sobre captación interna \$11,238; y g).- Los costos de operación \$4,274 mdp.

El ejercicio presupuestal de la Subdirección General Fiduciaria al mes de Diciembre de 1988 presenta una estructura de egresos diversa a la recién descrita, que incorpora una clasificación diferente de los gastos en los términos que se muestran en el cuadro de la siguiente página:

EGRESOS	(millones de pesos)		
	PRESUPUESTO ANUAL	EJERCIDO	AVANCE %
TOTAL	926,860.4	915,736.0	98.8
Gasto Corriente	56,476.3	52,795.6	93.5
Costo de Operación	122,754.2	122,169.0	99.5
Investigación Agropecuaria y Forestal	105,958.5	105,468.6	99.5
Estímulos a la Producción	21,899.8	21,437.0	97.9
Créditos	576,055.4	576,929.1	100.2
Avios	224,061.1	228,183.2	101.8
Refaccionarios	351,994.3	348,743.9	99.1
Obras de Infraestructura	15,045.8	14,935.1	99.3
Ganado y Materias Primas	10,124.1	7,993.0	79.0
Inversión en Activos Fijos	6,903.6	4,300.2	62.3
Alcance a Productores	1,136.9	813.1	71.5
Otros	10,505.8	8,894.5	84.7

(294).

Al igual que en el ejercicio del presupuesto de Banrural, la actividad fiduciaria del propio Banco absorbió recursos fundamentalmente en el rango de créditos. En segundo lugar el costo de operación, en tercero la investigación agropecuaria y forestal, en cuarto el gasto corriente, en quinto los estímulos a la producción, en sexto las obras de infraestructura, en séptimo --- otros egresos, en octavo ganado y materia primas y en noveno el alcance a productores.

En síntesis, los presupuestos de egresos del Banco en general y del área fiduciaria en particular, confirman la tendencia negativa registrada en los últimos años respecto al ejercicio presu

(294) INFORME DEL EJERCICIO PRESUPUESTAL DE LA SUBDIRECCION GENERAL FIDUCIARIA DE BANRURAL, AL MES DE DICIEMBRE DE --- 1988, Ob. Cit. P. 1.

puestal de la institución. El presupuesto autorizado no se ---
 ejerce en su totalidad, por el contrario cada año es menor pro-
 porcionalmente en lo ejercido en relación con lo autorizado, se
 gún se ve además en el tema anterior de este capítulo.

Finalmente, consideramos útil exponer el presupuesto de egre--
 sos para el año de 1990 que presentó las siguiente cifras:

PROYECTO DE EGRESOS DEL PRESUPUESTO 1990
 (miles de millones de pesos)

EGRESOS	PRESUPUESTO PARA 1990
<u>Programa Crediticio</u>	<u>6,009</u>
AVIOS	4,877
Refaccionarios	1,059
Otros tipos de crédito	73
Amortización de descuentos	430
<u>Costo de operación</u>	<u>754</u>
Normal	705
Programa Reestruc. Admntiva.	50
Inversiones Físicas	32
Costo Financiero	590
<u>Op. Bancarias y O. Egresos</u>	<u>272</u>
Total	8,087 (295)

La asignación de recursos para 1990 se planteó en atención a-
 la política del gasto para ese año que otorgó prioridad al --
 programa crediticio al otorgar una partida de \$6.009 (seis bi-
 llones nueve mil mdp). En orden a su importancia siguieron -
 los conceptos del costo de operación en segundo lugar (754 --
 mil mdp), en tercer sitio el costo financiero (590 mil mdp),-
 en cuarto la amortización de descuentos (430 mil mdp), en ---
 quinto las operaciones bancarias y de egresos (27. mil mdp),-

(295) PROYECTO DE EGRESOS DEL PRESUPUESTO PARA 1990, en PRO-
 YECTO DE PRESUPUESTO INTEGRAL DE BANRURAL PARA 1990, -
 Ob. Cit. P. 4.

en sexto otros tipos de crédito (73 mil mdp), y en séptimo lugar las inversiones físicas (32 mil mdp).

Resalta el hecho de que los costos de operación siguen consumiendo una cantidad importante de recursos, sobre todo ahora con las partidas especiales que desde 1990 y hasta la fecha - (1991), se establecen para el programa de reestructuración administrativa. Sin embargo cabe aclarar que proporcionalmente se han ido reduciendo los términos reales y en forma gradual los montos autorizados para el costo de operación. Demuestra lo anterior las cifras del avance del ejercicio presupuestal de 1987 a 1989 en materia de costos de operación y que a continuación se presentan:

(millones de pesos)

EGRESOS COSTOS DE OPERACION	PRESUPUESTO EJERCIDO
1987	252,935
1988	472,790
1989	577,055
<hr/>	<hr/>
Total	1'302,780 (296)

El presupuesto ejercido en 1987 (252,935 mdp) casi se duplicó para 1988 (472,790 mdp) y para 1989 únicamente se ejerció un poco más de 100 mil mdp, con lo cual es términos reales hay una disminución en el gasto por este concepto.

En conclusión, la asignación de recursos en Banrural se ha -- efectuado en atención al diseño de una política crediticia y financiera acorde a los lineamientos generales del PRONAFIDE-1990-1994. Ello significar racionalidad en el gasto, eficien--

(296) AVANCES DEL EJERCICIO PRESUPUESTAL DEL SISTEMA BANRURAL AL 31 DE DICIEMBRE DE 1987, 1988 y 1989. Obs. Cits.

cia financiera y una adecuada inversión y recuperación de los recursos.

A la fecha (Septiembre de 1991) Banrural registra problemas-- para continuar otorgando créditos en razón a la falta de recuperación de los mismos, pertenecientes a ciclos anteriores -- tal y como se anota en la parte final del tema No. 2 de éste capítulo; y como Banrural depende para su financiamiento en -- la mayor parte, de los ingresos provenientes de las recuperaciones de créditos, si pretende operar financieramente sano, debe resolver de inmediato dicho problema, ya que en caso con trario tendría que continuar operando con enormes pérdidas -- que lo pueden llevar a una insolvencia financiera que devenga en una posterior disolución y liquidación de la institución. La solución al problema anterior puede encontrarse mediante-- una revisión técnica, operativa y administrativa que adecúe -- los mecanismos creados a las necesidades y realidades que se están presentando con el nuevo programa para el financiamien to rural. Es decir, utilizar todos los recursos económicos, -- jurídicos y administrativos disponibles, para recuperar los -- créditos, y en caso negativo, reintentar un nuevo planteamien to general que permita la adecuación con las nuevas situacio nes y faciliten la realización del programa mediante un perío do de transición gradual que haga operativa y funcional a la -- institución, por un lado, y que permita diferentes alternati vas de inversión y de crédito por otra parte.

5.- POLITICA FINANCIERA Y CREDITICIA

La actual política financiera y crediticia para Banrural, parte de los diseños elaborados desde el sexenio del Presidente-Miguel de la Madrid, es decir, del sexenio anterior.

En dicho período de gobierno la POLITICA FINANCIERA ante la--necesidad de recursos, impuso la obligación al Banco de depen--der en mayor medida de sus propias recuperaciones y proporcio--nalmente menos, de los recursos fiscales. En consecuencia -- los esfuerzos se encaminaron en este sentido, así como en el impulso del incipiente sistema de captación de recursos del -- público.

De igual manera se estableció la política de hacer un uso más eficiente de los recursos destinados a la operación del crédi--to, mediante una serie de reformas internas destinadas a aba--tir el costo de operación y alcanzar niveles de eficiencia -- (297).

En cuanto a la POLITICA CREDITICIA se propició la aplicación--preferente del crédito de Avío sobre el Refaccionario. De -- 1983 a 1988, del monto total de crédito ejercido, en promedio, el 85.8 por ciento correspondió al avío, el 12.8 al refaccio--nario y el resto a otros tipos de crédito (298).

(297) Cfr. INFORME DE AUTOEVALUACION SEXENAL 1982-1988, Ob.-
Cit., Pp. 39 y 40.

(298) Cfr. Idem. P. 58.

En el actual período de gobierno se ha definido una política financiera y crediticia en los términos del PRONAFIDE 1990---1994 de manera general a través de los lineamientos del programa estratégico para la banca de desarrollo y fondos de fomento contenido en dicho documento.

En este programa, el crédito preferencial se enfoca hacia --- aquellos acreditados que demuestran posibilidades de creci--- miento y consolidación, tales como micro, pequeños y medianos agricultores, vía Banrural, S.N.C. El propósito es integrar nuevos y mejores usuarios del crédito, para que existan mayores posibilidades de otorgar financiamiento sano y eficiente a un mayor número de personas. La canalización de recursos - crediticios hacia las actividades y regiones prioritarias se efectuará de acuerdo con la jerarquización que se establezca en los programas operativos anuales de cada institución, con base en las prioridades sectoriales marcadas en el Plan Nacional de Desarrollo (299).

Parte importante de la actual política financiera y crediticia es otorgar el financiamiento a plazos acordes con las características de los proyectos sectoriales que se atiendan, - lo cual fortalece la capacidad del Banco como promotor e inductor del desarrollo integral del país. Así, Banrural está financiando la adquisición, construcción e instalación de activos fijos con créditos refaccionarios cuyo plazo de amorti-

(299) Cfr. PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO 1990-1994, Ob. Cit. P. 19.

zación es de quince años, estableciéndolo en función de la --
rentabilidad y capacidad de pago de los proyectos (300).

Para 1991 la política financiera y crediticia vigentepara Ban
rural parte de las líneas generales establecidas en el PROGRA
MA DE MODERNIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA BANRURAL ac
tualmente en marcha, que comprende la aplicación de estrate-
gias y acciones definidas en el Proyecto de Presupuesto Inte-
gral de Banrural para 1991.

Cabe destacar que la política financiera y crediticia es ex-
puesta en los temas precedentes de este capítulo. Por lo tan-
to, a este respecto, basta concluir que los lineamientos, me-
canismos e instrumentos de dichas políticas son congruentes -
con las políticas financieras generales que derivadas en for-
ma específica para el sector, se están aplicando por parte --
del sistema Banrural.

De esta forma el PND 1989-1994, el PRONAFIDE 1990-1994, el --
PNMC 1990-1994, las Normas de Operación de Crédito del Siste-
ma Banrural, el Programa de Modernización y Fortalecimiento -
del Sistema Banrural, y el Proyecto de Presupuesto Integral -
de Banrural para 1991: contienen las bases, elementos y crite-
rios generales que nos permiten distinguir la política finan-
ciera y crediticia que para el agro nacional está aplicando -
el Banco bajo las nuevas condiciones de financiamiento y de -

(300) Cfr. Idem. p. 21.

crédito, que se desarrollan por parte de la institución, pero que está inserta en el Plan y Programas estructurales para dicho sector.

Las referidas políticas comprenden los criterios, orientaciones y características en general que se desarrollan en los temas anteriores de este capítulo; razón por la cual evitamos reiterar en este apartado.

Para ejemplificar la política financiera y crediticia que está aplicando Banrural, podemos citar los criterios contenidos en los Programas Financiero y Crediticio para 1989 que establecieron importantes políticas al respecto bajo los siguientes términos:

En materia financiera se programó un total de \$6 billones --- 749,229 millones que se financiaron en un 63% con recursos -- provenientes de las recuperaciones de cartera; 15% con recursos del gobierno federal; 14% por descuentos de cartera y captación interna neta; y el restante 8% mediante la contrata--- ción neta de endeudamiento. La intermediación financiera integrada por el endeudamiento neto, la captación interna neta de recursos del público y el uso de disponibilidades, fue de \$567,123 millones.

Tocante a los EGRESOS, el 79% de los recursos se programaron destinar a la función sustentiva: la derrama crediticia al -- campo; el 9% al costo de operación; 5% a la amortización de -

descuentos de cartera; 4% para cubrir el costo financiero derivado del endeudamiento autorizado y los descuentos con fideicomisos; y 3% para cubrir las inversiones físicas y otros egresos (301).

Lo anterior, configura una política financiera que hace descansar el programa crediticio en las recuperaciones de los planes de operación, ya que cubrieron el 80% del total del programa de crédito para ese año.

Destaca también el esfuerzo por racionalizar el gasto corriente ya que en 1989 el costo por peso operado se calculó en 10.7 centavos, contra 11.4 centavos en 1988 y 14.4 centavos en 1987.

En materia crediticia en 1989 se programó un presupuesto de 5 billones 329,000 millones. Estructuralmente, el programa responde a las prioridades que en materia alimentaria se han venido aplicando en los últimos años, al conferírle desde el punto de vista de los recursos programados, mayor importancia a la actividad agrícola (81.6%) respecto al resto de actividades (19%); dentro de la agricultura tienen preponderancia los granos alimenticios básicos: arroz, frijol, maíz y trigo, cultivos que representaron conjuntamente el 70% de la superficie total del año agrícola y rebasan en 159,000 hectáreas a las alcanzadas en 1988.

(301) Cfr. PROGRAMA FINANCIERO DEL SISTEMA BANRURAL PARA 1989, aprobado por el H. Consejo Directivo del Banco, en sesión del 20 de Enero de 1989, México, D.F.

Asimismo se prevén apoyos a las actividades pecuaria, avío industrial, avicultura, apicultura, acuicultura, silvicultura y servicios, en sumas importantes.

Por tipo de financiamiento, la estructura del programa incluyó un renglón principal a los créditos de avío, que representaron el 84%, los refaccionarios el 15% y los que se destinaron al apoyo de la comercialización, significaron el 1% ---- (302).

La política crediticia establecida para 1989, destaca en que los montos programados para refaccionarios se incrementaron en \$227,000 millones (43%), en comparación con el ejercicio de 1988. También se señaló que con el objeto de darle efectividad a los propósitos de modernización en el campo, se consideró necesario adecuar el presupuesto de acuerdo con las nuevas políticas en materia de atención al sector rural. Asimismo, dada la aleatoriedad de la actividad agropecuaria, se consideró de vital importancia para la institución, que las autoridades sectoriales le confirieran la autonomía necesaria para adaptar permanentemente el programa crediticio a las condiciones en que se desarrolle el año agrícola; con el objeto de -- continuar impulsando la producción de alimentos de manera flexible y mantener el necesario equilibrio político y social -- que requiere en forma permanente el sector rural (303).

(302) Cfr. PROGRAMA CREDITICIO DEL SISTEMA BANRURAL PARA --- 1989, aprobado por el H. Consejo Directivo del Banco, en sesión del día 20 de Enero de 1989, México, D.F.

(303) Cfr. Idem.

En el Proyecto de Presupuesto Integral del Sistema Banrural para 1990 resaltan como elementos de la actual política crediticia del Banco, la reorientación de la atención institucional con mayor eficacia y flexibilidad hacia productores de bajo nivel económico con potencial productivo, bajo esquemas de responsabilidad compartida.

De conformidad con la nueva estrategia en materia de modernización del campo, el programa para 1990 se configuró desde las sucursales operativas, captando demandas de más de un millón de productores de bajos ingresos con capacidad de respuesta productiva, fundamentalmente en torno a proyectos de inversión que permiten visualizar su arribo a estratos de ingreso superior. En este programa, se persigue el incremento en el programa de créditos refaccionarios y se busca una mejor calidad y rentabilidad de los proyectos productivos.

Con base en las políticas institucionales vigentes se está buscando romper la concentración del crédito, a través de una distribución regional más equilibrada. Los cinco bancos regionales localizados en el norte de país absorbieron en el año de 1988 el 50% de los créditos refaccionarios, en 1989 su participación se redujo al 39% y en el proyecto de 1990 disminuyó al 37%

Las metas de habilitación se cuantificaron en 4.5 millones de hectáreas, en virtud de que se continuó con la política de --

transferir a los gobiernos de los estados y/o PRONASOL la --- atención de las zonas de alta siniestralidad o baja productividad. Por esta razón en 1989 se dejaron de operar 734 mil hectáreas de las que 312 mil se atendieron parcialmente a través del programa "crédito a la palabra". En 1990 se identificaron 1 millón 28 mil hectáreas con las características citadas, por lo que sumadas a las de 1989 se transfirieron al --- PRONASOL 1 millón 762 mil hectáreas, para lo cual el Gobierno Federal autorizó recursos por la cantidad de \$320 mil millones.

En 1990 el programa de crédito mantuvo la prioridad en el apoyo a la producción de granos básicos alimenticios, como maíz, frijol, arroz y trigo en donde existan las condiciones favorables para su desarrollo, así el 52% de los créditos de avío fueron para tales granos y el 48% restante para oleaginosas y productos de exportación.

En términos generales con la estructura del programa de crédito y la flexibilidad con la que se proyectó su ejercicio, se pretendió dar cubida en la medida en que el techo financiero lo permitió, al aprovechamiento integral de los recursos disponibles en el medio rural (304).

Las políticas financieras y crediticias para 1989 y 1990, han continuado con la misma tendencia en 1991. En consecuencia, - (304) Cfr. PROYECTO DE PRESUPUESTO INTEGRAL DEL SISTEMA BARRURAL PARA 1990, Ob. Cit.

creemos que no se registrarán variaciones importantes en 1992, salvo que persistan en el Banco problemas financieros y crediticios derivados de la falta de recuperación de créditos y -- con bajas proporciones en su ejercicio que deriven en modificaciones y resultados negativos obligando a replantear sustancialmente las políticas financieras y crediticias diseñadas y vigentes a la fecha (septiembre de 1991).

6.- ACTUAL SITUACION FINANCIERA

Como resultado del estudio realizado en los temas anteriores de este capítulo, podemos establecer las actuales condiciones que registran las finanzas del Sistema Banrural, S.N.C.; cuyos resultados se obtienen de los documentos analizados previamente.

A la fecha (Septiembre de 1991), en Banrural continúa presentándose en una alta proporción, la falta de recuperación de la cartera de créditos, situación que ha impedido conforme a la actual política, continuar apoyando a plenitud la producción rural. Aunado a ello, el hecho de que las recuperaciones vía aseguradora (a través de AUROASEMEX, S.A.) se han reducido drásticamente, el problema resulta aún mayor.

La anterior situación ha afectado en forma importante la principal fuente de ingresos del Banco, propiciándole así problemas financieros.

Paralelamente y en forma contradictoria, no se han ejercido los créditos presupuestados, ante la falta de demanda de los mismos. Esto ha propiciado que los planes de operación de la institución se incumplan y ejerzan en porcentajes menores a los programados, según se aprecia en el tema No. 4 de este capítulo. Tal situación ha vuelto prácticamente inoperante al aparato administrativo de la institución, perdiendo con ello importancia, presencia y trascendencia como institución financiera del sector rural.

En consecuencia, independientemente de los factores y políticas externas que influyen en la situación financiera de la -- institución, los aspectos internos han motivado que en la actualidad el Banco presente diversos problemas que le impiden actuar financieramente sano, ya que por un lado su cartera -- vencida sigue siendo elevada e incrementándose cada vez más -- ante la imposibilidad de recuperar por cualquier vía los créditos otorgados, y por otro, la consecuente falta de ejercicio del programa de créditos ha vuelto prácticamente inoperante a la institución.

Por lo tanto, los problemas referidos deben ser resueltos a -- la brevedad para evitar una insolvencia aún mayor del Banco.

Las alternativas de solución son externas y dependen en gran medida de la actitud y compromiso político que adopten los -- acreditados para cumplir con sus obligaciones.

Respecto a la institución, para recuperar los créditos en términos reales cuenta entre otras con las siguientes acciones:

- 1.- El cobro extrajudicial o judicial de los créditos;
- 2.- La negociación mediante el otorgamiento de facilidades de pago; y
- 3.- La concertación política con los acreditados para el cumplimiento oportuno de sus compromisos.

La primera opción es la mejor, con la salvedad de que su uso generalizado puede provocar la politización del problema con-

una consecuente falta de pagos.

La segunda opción es más flexible y resultaría útil en el período de transición, con la inconveniencia de que puede caerse en los vicios anteriores de reestructuración de adeudos y acrecentamiento real de la cartera vencida.

La tercera opción implicaría un cambio y revisión del actual funcionamiento del Banco, para replantear su actuación y hacerla congruente con la realidad económica y social existente en el campo, así como la generada con la firma del TLC.

Tal situación exigiría un cambio importante en el funcionamiento del Banco como institución financiera del sector, y -- una revisión de su utilidad en seguir operando como tal, o -- bien sustituir sus actividades y darle nuevas facultades y -- atribuciones a desarrollar bajo una estructura administrativa diferente y renovada.

CAPITULO VI

PERSPECTIVAS DEL SISTEMA NACIONAL DE CREDITO RURAL

- 1.- Análisis del Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994.
 - 1.1.- Aspectos Generales del Programa.
 - 1.2.- Estrategias para Modernizar el Campo a Corto, Mediano y Largo Plazos.
 - 1.3.- Instrumentos de Apoyo y Estimulo al Campo.
- 2.- Implicaciones Económicas, Jurídicas, Políticas y Sociales de la Actual Estrategia para el Campo Mexicano.
 - 2.1.- Implicaciones Económicas.
 - A.- El Tratado de Libre Comercio y el Sector Agropecuario.
 - 2.2.- Implicaciones Jurídicas.
 - A.- Reformas al Marco Jurídico en lo Interno.
 - 1.- En Materia de Tenencia de la Tierra.
 - 2.- En Materia Jurídico-Administrativa.
 - 3.- En Materia de Organización.
 - 4.- En Materia Financiera.
 - B.- Reformas al marco Jurídico en lo Externo.
 - C.- Reformas a la Constitución.
 - 2.3.- Implicaciones Políticas.
 - 2.4.- Implicaciones Sociales.
- 3.- El Crédito Rural a Partir del Manejo Financiero del Banrural, S.N.C.
- 4.- El Tratado de Libre Comercio (TLC) entre E.U.A., - Canadá y México; y la Banca de Desarrollo.
 - 4.1.- Impacto del TLC para la Banca de Desarrollo.
Principales Condiciones para su firma.

4.2.- Riesgos y Oportunidades del TLC para la Banca de Desarrollo.

5.- El Crédito Rural en el Derecho Comparado.

5.1.- El Banco de Crédito Agrícola en España.

5.2.- El Sistema de Crédito Rural en Colombia.

1.- ANALISIS DEL PROGRAMA NACIONAL DE MODERNIZACION
DEL CAMPO 1990-1994

1.1.- ASPECTOS GENERALES DEL PROGRAMA

El Programa de Modernización del Campo establece medidas de política que tienen dos objetivos principales: incrementar la producción y la productividad en el campo, y elevar el nivel de vida de la familia rural. Para ello se requiere la participación de los productores con un sentido democrático, y el pleno respeto a las formas de organización y de tenencia de la tierra establecidas en la Constitución.

Desde la campaña el actual Presidente de la República planteó - la necesidad de modernizar cuatro aspectos fundamentales de las actividades en el campo. Los relativos al marco jurídico, al institucional, a los instrumentos de política económica y a los de participación democrática de los productores del campo.

El Programa Nacional de Modernización del Campo se divide en -- tres secciones: la primera presenta el diagnóstico y la problemática del sector agropecuario y forestal, analizando la evolución de la producción y de la productividad en el sector agropecuario, en su entorno macroeconómico, sus distorsiones y obstáculos; así como el del bienestar rural.

La segunda sección expone las políticas tanto generales como -- particulares derivadas del objetivo de aumentar la producción y

la productividad del campo y elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el sector rural. Este apartado define la estrategia de modernización del sector en el corto, mediano y largo plazos, propuesta para cada una de las medidas de política en la siguiente forma:

a).- Certidumbre en la tenencia de la tierra; b).- Financiamiento y seguro; c).- Recursos hidráulicos; d).- Insumos; e).- Infraestructura; f).- Comercio interior; g).- Comercio exterior; h).- Industria rural y agroindustria; i).- Precios; j).- Educación superior y ciencia y tecnología; k).- Asistencia técnica; l).- Organización y capacitación; m).- Participación de los organismos gubernamentales; y n).- Desincorporación.

La política de modernización del campo es objeto de la tercera sección. Esta contiene tres apartados que desarrollan las medidas de política para los sectores agrícola, pecuario y forestal en materia de instrumentos de apoyo y estímulo al campo, productos específicos de estos sectores y las acciones de política para mejorar el bienestar de la familia rural.

En el Capítulo I Diagnóstico y Problemática del Sector se efectúa un análisis histórico de la situación y problemas que ha registrado el campo mexicano. En el entorno macroeconómico se destacan como causas principales de las restricciones del sector agropecuario y forestal la variabilidad de los precios, una política comercial proteccionista, la inestabilidad cambiaria y la disminución de la inversión pública y privada.

La falta de respuesta de los niveles de producción y productividad también se atribuye a factores como el exceso de intervencionismo estatal, inseguridad en la tenencia de la tierra, el -

minifundismo, los inadecuados niveles de asignación del crédito al igual que los paquetes tecnológicos empleados. Se señala al respecto que el financiamiento ha sido además de insuficiente, inoportuno. La irrecuperabilidad de carteras por parte de las instituciones crediticias ocasionados, entre otras causas, por la caída en la rentabilidad del sector.

Otros factores negativos son: en materia de seguro, la falta de un criterio uniforme que desestimulara la industria del siniestro, el desaprovechamiento de los recursos hidráulicos, la falta de aplicación o la utilización inadecuada de fertilizantes y agroquímicos, problemas en la utilización de maquinaria y la --disminución del parque existente, desuso de semillas mejoradas, insuficiente infraestructura rural, excesivo intermediarismo y escasa planeación en los esquemas de comercialización, la falta de una política clara y eficiente en materia de precios y subsidios que produjo una asignación ineficiente de los recursos del sector, inapropiada calidad y oportunidad de la transferencia tecnológica, la falta de organización y capacitación de los productores y condiciones climáticas adversas para la actividad --agropecuaria.

En cuanto al bienestar rural, las condiciones de marginalidad y de pobreza en que se vive en algunas zonas del país, establecen la necesidad e importancia de la aplicación de un paquete coordinado de políticas que eleven el nivel de vida en el medio rural.

El Capítulo II Objetivos y Estrategias parte de un objetivo fundamental del Programa que es aumentar la producción y la productividad del campo llevando justicia a la familia de los productores. Esto garantizará el abasto nacional y permitirá al país alcanzar la soberanía alimentaria.

Del objetivo central parten 8 objetivos generales y 15 particulares que son los siguientes:

EN LO GENERAL:

- 1.- Elevar el nivel de bienestar de los productores;
- 2.- Imprimir competitividad al sector;
- 3.- Asegurar el abasto y la soberanía alimentaria dentro de un esquema de apertura comercial;
- 4.- Alentar el potencial exportador;
- 5.- Eliminar restricciones para una mejor asignación de recursos;
- 6.- Impulsar la inversión nacional y extranjera;
- 7.- Conservar los recursos naturales; y
- 8.- Estimular el desarrollo y la diversificación de actividades en el medio rural.

EN LO PARTICULAR:

- 1.- Establecer el marco propio para las inversiones del sector mediante la movilidad de factores de la producción y -- una asignación eficiente de recursos;
- 2.- Garantizar la certidumbre en la tenencia de la tierra con respeto al Estado de Derecho y al orden Constitucional;
- 3.- Desincorporar las actividades del Estado en materia de procesamiento y comercialización de productos;
- 4.- Promover en el sistema financiero los cambios requeridos para permitir la eficiente canalización de recursos al campo y la movilización del ahorro rural;
- 5.- Desarrollar y consolidar la investigación básica acorde con la evolución científica y tecnológica mundial;
- 6.- Vincular el desarrollo tecnológico con el productor a través del extensionismo;
- 7.- Reducir los costos de producción en aranceles, la comercialización, infraestructura y la transferencia y asistencia-técnica;
- 8.- Transformar los subsidios generalizados en estímulos dirigidos que consideren las diferencias estructurales entre regiones y entre productores;
- 9.- Apoyar la creación y uso de las agroindustrias con la construcción y promoción de corredores agroindustriales;

- 10.- Estimular la inversión de los productores en proyectos de infraestructura especialmente de riego;
- 11.- Desarrollar un sistema de información estadística, financiera y de mercados;
- 12.- Mejorar los sistemas y niveles de educación rural, salud, saneamiento y mejoramiento ambiental;
- 13.- Impulsar nuevas fuentes de ingresos para la familia rural que permitan mejorar la dieta alimentaria de la población rural en forma permanente;
- 14.- Impulsar la construcción de viviendas rurales y ordenar -- los asentamientos humanos en el campo; y
- 15.- Apoyar la organización de los productores para consolidar su estructura interna.

1.2.- ESTRATEGIA PARA MODERNIZAR EL CAMPO A CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZOS

La estrategia para modernizar el campo en el corto plazo consiste en la corrección de los desajustes, la eliminación de rigidos y la creación de nuevos esquemas de producción y comercialización que permitan al país aprovechar en forma óptima el potencial del sector agropecuario y forestal.

Asimismo, el PRONASOL ataca la pobreza extrema apoyando a la población rural marginada para integrarla al proceso de desarrollo.

En el mediano plazo la política del sector agropecuario y forestal sigue dos vertientes: elevar el bienestar de los productores de bajos ingresos y promover la oferta abundante de alimentos y materias primas para el resto de los sectores, bajo el -- contexto de una economía abierta.

El PRONASOL, con apoyo de los gobiernos estatales y municipales, desarrollará proyectos educativos, de salud, nutricionales, habitacionales y de empleos productivos. Se evitará la migra---

ción del campo a la ciudad con la creación de fuentes de trabajo.

En el largo plazo la estrategia plantea consolidar al sector -- agropecuario y forestal como un elemento generador de riqueza -- en la economía nacional, a través de una política que atraiga -- recursos financieros hacia la explotación de proyectos agrope-- cuarios y forestales.

La estrategia de modernización comprende las medidas de política que ya se señalaron al principio de este tema, entre las que destaca para nuestro propósito, la relativa al financiamiento y seguro que con el fin de lograr una asignación eficiente de los recursos con los que cuenta el país, el crédito y seguro al campo dejarán de ser vías de subsidios indiscriminados para transformarse en instrumentos de fomento a la productividad y el bienestar del productor del campo. El sistema financiero dará un tratamiento diferente a los productores dependiendo de su nivel de ingresos y de su potencial productivo.

Asimismo, el seguro agropecuario y forestal operará bajo criterios actuariales, con el fin de que cumpla su función primor-- dial que es la de proteger a los productores ante siniestros me teorológicos.

1.3.- INSTRUMENTOS DE APOYO Y ESTIMULO AL CAMPO

Finalmente, el Capítulo III del Programa Nacional de Modernización del Campo y el más importante, establece la política de mo

modernización del campo desde dos ángulos principales:

a).- Los instrumentos de apoyo y estímulo al campo que comprenden la certidumbre en la tenencia de la tierra, financiamiento, seguro, recursos hidráulicos, insumos, infraestructura, comercio interior, comercio exterior y apertura comercial, industria rural y agroindustrias, precios, educación superior y ciencia y tecnología, asistencia técnica y la organización y capacitación; y b).- Las medidas de política para el sector agrícola en productos básicos, agrícolas industriales, hortalizas y frutas; el sector pecuario con los bovinos carne, porcinos, avicultura, leche y huevo; y el sector forestal que se establecen en forma genérica.

Dentro de los instrumentos de apoyo y estímulo al campo todos son relevantes para la estrategia global de modernización, sin embargo para efectos de nuestro estudio precisaremos los siguientes:

1.- Certidumbre en la tenencia de la tierra: El respeto al Estado de Derecho y al Orden Constitucional son los elementos esenciales de la seguridad agraria. El objetivo es que el productor esté seguro de que la tenencia de la tierra ejidal, comunal o de pequeña propiedad, no tiene riesgo; que hay seguridad en ella y que puede empeñar sus mejores esfuerzos y recursos en buscar su capacitación.

2.- Financiamiento: La estrategia de fortalecimiento del sistema financiero considera el otorgamiento oportuno de recursos suficientes para fomentar la producción del campo. Asimismo plantea un tratamiento diferente a los productores, dependiendo de su nivel de ingresos y su potencial productivo. Con este fin se han tipificado los productores y redefinido las funciones de las instituciones que conforman el sector financiero rural en tres grandes estratos: productores de zonas marginadas, productores con potencial productivo; y productores que actúan dentro

de la agricultura comercial. Dichos productores serán financiados respectivamente por el PRONASOL, la banca de desarrollo y la banca comercial.

Destacan por su importancia Banrural, los fideicomisos de fomento (sobre todo FIRA) y Bancomext, para financiar a los exportadores.

La realización de los objetivos del programa implica la aplicación cuidadosa de los criterios para clasificar a los productores que accedan al crédito de BANRURAL, los que deban pasar a la Banca Comercial apoyado por los fideicomisos de fomento, y aquellos que requieran la atención del PRONASOL.

3.- Seguro: La estrategia contempla el apoyo de aseguradoras -- privadas y oficiales, promoviendo el esquema de reaseguro para las compañías comerciales y el apoyo a los productores con alta siniestralidad a través del PRONASOL.

En cuanto a la definición de la unidad asegurable, el predio -- sustituirá a la hectárea, para que el seguro pague los siniestros reales eliminando con ello "la industria del siniestro".

Se fomentará la creación de fondos de aseguramiento a la producción que surjan de la organización adecuada de los productores. En estos fondos, los socios tendrán contacto directo con aseguradoras para protegerse de siniestros que superen la media histórica de los miembros de la organización a través de un reaseguro. Se orientará a aquellos productores que no poseen las características para formar un fondo de aseguramiento a través -- del Programa de Operación Participativa del Seguro que trasladará funciones y responsabilidades que había realizado ANAGSA, a-

los productores del campo.

4.- Recursos Hidráulicos: Se incrementarán la superficie de riego del país y un uso más eficiente de la infraestructura ya --- existente.

5.- Insumos: Se apoyará la producción y mejora de fertilizantes y semillas desde el punto de vista técnico y administrativo.

6.- Infraestructura: Se aumentará la inversión para la construcción de obras y mejoras técnicas con el apoyo de dependencias, entidades y fideicomisos.

7.- Comercio Interior: Se mejorará el abasto interno con el desarrollo de mercados regionales y nuevos esquemas de comercialización en el que participen los sectores público social y privado. Se desarrollarán adecuados sistemas de almacenamiento y de información integral. Se creará una bolsa o lonja de productos agropecuarios y forestales para vincular a productores y -- consumidores y abatir costos financieros y reducir la incertidumbre en relación a los ingresos derivados de la venta de cosechas. La bolsa será fuente de información de todos los agentes involucrados, sobre producción, precios y mercados. Con esto, los productores optimizarán sus decisiones de producción y conseguirán la disponibilidad de los productos en las distintas zonas geográficas del país. Ello propiciará que el traslado de las mercancías ocurra del punto de producción al de consumo. Por otro lado, los productores deberán participar en la comercialización directa de sus productos.

8.- Comercio Exterior y Apertura Comercial: Contempla la uniformación arancelaria de los productos agropecuarios y forestales,

tanto de importación como de exportación, y avanzar en el proceso de sustitución de permisos previos por aranceles tomando en cuenta los subsidios otorgados en otros países.

9.- Industria Rural y Agroindustrias: Se desarrollarán corredores agroindustriales en diferentes regiones del país, identificando proyectos viables en las diferentes etapas de cada uno de los sistemas-producto de la región; en la integración de cadenas y sistemas-producto; y en la articulación en sus zonas de influencia de nuevos proyectos agroindustriales con la producción de materias primas, con la mano de obra excedente y la infraestructura y servicios disponibles. La localización de dichos corredores estará determinada por su cercanía con los centros de abasto de insumos y, fundamentalmente, por sus posibilidades de acceso a los mercados de exportación.

10.- Precios: La política de precios, sustentada en un sistema de comercialización más eficiente y una integración gradual a los mercados internacionales, busca redistribuir el ingreso entre los distintos agentes económicos que participan en los mercados en favor del productor del campo. La nueva política de precios al productor promoverá su estabilidad con mecanismos que reduzcan sus altibajos, proporcionando de esta manera un ingreso seguro y estable a la familia del campo. Con este propósito, la creación de la bolsa o lonja agropecuaria permitirá asegurar a los productores un precio en la venta adelantada de sus productos.

11.- Educación Superior y Ciencia y Tecnología: Entrará en acción un proceso de transformación y de reestructuración de las

instituciones públicas de educación e investigación; asimismo, se promoverá la eficiente adopción, asimilación y difusión de tecnologías existentes que no han sido debidamente incorporadas a los procesos productivos. Se buscará la cooperación internacional y el apoyo de CONACYT para el sector.

12.- Asistencia Técnica: Se procurará que sean los propios productores, salvo aquellos de bajos ingresos, quienes contraten y cubran los gastos de validación y transferencia tecnológica. Para ello, se promoverá la constitución de despachos extensionistas. En la etapa de transición, el Estado continuará apoyando a los productores de bajos ingresos con potencial productivo.

13.- Organización y Capacitación: Se simplificará y desregularán trámites, actividades y disposiciones legales que obstaculizan el buen funcionamiento de las organizaciones de productores, con el fin de que intervengan crecientemente en el manejo de los fertilizantes, las semillas, la comercialización y en la conservación de la infraestructura.

En síntesis, estos son los aspectos más importantes del PNMC -- 1990-1994, los cuales contienen las estrategias y políticas necesarias para realizar en forma estructural los cambios que requiere el campo mexicano.

Resalta por su importancia la estrategia financiera diseñada en el programa, la cual se está aplicando en la actualidad bajo -- los términos y condiciones ahí precisados y que sirven de base para la realización del Programa Institucional de Banrural y de los organismos financieros que intervienen en el sector.

Cabe señalar que a la fecha (Septiembre de 1991) todavía no se logran los resultados de la aplicación del programa; sin embargo en el caso de BANRURAL como ya se observó, han surgido ciertos problemas para dar cumplimiento con los objetivos y estrategias de su programa institucional y en consecuencia del PNMC. Ante ello, debemos concluir que si se pretenden lograr los objetivos planteados en el Programa, es necesario aplicar con rigor las disposiciones ahí contenidas, con el fin de no desvirtuar los grandes propósitos del Programa, evitando al mismo tiempo su incumplimiento e ineficacia, al fortalecer su aplicación y -- darle utilidad como un instrumento poderoso y capaz de alcanzar los cambios propuestos.

2.- IMPLICACIONES ECONOMICAS, JURIDICAS, POLITICAS Y
SOCIALES DE LA ACTUAL ESTRATEGIA PARA EL CAMPO
MEXICANO

2.1.- IMPLICACIONES ECONOMICAS

La nueva estrategia para el campo mexicano está diseñada principalmente como ya estudiamos en el tema anterior, en el Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994. Sin embargo en la práctica la aplicación de dicho programa presenta diversas implicaciones y consecuencias que repercuten de distinta forma en el agro nacional.

Así, desde el punto de vista económico, la nueva estrategia se basa en los presupuestos necesarios que permitan alcanzar las metas establecidas.

Los objetivos económicos más importantes son la elevación de la producción y la productividad que tengan por consecuencia elevar el nivel de vida de los campesinos.

Así está establecido en el PNMC, y se ha reiterado en los foros públicos por el Presidente Salinas de Gortari, quien declaró ante integrantes de la Central Campesina Independiente (CCI) el 29 de Enero de 1991: "la necesidad de que México ingrese a una nueva etapa de la reforma agraria en la que se alcance la seguridad en la tenencia de la tierra y el acceso a nuevas tecnologías y formas de asociación que permitan a los campesinos elevar la productividad y, por tanto, sus niveles de vida" (305).

(305) Contraportada de LA JORNADA, Martes 29 de Enero de 1991, México, D.F., también P. 24.

Para llevar a cabo las reformas económicas planteadas para el campo, se precisó la revisión de las formas de explotación de la propiedad rural, analizando las ventajas y desventajas del ejido y la posibilidad para su transformación productiva, ya que no está cerrado a nuevas formas de organización y explotación económica. De igual manera se estudió la necesidad de fortalecer la pequeña propiedad y la presencia de la iniciativa privada en el agro. Asimismo se vieron las inconveniencias del minifundio y las posibilidades reales de su incorporación a la nueva estrategia económica.

De esta forma por ejemplo, Carlota Botey Estape y Everardo Escarcega López destacan la necesidad de la subsistencia de la propiedad ejidal como una forma de tenencia de la tierra, útil en el nuevo proyecto, siempre que se conciba como una entidad económica con capacidad material de cubrir funciones productivas eficientes en el orden de la actividad agrícola, pecuaria y forestal en sus diversas formas de combinación, y que la tierra ejidal, así como la particular, deben cumplir funciones sociales en beneficio de la colectividad.

Siendo asunto de interés público el aumento de la producción agropecuaria, el Estado debe poner en práctica las medidas necesarias partiendo de la instrumentación de un proceso de recomposición de la propiedad ejidal y comunal que permitan refuncionalizarla con sentido económico y social (306).

(306) CARLOTA BOTEY ESTAPE Y EVERARDO ESCARCEGA LOPEZ, La Reforma del Ejido con sentido económico y social, debe apoyarse con empleo rural masivo, Ideas de EXCELSIOR, Viernes 4 de Enero de 1991, 3ª Parte de la Sección "A", México, D.F.

La reactivación del crecimiento en los ejidos podría ser más dinámica si se flexibilizan las formas de asociación de sus miembros con particulares. En estos tiempos de crisis, el Estado - difícilmente podrá hacerlo por sí sólo, con la mencionada reactivación. Los ejidos cuentan con recursos y potenciales no totalmente aprovechados que podrían explotarse en sociedad con particulares (307).

A este respecto cabe señalar que en la actualidad ya está funcionando la asociación entre ejidatarios y particulares como es el caso de GAMESA que puso en marcha a través de su fundador -- Santos de Hoyos, una empresa agroindustrial con capital de más de 4,500 millones de pesos, creada en sociedad a partes iguales, con 400 ejidatarios del Municipio de General Terán, Nuevo León. Para ello se formó una sociedad civil llamada "Desarrollo Integral del Campo Mexicano" (DICAMEX). Este proyecto ha sido en la actualidad un éxito, incrementando por ejemplo la producción de frijol de 300 kilos por hectárea a 855, sembrando precipitadamente sólo la mitad del terreno que disponían (por urgencia - en el cultivo). Asimismo se notó un elevado aumento en el ingreso y en el nivel de vida de los ejidatarios quienes desde el primer día cobraron 30,000 pesos diarios y al final de la cosecha alcanzaron 5 millones de pesos por persona (308).

(307) Cfr. JESUS CARLOS MORETT SANCHEZ, Modernización Política del Campo y Transformación Productiva de la Unidad Ejidal, Ideas de EXCELSIOR, Viernes 4 de Enero de 1991, 3ª Parte de la Sección "A", México, D.F.

(308) Cfr. JUAN ANTONIO OSEGUERA, ¿A donde va el Campo Mexicano?, Revista CONTENIDO, Director: Armando Ayala Anguiano, No. 355, Mayo de 1991, México, D.F., Pp. 68 a 73.

La actual estrategia también prevé una participación fundamental de la iniciativa privada para el desarrollo del campo, tales planteamientos con independencia de estar previstos en el PNMC, se plantearon con anterioridad, como por ejemplo, el Presidente del Consejo Nacional Agropecuario (CNA), José Manuel Caso Menendez, declaró en Enero de 1990 que: "debe haber seguridad en la tenencia de la tierra en el campo mexicano, como precondición para que se reactive la inversión privada en ésta --- área" (309).

También se anunció por el Secretario de la Reforma Agraria, Vigtor Cervera Pacheco que: "se impulsará el capital privado en el campo tanto nacional como extranjero" (310).

La seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ha sido reiterada por el Gobierno Federal en diversos foros, como por ejemplo, el Presidente Carlos Salinas de Gortari en la 22 Asamblea Anual de Asociados de la Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural expuso que garantizará la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra y aprovechará al máximo los recursos disponibles para la adopción de nuevas tecnologías, pero sobre todo, - impulsará a los grupos que contribuyen a crear nuevos esquemas de asociación (311).

(309) LA JORNADA Economía, Viernes 12 de Enero de 1990, México, D.F., P. 27.

(310) Cfr. Primera Plana de LA JORNADA, Miércoles 11 de Abril de 1990, México, D.F.

(311) LA JORNADA El País, Viernes 7 de Junio de 1991, México, D.F., P. 9.

La inversión privada en el campo es la base fundamental sobre la que descansa la actual estrategia económica; de manera tal que el gobierno la está apoyando e impulsando a través de diversas medidas de carácter interno y externo, como es por ejemplo, con el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos de Norteamérica y Canadá.

En el ámbito interno según indicadores de la SARH, debe ampliarse la inversión privada en el campo, no puede limitarse a las áreas tradicionales, también debe cubrir infraestructura de transporte, almacenamiento y obras hidroagrícolas (312).

En síntesis, la problemática del agro a nivel macro y microeconómico es abundante y diversa, pero destaca por su importancia, la necesidad de financiamiento e inversión. Los problemas financieros del Estado mexicano y las tendencias neoliberales de la economía, obligan al Gobierno Federal a hacer descansar la estrategia para el desarrollo del campo, en la iniciativa privada y complementariamente en los productores del sector social, los cuales, como se explica a lo largo de esta investigación, están sujetos a nuevas condiciones de funcionamiento y operación en el espectro productivo del campo.

La nueva estrategia requiere una mejor organización y capacitación de los productores mexicanos que les permita elevar su pro

(312) Cfr. LA JORNADA Economía, Lunes 3 de Junio de 1991, México, D.F., P. 29.

ductividad para ser competitivos en el marco de las exigencias del TLC.

El Estado también desempeñará un papel importante a través de sus apoyos técnicos y financieros que otorgue vía fideicomisos de fomento y de la Banca de Desarrollo principalmente.

A. EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO Y EL SECTOR
AGROPECUARIO

En el ámbito externo destaca por su importancia fundamental el TLC. La globalización económica mundial como una clara tendencia de la economía internacional ha repercutido inevitablemente en las instituciones económicas y jurídicas mexicanas. Por tal motivo el gobierno mexicano ha diseñado y está aplicando una política económica y financiera acorde con dichas transformaciones.

Para el sector agropecuario el TLC tiene una importancia fundamental por las implicaciones económicas, jurídicas, políticas y sociales que comprende. En la actualidad (Septiembre de 1991), se continúan estudiando las formas, términos y condiciones en que participará el agro dentro de las negociaciones del TLC. Para muchos las ventajas del TLC en el campo son enormes, para otros las desventajas son mayores. En lo que la mayoría de los productores coincide es en que la situación agropecuaria mexicana en todos los aspectos está a un nivel inferior y es diametralmente distinta a la estadounidense y canadiense.

Por ejemplo, en el "Foro de Análisis de la Producción en el Cam
po" que organizó la Comisión de Agricultura de la Cámara de Di-
 putados se aseguró que: "México ingresará al TLC con un sector-
 agrícola con fuertes rezagos tecnológicos y de infraestructura,
 y además tendrá que competir contra rendimientos productivos es
tadounidenses superiores en 211 por ciento para el caso de maíz,
 de 175% para el frijol y de 158% para el arroz. No sólo habrá-
 que equiparar o compensar la diferencia en los subsidios actua-
 les que los gobiernos de los países desarrollados dan a sus ---
 agricultores, sino también superar los atrasos en el campo mexi-
 cano; no hacerlo así será ingresar a una competencia desigual y
 eliminar a crecientes segmentos de campesinos de la actividad -
 agrícola, aseguró el diputado Reynaldo Rosas Domínguez" (313).

De la misma manera según un análisis de la Secretaría de Estu-
 dios Nacionales del Partido Acción Nacional, México no está en-
 condiciones de competir en materia agrícola con sus vecinos del
 norte, a menos que se realicen reformas profundas relacionadas-
 con una mayor disponibilidad de recursos económicos y tecnológi-
 cos. El PAN propuso que la firma del TLC vaya precedida de cam
bios estructurales como una mayor seguridad en la tenencia de -
 la tierra, crédito oportuno, financiamiento a la investigación-
 científica y al fomento educativo de la población rural (314).

(313) LA JORNADA Economía, Miércoles 20 de Febrero de 1991, Mé
xico, D.F., P. 29.

(314) Cfr. LA JORNADA El País, Viernes 12 de Abril de 1991, Mé
xico, D.F., P. 11.

En el Foro del Senado sobre el TLC contrastó la opinión de los grandes productores privados con la opinión de las organizaciones sociales agrupadas en el Congreso Agrario Permanente (CAP); pero todos coincidieron en que existe desventaja de México en la integración comercial agrícola (315).

Un aspecto en el que los economistas coinciden es en señalar la necesidad de eliminar subsidios a la agricultura a nivel internacional, que como ya comentamos en el primer capítulo de esta investigación, otorgan los gobiernos de los países desarrollados a sus productores (principalmente los miembros de la Comunidad Europea y Estados Unidos). Contrario a lo anterior resulta en la agricultura mexicana en la que se han aplicado políticas que gradualmente ha suprimido los subsidios. Por esta razón -- además de muchas otras, se externan opiniones en México que demandan la eliminación de subsidios a básicos en E.U.A. y Canadá como condición para la firma del TLC.

Por ejemplo el "Foro Permanente de Información, Opinión y Diálogo sobre las Negociaciones del TLC" efectuado en el Senado Mexicano se precisó que: " en las negociaciones para la eventual -- firma del TLC con E.U.A. y Canadá, México debe tomar en cuenta que las economías rurales de sus posibles socios se basan en el otorgamiento de subsidios directos a los productores, mismos -- que en ocasiones llegan a representar 70% del costo de producción" (316).

(315) Cfr. Idem. P. 15.

(316) LA JORNADA Economía, Jueves 9 de Mayo de 1991, México, -- D.F., P. 18.

En este mismo Foro se pidió excluir rubros agrícolas subsidiados en otros países para la firma del TLC. Dejar fuera de la negociación del TLC aquellos productos agrícolas donde otros países conceden subsidios a sus productores, establecer normas de comercialización oficiales para los productos agropecuarios-nacionales y extranjeros, así como un trato especial para la industria alimentaria mexicana, fue algo de lo que también se requirió (317).

Por su parte la iniciativa privada en conferencia de prensa solicitó que en materia agropecuaria se eliminen los subsidios -- por 57 mil 500 millones de dólares -- cantidad similar al intercambio comercial entre México y E.U.A. -- que la Casa Blanca otorga a sus productores, proponiendo al mismo tiempo que en maíz y frijol se continúe la protección comercial, mientras que en -- otros cultivos se aumenten aranceles, mientras prevalece la negociación.

El sector agropecuario es considerado por el empresariado como uno de los más problemáticos en las negociaciones para la firma del TLC (318).

Así se explica el hecho de que el sector agropecuario tanto empresarial como social establezcan condiciones para participar -- en el TLC.

Por ejemplo en el "Foro Sobre el TLC" en Culiacán efectuado el --

(317) Cfr. LA JORNADA Economía, Viernes 10 de Mayo de 1991, México, D.F., p. 21.

(318) Cfr. LA JORNADA Economía, Martes 28 de Mayo de 1991, México, D.F., p. 25.

12 de Abril de 1991 se pidió estabilidad política para que haya inversión según los agricultores privados del Noroeste del país. También pidieron modificar la Ley de Inversiones Extranjeras para incrementar la participación de capital externo y su asociación con inversionistas nacionales; y desregular relaciones de los sectores productivos con el gobierno, eliminar el 80 por ciento de los permisos previos de importación (319).

A este respecto cabe precisar que ya antes en una reunión del sector agropecuario de la "Coordinadora de Organismos Empresariales de Comercio Exterior" (COECE), con diversos representantes del sector, los productores nacionales exigieron al jefe de las negociaciones del TLC mayor claridad en las pláticas que el gobierno mexicano lleva con E.U. y Canadá y más información hacia los sectores. El sector agropecuario del país condicionó su participación en el TLC, si el gobierno no hace cambios estructurales en la economía, si el gobierno no adecúa la política agropecuaria, y si no se proporciona más información de la Unidad Negociadora sobre el curso de las pláticas con E.U. y Canadá. Al mismo tiempo, se afirmó que la negociación necesariamente tendrá que ser producto por producto.

Por su parte Luis Tellez Subsecretario de Planeación de la SARH, agrupó en tres clases los problemas que se deben considerar para las negociaciones del TLC: SUBSIDIOS, POLITICA AGROPECUARIA-DEL PAIS Y PROBLEMAS ESTRUCTURALES. José Cárdenas dijo que el-

(319) Cfr. LA JORNADA El País, Sábado 13 de Abril de 1991, México, D.F., P. 11.

TLC es válido para el sector agropecuario, pero en el mediano -plazo y tendrá que aplicarse con gradualismo. Se deberá contar con apoyos financieros suficientes para competir con los productores "americanos" (320).

Compartimos las ideas hasta aquí expuestas, es necesario efec--tuar los cambios referidos, para lograr negociaciones exitosas en el TLC, y consideramos adecuado la inclusión del sector agropecuario en el TLC como parte esencial de una política económi--ca que estimule la producción, productividad y competencia a nivel interno y externo; sin embargo, consideramos que ello debe--ser realizado con las reservas del caso y partiendo del recono--cimiento de nuestras limitaciones y deficiencias a partir de --las condiciones de rezago tecnológico y de inversión que enfren--ta el campo por problemas de tenencia de la tierra, carencia de créditos, apoyos técnicos, capacitación y organización productiva. A nivel internacional, también se han experimentado una serie de problemas que afectan a la agricultura nacional e inter--nacional, como son: una sobre-oferta de productos agropecua---rios por parte de los países desarrollados fomentada por las políticas de subsidio; altos costos fiscales debido a los subsi--dios y a los altos inventarios de productos agrícolas; introdu--cción de subsidios a la exportación como consecuencia de la so--bre producción exacerbando el problema fiscal; precios interna--cionales decrecientes producto de la sobre-oferta e introdu---

(320) Cfr. Primera Plana de EL ECONOMISTA, Miércoles 6 de Mar--zo de 1991, México, D.F.

cción de subsidios a la exportación; dificultad de los países - subdesarrollados, debido a restricciones de acceso derivadas de los esquemas de apoyo y protección (321).

Sin embargo con motivo de la firma del TLC, es posible prever - las condiciones que se suscitarán con ello, conociendo las barreras arancelarias que son aquellas tasas o tarifas oficiales - que se cobran por derechos de aduana a los bienes de importa- ción o de exportación; y no arancelarias a las que se enfrenta el comercio de productos agropecuarios, se espera que con el -- TLC, el comercio bilateral se verá favorecido por el abatimiento de los aranceles en E.U. y otras restricciones al acceso, la instrumentación de un marco binacional estable y transparente - para la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias; el - establecimiento de procedimientos ágiles para la solución de di ferencias; los flujos de inversión se verán incrementados a cau sa de las mayores oportunidades comerciales, las posibilidades de complementación y la existencia de reglas claras para las re laciones económicas bilaterales.

En el área agrícola es posible que se incentive la especializa- ción en áreas en las que cada miembro posee ventajas comparati- vas. México en frutas y legumbres, E.U. en granos (322).

(321) Cfr. JORGE MEJIA MONTOYA, Reflexiones Sobre los efectos del Tratado de Libre Comercio en el Sector Agropecuario, EL FINANCIERO, Jueves 18 de Abril de 1991, México, D.F., P. 40.

(322) Cfr. Idem., EL FINANCIERO, Jueves 2 de Mayo de 1991, Mé- xico, D.F., P. 43.

Finalmente consideramos útil precisar las acciones y lineamientos que el Dr. Jorge Mejía Montoya investigador de la Universidad de las Américas, considera recomendable realizar para concretar el TLC en condiciones favorables para México.

- a).- Determinación de la competitividad de cada uno de los productos del sector;
- b).- Identificar la sensibilidad comercial de cada producto frente a una eventual liberalización del mercado norteamericano;
- c).- Determinar las posibilidades de complementación entre los sectores agropecuarios de los países miembros del TLC;
- d).- Identificar las barreras de entrada al mercado norteamericano;
- e).- Buscar mecanismos para fomentar la inversión en el campo en el marco del TLC;
- f).- Búsqueda de nuevos proyectos agrícolas para hacer más viable la producción y su comercialización;
- g).- Colaboración entre las entidades gubernamentales, privadas y sociales.

Una vez establecido el TLC, se recomiendan los siguientes lineamientos dentro del sector agrícola:

- 1.- Realizar proyectos para fomentar la agroindustria de exportación;
- 2.- Llevar a cabo una mayor divulgación tecnológica;
- 3.- Establecer un ambiente macroeconómico propicio para aumentar la producción y la exportación;
- 4.- Evitar el riesgo de la desaparición de zonas agrícolas productivas. Probablemente una sustitución de productores recomendable;
- 5.- Concertar con los productores;
- 6.- Mayor información sobre precios;
- 7.- Establecer mecanismos adecuados de comercialización;
- 8.- Promover el apoyo de crédito, tecnología, etc.; y
- 9.- Evitar la desaparición de empresarios y productores agrícolas (323).

Los lineamientos recién descritos están debidamente previstos en el PNMC 1990-1994; en consecuencia, el gobierno actual ha considerado una política económica que supone la realización de los cambios necesarios para la suscripción del TLC con E.U y Ca

(323) Cfr. Idem., P. 43.

nadá.

En la actualidad cabe mencionar que los referidos cambios se están desarrollando bajo condiciones inciertas, y de no aplicarse con mayor rigor los planes y programas diseñados para tal fin, es previsible que no se lograrán los objetivos propuestos, sino que el agro sucumbirá ante la potencialidad competitiva de los demás socios signatarios del TLC.

2.2.- IMPLICACIONES JURIDICAS

La nueva estrategia para el campo mexicano hace necesario la -- realización de importantes modificaciones al marco jurídico que rige tanto la organización, funcionamiento y operación de la ac tividad rural, en sus relaciones con las demás actividades re-- queridas en el proceso productivo, como con el propósito de alcanzar mayores niveles de productividad y bienestar social de -- los campesinos.

Dicho marco abarca desde los aspectos de tenencia de la tierra, organización campesina, créditos, asistencia técnica, apoyos pa ra la producción con fertilizantes, insumos, maquinaria, etc.; -- para la distribución con la infraestructura de almacenamiento -- de productos; y en la comercialización de sus mercancías.

La orientación de la reforma al marco jurídico se hace indispen sable para adecuar la economía y producción rural a la nueva es trategia que como ya se estudió, esencialmente pretende inser-- tar de manera definitiva a la producción agropecuaria en lo pa rticular y a la economía nacional en lo general, en las actuales

corrientes económicas neoliberales y en la globalización económica que domina el escenario mundial.

En este contexto, las reformas al marco jurídico tienen que realizarse desde dos perspectivas: en lo interno, adecuando las leyes que rigen las instituciones, organizaciones y actividades del sector rural; y en lo externo, adaptando el aparato legislativo en el ámbito del TLC en materia agropecuaria.

A.- REFORMAS AL MARCO JURIDICO EN LO INTERNO

En el aspecto interno, para desarrollar la nueva estrategia política en el campo mexicano se requiere la modificación de un amplio cuerpo legislativo y normativo que comprende la actualización del sector rural en sus aspectos de explotación y tenencia de la tierra, financiamiento, seguro agrícola y ganadero, apoyos materiales y tecnológicos y comercialización entre otros.

Desde la perspectiva jurídico-financiera del sector rural y con relación al Sistema Banrural como el mecanismo más importante de Banca de Desarrollo encargada de financiar al sector, podemos señalar las principales leyes que necesitan ser modificadas y adaptadas para adecuar el marco jurídico que rige las operaciones sustantivas de Banrural. Dichas leyes son entre otras las siguientes:

- Ley General de Crédito Rural.
- Ley Federal de Reforma Agraria.
- Ley Orgánica del Sistema Banrural.
- Ley de Obras Públicas.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles.

Lo anterior con el propósito de adecuar los referidos ordenamientos a otros que regulan la operación financiera y crediticia de Banrural y que en algunos casos también requieren de reformas. Tales ordenamientos son entre otros los siguientes:

- Ley Orgánica del Banco de México.
- Ley de Instituciones de Crédito.
- Ley de Fomento Agropecuario.
- Ley y Reglamento del Seguro Agropecuario y de Vida Campesino.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Federal de Entidades Paraestatales.
- Ley de Planeación.
- Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito.
- Ley de Pesca.
- Ley Forestal.
- Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

Se reconoce que la actual diversidad de leyes ha generado contradicciones, obscuridades, lagunas y obstáculos en algunos casos para apoyar el desarrollo agropecuario bajo la nueva perspectiva. Se trata de aquellas leyes que inciden en la organización, capacitación, asistencia técnica y en todos los ámbitos que han generado competencias y sobreposiciones entre las distintas formas asociativas que obstaculizan la operación y utilización de servicios y estímulos que proporciona el Estado en materia de crédito, seguro, asistencia técnica, infraestructura, tributación fiscal, comercialización y agroindustria para el fomento de la producción agropecuaria y forestal, según se establece en la exposición de motivos del documento oficial "Bases generales para el fortalecimiento de la organización económica de los productores rurales" (324).

(324) Cfr. LA JORNADA Economía, Miércoles 31 de Enero de 1990, México, D.F., P. 20.

A manera de ejemplo podemos citar algunas normas que se necesitan modificar de acuerdo a los aspectos que a continuación se describen:

1.- En Materia de Tenencia de la Tierra: Se ha declarado que el ejido no está cerrado a nuevas formas económicas, la opción no es ni la privatización ni la estatización, sino la apropiación de la producción y comercialización por los campesinos, según opinión de Gustavo Gordillo de Anda Subsecretario de Política y Concertación de la SARH, quien además puntualizó que "el objetivo central del Estado es consolidar un ejido con plena libertad para organizarse; con propiedad efectiva de sus medios de producción y con autonomía para decidir sobre sus excedentes económicos" (325).

La seguridad jurídica en la tenencia de la tierra implica que la propiedad ejidal subsiste como forma de explotación del campo. Dicha seguridad además de garantizarse en el PNMC 1990-1994, se ha reafirmado por el Presidente de la República en diversos foros como por ejemplo, ante la Asamblea de la Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural en donde declaró que "se garantizará la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y aprovechará al máximo los recursos disponibles para la adopción de nuevas tecnologías, pero sobre todo, se impulsará a los grupos que contribuyen a crear nuevos esquemas de asociación" (326).

-
- (325) Cfr. LA JORNADA Economía, Martes 12 de Junio de 1990, México, D.F., P. 15.
 (326) Cfr. LA JORNADA El País, Viernes 7 de Junio de 1991, México, D.F., P. 9.

En síntesis, el ejido no se reprivatizará y afortunadamente continuará funcionando bajo nuevos conceptos de actualización y mejoramiento en su estructura y operación.

2.- En materia jurídico-administrativa: Se ha propuesto reformar la Ley Federal de Reforma Agraria para que permita agilizar los trámites de expedición de títulos ejidales y certificados - de inafectabilidad; crear asociaciones con fideicomisos que permitan incrementar la inversión privada y concentrar los minifundios para que la inversión aumente con economías escala y un mejor rendimiento por hectárea, fueron sugeridos por Luis Teliezkuenzler, Subsecretario de Política y Concertación de la SARH. Asimismo indicó que la legislación relativa al reparto agrario es actualmente un obstáculo para otorgar seguridad en la tenencia de la tierra, y que es imprescindible modificar las prácticas administrativas y la estructura legal para lograr incrementar la inversión en el campo, propiciar el uso eficiente de recursos y fomentar la producción agropecuaria. Recomendó "eliminar el requisito de verificación de los derechos ejidales cada dos años, entregar certificados de inafectabilidad para que los propietarios puedan invertir para mejorar sus tierras sin ser objeto de afectaciones agrarias, y garantizar el buen funcionamiento tanto de las autoridades como de los tribunales agrarios, lo cual se podría hacer por medio de un decreto presidencial" - (327).

Coincidimos con tales puntos de vista, ya que efectivamente es-

(327) Cfr. LA JORNADA, Miércoles 11 de Abril de 1990, México, D.F., P. 3.

necesario modernizar y eficientar el aparato administrativo del sector agropecuario, lo cual se logrará a través de las respectivas reformas jurídicas y su estricta aplicación y observancia en la esfera administrativa.

3.- En materia de organización: Como se establece en el PNMC-1990-1994, se está fomentando la asociación entre ejidatarios y productores o empresas privadas como una alternativa de organización para incrementar la productividad y la competitividad -- del campo mexicano. Dicha asociación ya se está realizando en algunos casos, pero bajo formas jurídicas inadecuadas y artificiosas, como en el caso de GAMESA que se precisa en el subtema anterior de éste capítulo, en el que la asociación entre dicha empresa y los ejidatarios no se integró en una sociedad mercantil, sino bajo la forma de asociación civil, lo cual conforme a la naturaleza de aquella es totalmente improcedente. En consecuencia, la regulación legal de las figuras asociativas para el campo es inconexa; la falta de un marco legal de asociación propicia la desorganización económica de los productores, quienes no saben qué forma de organización adoptar o cual tiene menos limitaciones u obstáculos para poder asociarse (328).

De ahí que en la actualidad sin reformar la Constitución, ni de saparecer el ejido, el gobierno federal prepara una serie de -- proyectos jurídicos que harán posible la asociación entre empresarios privados con ejidatarios, comuneros y pequeños propieta-

(328) Cfr. LA JORNADA Economía, Miercoles 20 de Febrero de --- 1991, México, D.F., P. 29.

rios en el campo, según informe del Presidente del Consejo Nacional Agropecuario (CNA), Javier Garza de la Cebada. También dijo que la Ley Federal de Reforma Agraria impide la formación de "ECONOMIAS DE ESCALA" que requiere el sector agropecuario para enfrentar la apertura económica y lograr competitividad frente al exterior.

Los proyectos de reformas a la ley vigente están a cargo de la SARH, SRA y la SHCP, y serán básicas para aumentar la producción del campo y contrarrestar los efectos negativos del minifundismo (329).

Consideramos que efectivamente se requiere reformar la Ley Federal de Reforma Agraria para facilitar la organización de ejidatarios y empresas privadas como la mejor forma de adecuar la nueva estrategia en relación con los productores, a las actuales condiciones económicas y comerciales a nivel nacional e internacional.

4.- En materia financiera: También se necesita llevar a cabo importantes reformas a las leyes que se aplican en el ámbito del sistema financiero nacional en general, y en los mecanismos de crédito al campo, sobre todo por ser de nuestro interés, en el relativo al Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C.

Los cambios en esta materia se han iniciado con la abrogación de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito del 14 de Enero de 1985, con la publicación de la Ley de Instituciones de Crédito del 18 de Julio de 1990, que fundamentalmen

(329) Cfr. Primera Plana de EL FINANCIERO, Viernes 5 de Abril de 1991, México, D.F.

te permite la reprivatización bancaria nacional, a partir de la cual se apoyará principalmente al sector agropecuario.

Sin embargo, con relación al sistema oficial de crédito rural, aún no se han realizado las modificaciones requeridas para la actualización y operación de las instituciones encargadas de apoyar dicho sector.

Al interior de Banrural se han planteado las reformas a realizarse para el marco jurídico que rige las operaciones sustantivas del Banco, en específico de la Ley General de Crédito Rural y la Ley Federal de Reforma Agraria, además de aquellos ordenamientos que rigen en el ámbito de la operación y administración de los recursos, bienes y facultades del sistema, como son la Ley Orgánica del Sistema Banrural, la Ley de Obras Públicas y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles.

Respecto a la Ley General de Crédito Rural, se precisan objetivos que se desean alcanzar con las reformas como son:

- a).- Adecuación de las normas legales a la técnica jurídica para evitar contradicciones, ambigüedades y lagunas, y formen un todo orgánico y congruente;
- b).- Actualización de las normas de crédito rural para que respondan a las necesidades rurales contemporáneas, a las exigencias de la Banca Múltiple y de la Banca de Desarrollo y al sistema nacional de planeación;
- c).- Establecimiento de un sistema operativo elástico que se --

adapte a las necesidades cambiantes de las distintas regiones-- del país y sus diversos niveles económicos y culturales, sin te ner que seguir cauces jurídicos rígidos o propósitos que pueden ser válidos técnicamente, pero que no han funcionado en la prá ctica;

d).- Necesidad de que participen más activamente en la orienta- ción y operación crediticias, los campesinos acreditables; y

e).- Manejo responsable del crédito, tanto por parte de los fun cionarios y empleados bancarios como de los acreditados (330).

A continuación se presentan a manera de ejemplo algunas propueg- tas para la formulación del anteproyecto de iniciativa de refor- mas a la Ley General de Crédito Rural:

I.- Con relación al artículo 54 en su fracción I que señala a- los sujetos de crédito de la banca a ejidos y comunidades, debe añadirse un párrafo que indique que la operación con ejidos y - comunidades puede hacerse con el ejido o comunidad en su conjun to, explotados colectiva o individualmente, parcialmente colec- tivo, en grupos o con ejidatarios en particular como lo da a en tender el artículo 157 de la Ley Federal de Reforma Agraria --- (LFRA); al efecto tendría que suprimirse el último párrafo de - éste artículo que señala: "cuando el crédito se opere con las- instituciones oficiales, no se otorgará en forma individual".

(330) Cfr. Apuntes para la formulación del Proyecto de la Ini- ciativa de Reformas al estatuto del Sistema Agrario Rural, en "Análisis de las Leyes y Reglamentos que norman la opera ción Institucional" Tema No. 19. Banco Nacional de Cré dito Rural, S.N.C., 23 de Junio de 1989, México, D.F.

II.- El artículo 156 de la LFRA es incongruente con la LGCR,-- ya que limita la capacidad de ejidos y comunidades a la contratación de créditos de avío, refaccionarios e inmobiliarios, sin tener en cuenta los otros tipos de créditos previstos por esta última ley. También limita la contratación de tales créditos - en relación con las comunidades que tengan comisariado ejidal, - es decir, sólo a las comunidades confirmadas por resolución presidencial, dejando fuera a las inconfirmadas que son la mayoría.

III.- La industria rural, no obstante que puede contratar créditos oficiales directamente a través de su administración, no está suficientemente definida por la LFRA (Art. 186): como es - sujeto de crédito importante, hay necesidad de definir legislativamente su integración, organización y funcionamiento, como - requisitos esenciales para su financiamiento por el Sistema Ban rural y demás instituciones de crédito o financieras.

IV.- El artículo 64 LGCR no hace mención a la contratación y - aceptación del crédito que debe ser en la Asamblea General se-- gún lo dispone el art. 50 de la LFRA. Por lo que se debe adecuar tal insuficiencia.

V.- El artículo 68 de la LGCR no define el significado de "unidad económica de producción", por lo que debe realizarse tal definición.

VI.- El artículo 98 de la LGCR no establece las reglas o crite

rios para definir la situación jurídica en que quedan las propiedades de los integrantes de las uniones ni de las sociedades de producción rural. Por lo que es necesario precisarlas conforme a la nueva estrategia del crédito rural (331).

En conclusión, de acuerdo a la vinculación entre la LGCR y la LFRA, deberán formularse algunas adecuaciones a ésta última, para estar acorde con la nueva estrategia para el crédito rural en particular y para el sector agropecuario en lo general.

Tocante a la Ley Orgánica del Sistema Banrural, también se plantean modificaciones que otorguen mayor flexibilidad en el funcionamiento del Sistema Banrural, actualizando sus facultades y atribuciones conforme a la nueva Ley de Instituciones de Crédito y demás modificaciones propuestas, y principalmente en lo relativo a las reuniones del Órgano de gobierno del Banco Nacional y de los Consejos Directivos de los Bancos Regionales del propio sistema.

Conforme al artículo 17 y 38 de la LOSB se proponen reuniones 4 veces al año de los Consejos Directivos del Banco Nacional y de los Bancos Regionales y no en la forma mensual que se establece actualmente, lo anterior por razones administrativas y para ser congruentes con el artículo 35 de la Ley Federal de Entidades - Paracatales que señala en su primer párrafo: "El Consejo de Administración o su equivalente se reunirá con la periodicidad que se señale en los estatutos de la empresa, sin que pueda ser menor de cuatro veces al año".

(331) Cfr. Idem.

También por razones prácticas y de economía administrativa se sugiere modificar los siguientes artículos de la Ley Orgánica del Sistema Banrural:

El 16 en la designación de los Consejeros Suplentes por los titulares de la serie de acciones "A" y no por el Ejecutivo Federal a través de la SHCP; el 37 fracción I inciso A que precisa: "El Director General del Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C. quién presidirá el Consejo Directivo y en su ausencia su suplente", sin embargo no se prevé quién presidirá las reuniones en la ausencia de ambos, por ello se propone que los Consejeros -- asistentes sean los que elijan al Presidente de esa reunión, -- siempre y cuando sea representante de la serie "A" de Certificados de Aportación Patrimonial (CAP'S).

Asimismo en el plano administrativo, se considera conveniente contar con instrumentos jurídicos que permitan una mayor autonomía de gestión, en particular en materia de contratación de adquisiciones de bienes muebles y obras públicas, ya que se advierte la intervención excesiva por parte de las dependencias -- coordinadoras de sector y globalizadoras en cuanto a información se refiere, por lo cual, resulta necesario adecuar los ordenamientos jurídicos que regulan dichas materias en función de las disposiciones de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

B.- REFORMAS AL MARCO JURÍDICO EN LO EXTERNO

Todas las reformas y adecuaciones legislativas que se necesitan

para impulsar el desarrollo agropecuario desde una perspectiva nacional, están vinculadas y forman parte de la estrategia general para introducir al sector rural en el contexto del comercio internacional y de las condiciones que se generarán para y con motivo de la firma del TLC.

En consecuencia, las propuestas jurídicas diseñadas en el PNMC-1990-1994 y los cambios que se requieren en lo interno constituyen el presupuesto suficiente para permitir una apertura comercial en forma paulatina para el campo.

Sin embargo, se necesita modificar y adecuar diversos ordenamientos legislativos que inciden de manera importante en los aspectos de comercio internacional, inversión extranjera y otros que repercuten en forma trascendental para el sector. De ahí la necesidad de reformar ex-profeso la legislación agraria y otros ordenamientos conforme se desarrollen las negociaciones (332).

En consecuencia, las reformas legislativas que se están preparando en lo interno, además de tener como propósito elevar la productividad y el bienestar social de la población rural, buscan sobre todo elevar la competitividad del sector en el plano internacional, ello, ante la firma del TLC.

Estas modificaciones comprenden los diversos aspectos de la actividad agropecuaria, dentro de los cuales se ubica el relativo al financiamiento, el cual, como se estudia a lo largo de esta investigación, comprende las transformaciones en las funciones-

(332) LA JORNADA Economía, Martes 28 de Mayo de 1991, México, D.F., P. 26.

y participación de Banrural dentro del nuevo programa para el agro nacional, que de la misma forma, requieren de los cambios necesarios que ya se han analizado y propuesto.

Ante las perspectivas del TLC, adquiere mayor importancia para el actual gobierno, el mejorar las formas y condiciones de organización de los productores que les permita enfrentar la nueva situación con mayores ventajas.

Por ello el énfasis que se ha puesto en modificar aquellas normas jurídicas que repercuten en la organización y asociación de los productores, ya que "las asociaciones representan una de las bases más importantes para el campo en el marco del TLC, porque permitirán trabajar cultivos u otras actividades en superficies mayores, además de que será un elemento para atenuar las limitantes del minifundismo", declaró el Presidente del Consejo Nacional Agropecuario (CNA), Javier Garza de la Cabaña --- (333).

En síntesis, las adecuaciones jurídicas en el marco del TLC son indispensables si se quiere optimizar y acelerar el proceso de cambios en el que está inmerso la economía mexicana.

En términos generales podemos afirmar que las implicaciones jurídicas de la actual estrategia económica para el campo mexicano son numerosas, y se requiere de importantes reformas y adiciones al sistema jurídico agropecuario para hacer posible los cambios referidos.

(333) Cfr. EL FINANCIERO Agropecuaria, viernes 5 de Abril de 1991, México, D.F., P. 20.

Sin embargo, es necesario precisar que los cambios tienen que darse en todos los ordenes, partiendo de algunos aspectos constitucionales, de ser necesario, y de las leyes y demás disposiciones jurídicas: hasta aquellas de carácter administrativo que invariablemente se deberán modificar.

Dichas reformas deben efectuarse con la debida técnica jurídica que exige congruencia con la sistemática del derecho en general; por lo tanto, se evitará la persistencia de vacíos normativos, incongruencias e insuficiencias, pero sobre todo de antinomias que afecten la referida sistemática.

Asimismo, las transformaciones necesariamente deben realizarse en forma gradual, de manera que no impacten ni económica ni jurídicamente en forma negativa. Por lo tanto debe vigilarse este aspecto como un factor determinante para no incurrir en casos de ilegalidad y anticonstitucionalidad en la actuación de la autoridad y de los agentes comerciales que intervienen en el nuevo proceso económico.

Respecto a "Decisiones Políticas Fundamentales" del pueblo de México, contenidos en la Constitución y susceptibles de modificarse, se observará el mayor cuidado para decidir democráticamente en qué forma y términos se pueden adaptar preceptos como el 27 que comprende una histórica y vasta experiencia social y decisión trascendental del pueblo en el aspecto de la propiedad rural.

C.- REFORMAS A LA CONSTITUCION

En la actualidad el principal problema del campo es la falta de producción y productividad. Este problema no se ha originado - porque los tipos de propiedad rural vigentes en nuestro país - (privada, ejidal y comunal) sean inadecuados, sino por un gran número de causas que en forma sintética Jaime González Graf, Director del Instituto Mexicano de Estudios Políticos, A.C., en su artículo "La reforma del campo mexicano", publicado en la revista NEXOS No. 167 del mes de noviembre de 1991, señala al --- afirmar que:

"Los problemas del campo son incomprensibles si no se les analiza desde una perspectiva de totalidad; por eso tienen que estudiarse simultáneamente los aspectos geográfico, -- cultural, agrario, económico, político y jurídico en una -- visión integral.

Por su geografía, México difícilmente volverá a obtener la autosuficiencia en el alimento básico de su población, el maíz (¿?) a menos que se oriente a una política de producción que relegue a un segundo lugar los productos secundarios pero más comerciales; México no resolverá su problema agrario mientras el sector moderno, que se rige por la economía de mercado, no permita que el sector tradicional, -- que se rige por la economía de autosuficiencia, evolucione y alcance una mayor productividad sin dejar de existir; México no resolverá su problema productivo mientras no se -- oriente mucha inversión a la producción agropecuaria, se -- fomente la reconcentración de la tierra, y se impulse el -- incremento de la productividad, con independencia del sistema de propiedad; no se resolverá el problema político -- del campo mientras no sean eliminados los elementos que -- permiten un control bastante riguroso de los ejidatarios y muchos pequeños propietarios con fines más de poder que de fomento, y mientras no se den los pasos necesarios para -- una convivencia colaboradora entre las dos sociedades agrarias que persisten.

Hemos llegado a la conclusión de que en el campo mexicano, el minifundismo y los factores geográficos, demográficos, climáticos y de inversión, son más determinantes de la escasez y la improductividad que los factores relativos a la

tenencia de la tierra. Que éste es, más bien, un problema político que debe resolverse" (333 b).

Asimismo el maestro Gonzalez Graf propone diversas acciones necesarias para llevar a cabo la modernización del sector, entre las que destacan las siguientes:

- 1.- Dar prioridad a la política de ampliación de la frontera agrícola hasta alcanzar la máxima cantidad de -- tierra irrigable.
- 2.- Elaborar una metodología de extensionismo agrícola y pecuario que no sólo haga hincapié en la tecnología -- moderna, sino promueva la utilización de la tecnología apropiada para incrementar la productividad de la economía de autoconsumo.
- 3.- Proteger la economía agropecuaria de México tal como lo hacen los países desarrollados, alcanzando los precios internacionales para los productos nacionales.
- 4.- Canalizar crédito al sector agropecuario por lo menos en un porcentaje similar a la aportación que hace al PIB nacional.
- 5.- Llevar a cabo una valiente reforma legal de todos los ordenamientos que rigen al campo para dar coherencia a la Ley Federal de Reforma Agraria con la Ley de Fomento Agropecuario, de tal manera que:
 - a).- Se reglamenten y se establezcan los Tribunales -- de Justicia Agraria con su Procuraduría correspondiente.
 - b).- Se reforme la Constitución para dar seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra.
 - c).- Se elimine la incertidumbre del ejidatario, quitándole a los Comisariados y a las Asambleas de los ejidos la función de anular los derechos -- agrarios a los campesinos. Que esa posibilidad sólo las tengan los Tribunales de Justicia Agraria.
 - d).- Se elimine la sanción por parte de la autoridad de los contratos que ejidos y ejidatarios firman.
 - e).- Que se permita a los campesinos contratar a largo plazo, con revisión periódica de los precios, sobre la base de criterios de mercado previamente establecidos.
 - f).- Que se permitan las formas de asociación entre -- pequeños propietarios de manera que desaparezca la figura de la concentración de provecho, al mismo tiempo que se reglamente la forma de evictar los fraccionamientos simulados.

- g).- Que se elimine la tutelaridad entendida como control político, para que se convierta en tutelaridad como política de fomento. Que los campesinos puedan decidir sobre sus contratos y actividades sin que tengan que recurrir a la autorización; que puedan contratar créditos con base en resultados, garantizándolos con el usufructo de la cosecha; que los campesinos puedan determinar por sí mismos sus formas de explotación y aprovechamiento de la tierra; que la autoridad sólo vigile, no intervenga, y en caso de necesidad denuncie la injusticia ante la Procuraduría de Justicia Agraria (333 c).

Finalmente, el autor en referencia sostiene que "la solución a los problemas del campo en México no está ya en la reforma de la propiedad. Se encuentra en la posibilidad de reconfigurar unidades productivas reconcentrando la tierra independientemente de su propiedad, a través de sistemas de organización y colaboración entre el capital y los campesinos, sean ejidatarios o pequeños propietarios; sistemas que conserven lo valioso y lo bueno de la economía de autoconsumo elevando su productividad, y lo valioso y bueno de la economía de mercado elevando también su eficiencia y productividad".

Para que esto sea posible señala, hay que resolver cuatro grandes problemas del marco legislativo del campo mexicano:

- 1.- Las dificultades para la asociación de ejidos con terceros.
- 2.- Las limitaciones para la realización de asociaciones entre pequeños propietarios.
- 3.- La incertidumbre jurídica en la tenencia de la tierra.
- 4.- La tutela del Estado sobre el ejido y consecuentemente la falta de autonomía de los ejidatarios para la operación productiva (333 d).

Coincidimos con las opiniones de Gonzalez Graf, con la salvedad de las siguientes precisiones:

(333 c) Cfr. Idem. P. 46.

(333 d) Cfr. Idem. Pp. 48-49.

- a).- Varias de sus propuestas fueron previstas y establecidas con anterioridad a su artículo en el P.N.D. 1989-1994, -- así como en los Programas de Modernización del Campo y de Financiamiento del Desarrollo 1990-1994.
- b).- Las reformas a la Constitución para dar seguridad jurídica a la tenencia de la tierra es únicamente respecto a la propiedad ejidal y comunal, ya que la pequeña propiedad goza de dicha garantía.
- c).- Consideramos que el factor más determinante de la impro- ductividad es la falta de inversión en el sector, de ahí que el actual gobierno haya diseñado el proyecto de moder- nización del campo a partir del establecimiento de las -- condiciones necesarias que permitan su estímulo e incre- mento, principalmente de la inversión extranjera.

Ante la problemática enunciada y partiendo de las razones ex-- puestas, además de otras, pero sobre todo del hecho de que el - gobierno mexicano reconoce tácitamente la incapacidad de nues- tro sistema financiero (del sector público y privado) para apo~~or~~ tar al campo los recursos que necesita para su desarrollo, y la incapacidad demostrada por el Estado en las últimas décadas co- mo agente promotor del desarrollo rural; se opta por dejar en - manos de la libre empresa y la inversión privada directa nacio- nal y extranjera, el manejo del campo, en congruencia con el -- cambio estructural de la economía.

Como consecuencia de lo anterior, de la múltiple problemática -

del campo mexicano en nuestros días y de los objetivos y fines señalados en el P.N.D. 1989-1994 y en los Programas para el sector, el Presidente de la República, Lic. Carlos Salinas de Gortari, envió el día jueves 7 de noviembre de 1991 una iniciativa de decreto para reformar al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (333 e).

El propósito de dicha iniciativa es transformar el marco constitucional del campo, que permita la posterior adecuación legislativa a fin de llevar a cabo los cambios económicos y administrativos que se requieren para la modernización del agro nacional.

Con esta iniciativa sustentada en una adecuada exposición de motivos se pretende lograr fundamentalmente lo siguiente:

- 1.- Más justicia y libertad para el campesino mexicano.
- 2.- Se elevan a rango constitucional las formas de propiedad ejidal y comunal de la tierra.
- 3.- Se fortalece la capacidad de decisión de ejidos y comunidades, garantizando su libertad de asociación y los derechos sobre su parcela.
- 4.- Se protege la integridad territorial de los pueblos indígenas y se fortalece la vida en comunidad de los ejidos y comunidades.
- 5.- Se regula el aprovechamiento de las tierras de uso común de ejidos y comunidades y se promueve su desarrollo.

(333 e) Cfr. EL NACIONAL, Suplemento Especial, Texto Integro - de la iniciativa presidencial, viernes 8 de noviembre de 1991. México, D.F.

- llo para elevar el nivel de vida de sus pobladores.
- 6.- Se fortalecen los derechos del ejidatario sobre su--- parcela, garantizando su libertad y estableciendo los procedimientos para darle uso o transmitirla a otros ejidatarios.
 - 7.- Se establecen las condiciones para que el nucleo ejidal pueda otorgar al ejidatario el dominio sobre su - parcela.
 - 8.- Se establecen los TRIBUNALES AGRARIOS AUTONOMOS para dirimir las cuestiones relacionadas con límites, tenencia de la tierra y resolución de expedientes rezagados.
 - 9.- Culmina el reparto agrario para revertir el minifundismo.
 - 10.- Se mantienen los límites de la pequeña propiedad, introduciendo el concepto de la pequeña propiedad forestal, para lograr un aprovechamiento racional de los bosques.
 - 11.- Se permitirá la participación de las sociedades civiles y mercantiles en el campo, ajustándose a los límites de la pequeña propiedad individual.
 - 12.- Se suman a la agricultura las demás actividades rurales como áreas a las que deben encaminarse las acciones de fomento y desarrollo (333 f).

(333 f) Texto de la Iniciativa del Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari para reformar el art. 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Revista PROCESO, No. 784, 11 de noviembre de --- 1991. México, D.F.

En conclusión, consideramos que la iniciativa de reformas con independencia de la discusión ideológica que suscita, no solamente es adecuada a las nuevas necesidades económicas y sociales de México, sino que significa una importante propuesta con un gran sentido realista y pragmático para establecer las bases que permitan el nuevo desarrollo del campo mexicano.

Por lo tanto consideramos que la referida iniciativa, por circunscribirse a la actual dinámica económica mundial y nacional será aprobada en su contenido sustancial por el Poder Legislativo, quien probablemente introducirá algunas modificaciones que no la afectarán en esencia.

Sin embargo cabe aclarar que la tarea apenas está iniciando, ya que con posterioridad a las reformas constitucionales, queda -- por desarrollar una formidable labor que comprende la actualización del marco legislativo y normativo que permita la reorganización institucional de las autoridades agrarias, así como de los demás órganos de la administración pública encargados del sector.

Por último queda pendiente el reto más difícil que en esta materia tiene el actual gobierno, y que consiste en lograr la aplicación práctica y la ejecución exitosa de los diversos planes, programas, medidas y acciones previstos para el campo; estando obligado a obtener antes de que finalice éste sexenio (1994) mu

chos de los resultados esperados, ya que de no alcanzarse tales propósitos estaremos una vez más en el inicio del fracaso de -- las políticas y directrices diseñadas por el gobierno para el - campo mexicano.

A continuación me permito exponer íntegramente la iniciativa de decreto por la que se reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

EXPLICACION DE MOTIVOS:

LOS FUNDAMENTOS DE LA REFORMA:

El campo es el ámbito de la Nación donde el cambio es más apremiante y más significativo para el futuro del país. De su vida hemos heredado tradiciones, sentido de pertenencia y comunidad. De él surgieron las luchas agrarias que marcaron nuestra historia y contribuyeron a definir los objetivos nacionales. Con su legado hemos avanzado para alcanzar mayor justicia y libertad. Hoy el campo exige una nueva respuesta para dar oportunidades de bienestar a los modos de vida campesina y fortalecer a nuestra Nación. México tiene más de 82 millones de habitantes. Cada año se suman casi dos millones de mexicanos más a nuestra población. En unos cuantos años, tendremos que ampliar nuestras capacidades para atender a una población adicional del tamaño de la que tenía todo nuestro país en 1910. Para lograrlo tenemos que crecer, cambiar a ritmo acelerado. El cambio deliberado es una necesidad. También es experiencia de nuestra historia. Particularmente en los últimos tres años, la hemos vivido con gran intensidad. De los cambios profundos hemos salido fortalecidos en nuestra identidad, renovados en nuestra unidad, en nuestra soberanía y en su expresión política, nuestro nacionalismo.

Los mexicanos no queremos cambiar para que todo siga igual. Todos juntos y cada uno, queremos que cambie se asocié con progreso. Aspiramos a un ingreso más elevado y mejor distribuido, a un piso social que garantice acceso a más y mejores servicios y satisfactores esenciales, a una nueva relación política democrática y madura, a un basamento ético y moral acorde con nuestra compleja realidad. Quienes menos tienen exigen con más vigor la transformación. El cambio adquiere con ello un sentido de justicia como su dirección principal. Es parte de nuestro nacionalismo.

La decisión de cambiar para responder a las necesidades y demandas del país, esta tomada, es nuestra. No sucede en el vacío ni en el aislamiento, esta inserta en una transformación mundial de inmensas proporciones. No podemos ni queremos quedarnos fuera de ese gran proceso. Sumándonos a él en los términos y condiciones que escogamos, impediremos que se nos imponga. Le daremos al cambio en México nuestro perfil, nuestra medida, movilizandó nuestro nacionalismo y ejerciendo nuestra soberanía. No queremos cambiar para borrar el ganado como sucede en otras partes, sino para actualizarlo. Hemos decidido el cambio para preservar y fortalecer lo nuestro, lo cercano y lo importante. La modernización

nacionalista y popular es también la recuperación de lo profundo, de raíces y memorias, de lo extrañable.

La modernización responde a una nueva realidad y exige respuestas adecuadas. No podemos acudir a las respuestas del pasado, válidas en su tiempo, pero rebasadas frente a nuestra circunstancia. Nuestro nacionalismo no puede quedar atado a formas de asociación o de producción determinadas. Está vinculado con fines superiores: soberanía, justicia, democracia y libertad. A esas formas que el nacionalismo adoptó en el pasado debemos reconocimiento, respeto como expresiones de la misma corriente y aspiración. Fueron en su momento, respuestas vivas y vigorosas. Hoy, muchas, ya no lo son. Nuestras respuestas atienden a los retos actuales, con base en nuestra memoria histórica y con la mirada en el futuro.

El campo hoy nos exige una nueva actitud y una nueva mentalidad. Nos pide profundizar en nuestra historia y en el espíritu de justicia de la Constitución para preservar lo valioso que tenemos. Reclama una clara y precisa comprensión de la realidad y sus perspectivas futuras para quearnos en lo que debe cambiar. Requiere una respuesta nacionalista, renovadora de las formas que efectivamente impulsó la producción, la iniciativa y creatividad de los campesinos, el bienestar de sus familias y, sobre todo, proteja nuestra identidad campesina. Por eso, es preciso examinar el marco jurídico y los programas que atienden al sector rural para que sean parte central de la modernización del país y de la elevación productiva del bienestar general.

Lo que hemos hecho en la historia y lo que hemos avanzado en estos tres años nos permite hoy dar pasos nuevos. Los campesinos demandan una mejor organización de su esfuerzo en una perspectiva clara y duradera, que efectivamente los beneficie y que contribuya a la fortaleza de la Nación. La sociedad justa del siglo XXI a la que aspiramos no puede construirse si perduran las tendencias actuales en el medio rural. Tenemos que actuar decididamente.

1. El camino recorrido en la transformación del campo

Nuestro nacionalismo en el campo ha frugado diversas respuestas para cada tiempo y contexto, que sustentaron la capacidad de enfrentar nuevos retos. De las luchas agrarias hemos aprendido, y debemos ratificar, su inconfundible propósito de liberar al campesino y a su familia de distintas formas de servidumbre, el respeto y el apego a

formas de vida en comunidad, su pasión por la legalidad como instrumento de transformación y progreso. Algunos momentos de nuestra historia agraria, que a su vez reflejan en nuestra realidad, señalan el marco para una nueva transformación.

a) La experiencia de nuestra historia: El sistema agrario se conforma durante la etapa colonial de nuestra historia por la asimilación de la propiedad indígena al mundo jurídico español. Antes del contacto con los españoles, la gran diversidad de magníficas civilizaciones se traducía en una variedad de formas de control y acceso a la tierra, de sendas demarcaciones territoriales y de contenidos de propiedad en el norte andino. Hasta los complejos sistemas de tenencia de las sociedades jerárquicas y centralizadas de las civilizaciones agrícolas del centro y sur. Entre estas formas, con diferentes modalidades y combinaciones, se diferencian las tierras de las comunidades, las parcelas y las entregadas en usufructo a los señores como predios derivados del linaje o de la distribución de la guerra.

En la tradición ibérica también existía diversidad en las formas de tenencia: las tierras de la Corona, de los nobles, de los reyes, de los nobles y de la iglesia, la pequeña propiedad y la comunal administrada por los concejos y los ayuntamientos de los pueblos. El resto formaba parte de esta última y se refería a la tierra de uso común. Para la expansión transatlántica del Imperio Español, todas las tierras que se ocuparon fueron consideradas propias de la propiedad de la Corona y no de los monarcas. La Corona transmitió la propiedad de la tierra a los indígenas por distintos mecanismos, el más frecuente fue la compra y el gracia. Vincula la tierra a un sistema productivo extensivo tanto para la ganadería como para la agricultura con fraccionamiento significativo de las grandes propiedades comunales indígenas a los asentamientos, a los pueblos y a las fundaciones por los colonizadores.

b) La conformación de la gran propiedad: Los señores indios ordenaron que las tierras entregadas a los españoles no se explotaran a nombre de los poseedores, sino que se usaran para el establecimiento de haciendas, pero no establecieron un procedimiento para garantizar las cuotas por agua y despojos de bestias y aguas fueron frecuentes. En la Nueva España se conformó, desde 1560, a la comunidad indígena con las tierras comunales de los pueblos españoles, estableciendo un fundo legal de alrededor de 100 hectáreas. Algunas comunidades indígenas, originalmente una merced, que se declaraba inalienable a diferencia de las entregadas a los particulares españoles. Se constituyeron así las repúblicas de indios con una base territorial propia y con autoridades indígenas, sub-ordinadas a los alcaldes y corregidores locales españoles.

En principio dentro de las comunidades indígenas se reconocían cuatro áreas diferentes: el poblado, el agro para uso común, la tierra de propios y arbitrios, para el pago de tributo o gastos de la comunidad y finalmente la parcialidad o común repartimiento, para las parcelas que sustentaron a sus integrantes. Esta división pocas veces se convirtió en realidad. La extensión del fundo legal no

permitted, o dejó de hacerlo muy pronto, el cumplimiento de las funciones territoriales y sociales asignadas a la comunidad. La superficie de las comunidades indígenas fue desde su origen restringida. La dualidad entre el minifundio y el latifundio se asentó desde entonces en la historia agraria del país.

La asimilación de la propiedad indígena al sistema agrario colonial fue un proceso prolongado e influyó por el descenso de la población. Muchos asentamientos indígenas desaparecieron y otros quedaron casi abandonados. Se dictó una política de la Corona para promover en asentamientos mayores otorgándose fundos legales. A mediados del siglo XVII, la población indígena residente su máxima reducción, superando apenas al millón de pecheros. Dado el bajo número de europeos, mestizos y criollos, indicados por entonces en el territorio, este se encontraba seriamente despoblado. El reclamo de los indígenas a veces expresado en términos agrarios, era de justicia para la sobrevivencia.

Las encomiendas, concesiones para la colecta del tributo a cambio de la promoción de la evangelización y el control de la población indígena, propiciaron excesos y fueron extinguidas en época temprana. Pero no se logró frenar el establecimiento de mayorazgos, que vinculaban los propietarios de un sueldo que impedían su fragmentación entre los herederos. Tampoco se pudo evitar que la iglesia adquiriera una gran base territorial a través de la hipoteca, la donación y la herencia.

La merced onerosa o compra de tierras públicas supelementando tributos y la composición de títulos para amparar supelementos mayores, a las originalmente otorgadas, también onerosas, permitieron a la Corona obtener fondos y a los grandes propietarios ampliar sus extensiones. En la segunda mitad del siglo XVIII algunos mayorazgos adquirieron títulos notariales otorgados por la Corona para solventar problemas económicos. Se conformó un sector terrateniente latifundista cerrado, que generó mercedes. En este marco nació la hacienda, forma posteriormente dominante de propiedad.

A finales del siglo XVII, cuando se inició la crisis con cerca de 5 millones de habitantes, aparecieron las expresiones de descontento de los precursors de la independencia. También los indígenas reclamaron justicia contra el despojo y la desigualdad contra la pobreza y la subordinación que en casos extremos se manifestaron como rebeliones. Entre los mestizos y las castas también hubo insatisfacción, ya que sufrían prohibiciones específicas para que no pasaran a ocupar tierras.

El anhelo de libertad se sumaron, entre otras razones, la desigualdad en la estructura agraria que desembocó en la lucha por la independencia. Allí se señalan las proclamas y decretos de los insurgentes, en especial, los de Hidalgo y Morelos, en que ordenan que se entregue la tierra a los indios y se los exima de tributo y deudas. Lo ratifican las reacciones de los virreyes, que se disponen finalmente que se reparta la tierra entre los naturales y que se otorgue el mismo beneficio a las castas. Durante la primera mitad del siglo XIX y en la prolongada guerra civil, la atención a las demandas agrarias pasó a segundo

límite frente a la urgencia política por crear y consolidar un Estado soberano. Afrenta tanto los problemas agrarios se agudizaban. En algunas entidades federativas, la comunidad indígena fue despojada de personalidad jurídica.

c) **La reforma en la mitad del siglo XIX.** A partir de 1850 emergió el problema agrario y adquirió estatuto de prioridad nacional. Su detonador fueron los bienes de "manos muertas", la propiedad eclesiástica. La Ley Lerdo de 1856 elevó a rango constitucional en 1857, estableció la propiedad particular de los individuos como la modalidad general de la tenencia de la tierra y ordenó la venta o desamortización de los bienes de las corporaciones civiles y religiosas. Las comunidades indígenas fueron incluidas en esa clasificación. Conforme a la ley los indígenas usufructuarios de una parcela la recibían como pequeña propiedad. Sólo quedaban exceptuados los ejidos indivisibles que pasaron a ser propiedad de los municipios, muchas veces distantes física y socialmente de la comunidad. Son escasas las constancias del cumplimiento final de estas disposiciones.

Diez años de guerra civil e intervención extranjera frenaron y distorsionaron la aplicación de la legislación. Se desamortizaron los bienes de tierra. La inflexibilidad de la estructura agraria fue temporalmente superada y la propiedad circuló más ampliamente. También se acentuó la distancia entre minifundio y latifundio. Las propiedades pasaron en un plazo relativamente corto a manos de los hacendados. Ellos utilizando la compra selectiva, confinaron a las comunidades a su mínima expresión territorial. Requieren una fuerza de trabajo, están parados las necesidades de la hacienda. La explotación de las tierras comunales se compenso con la explotación de acceso a los antiguos poseedores a través de la agricultura de riego y comercio. Se establecieron los ejidos. Permitió la sobrevivencia de la mayoría de los pueblos y el crecimiento de las haciendas. El arreglo no era permanente. Frente al minifundio crecía en el campo mexicano dentro la propiedad legendaria. Entre 1880 y 1910 se expedieron cinco ordenamientos: el Decreto sobre Colonización y Compañías Desamortizadoras en 1883 y la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos de 1892, ambos sobre el mismo tema. El problema agrario consideraba legítimo el resqueño pero el acaparamiento de la tierra y concentración de la riqueza frustraba las aspiraciones de libertad y justicia de los campesinos. En esta etapa ostentó la gran producción agraria de nuestra revolución.

d) **El sello agrario de la Revolución.** En las áreas más densamente pobladas y de asentamientos más antiguos del centro del país, la tensión entre los pueblos y las haciendas era de tensión constante y de abuso por parte de los hacendados. Los campesinos podían ser privados del acceso a la tierra, que sus dueños les otorgaban por una decisión unilateral de los hacendados. De manera reiterada acudían a las instancias judiciales y de negociación con sus títulos primitivos, muchas veces otorgados en el Archivo General de la Nación, con su memoria histórica, como sustento del reclamo de justicia. En el

contexto de la prolongada lucha se renovó la representación campesina muchas veces. Los pueblos pedían de mano en mano, se conservaban en secreto para protegerlos. Así lo recibió Emiliano Zapata, quien de la lucha ancestral derivó sus planteamientos esenciales: reforma, libertad, justicia y ley. Con los dos últimos se rubricó el Plan de Ayala, con todos ellos, la Ley Agraria de los zapatistas expedida en octubre de 1915.

El reclamo de justicia, de restitución, la resistencia al acaparamiento y el abuso, la aguda conciencia de desigualdad y la defensa de lo propio, conformaron la memoria y la experiencia campesina. Cuando se presentaron las opciones a las instancias de la gestión pública, los pueblos campesinos se incorporaron a la Revolución Mexicana para restaurar la justicia y la razón. Ese fue el origen y propósito del artículo 27 constitucional, sin precedente en la historia mundial.

El artículo 27 estableció la propiedad originaria de la Nación y la facultad de la misma para imponer modalidades a la propiedad y regular el aprovechamiento de los recursos naturales para una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Ordenó la restitución de las tierras a los pueblos, incorporando la ley del 6 de enero de 1915. A partir de este principio se inició el proceso de nuestra reforma agraria, gaste de magnitud y alcance extraordinarios.

La reforma agraria ha sido un proceso dinámico que ha transcurrido por diversas etapas, acordes con su tiempo y circunstancia. En su inicio, en el marco de un país devastado por una guerra civil, la reforma agraria atendió a los desahucados con la entrega de la tierra. Era una sociedad donde casi el setenta por ciento de la población obtenía su sustento de la producción agropecuaria. Para acelerar ese proceso se fueron realizando ajustes sucesivos. Leyes, resoluciones y decretos se integraron al ritmo que requiera la emergencia hasta desembocar en la codificación integral derivada de la primera reforma al artículo 27 constitucional. En apenas veinte años a partir de 1917, la mitad de la tierra considerada árabe pasó a manos de los campesinos. Un millón setecientos mil de ellos recibieron tierras para su aprovechamiento agrícola, principalmente en 1936 y 1937. La gran propiedad latifundista fue desarticulada y sustituida.

En 1910 había 622 mil propiedades de las cuales el sesenta por ciento eran menores de cinco hectáreas, en el otro extremo 10 mil haciendas mayores de mil hectáreas ocupaban la mitad del territorio nacional y las diez mil más grandes, el quince por ciento, contaban con 272 mil hectáreas en promedio cada una. El esfuerzo redistributivo total desde 1917 es de enormes proporciones. Se dotó de 26 mil ejidos, más de dos millones 600 mil ejidatarios y se restituyó el 60 por ciento a dos mil comunidades peñónas con 400 mil comuneros. La mitad del territorio nacional está en sus manos. La pequeña propiedad también se transformó en este proceso y obtuvo garantías para su permanencia. Hay más de un millón de pequeños propietarios herederos de antiguas posesiones, pequeñas o grandes, y así con el reordenamiento de la gran propiedad. Forma parte importante de la sociedad rural.

Los primeros repartos se hicieron en condiciones excepcionales y precarias. Entre 1917 y 1926 fueron dotados casi un millón de campesinos con una superficie media de 11.6 hectáreas cada uno, de ellas sólo 1.7 hectáreas eran de cultivo. La dotación representaba la diferencia entre la indigencia y la sobrevivencia para los núcleos de población. Se procedió a la entrega de la tierra pese a la carencia de una reglamentación precisa. En la década de los años veinte se regió para brindar promoción a los dotados. Se estableció la parcela individual, inalienable y transferible sólo por herencia como la forma de aprovechamiento económico y se distinguió de la función común e indivisible que servía a propósitos sociales y económicos de la comunidad de los ejidatarios.

Más tarde, cuando la demanda de los pueblos y localidades se satisfizo, los beneficiarios del reparto recibieron tierras más distantes, dando origen a los nuevos centros de población en los que se formó el casco urbano dentro de la porción común del ejido. Se conformaron así tres áreas básicas dentro del ejido con funciones diversas y derechos específicos y diferenciados: el área común, la parcelada y el centro de población. Cuando el reparto alcanzó a las plantaciones comerciales y agroindustriales, durante el gran proceso de reparto entre 1926 y 1937, se establecieron los ejidos colectivos para no fragmentar las unidades de producción. El ejido reflejó una diversidad de condiciones, resultantes de un proceso que evolucionó de la emergencia a la configuración de una verdadera comunidad de productores, como un instrumento de justicia y para el desarrollo.

El reparto de la tierra cultivable se acompañó por otros procesos que forman parte de nuestra reforma agraria. Tener por objeto aumentar la productividad y productividad en la medida que las mejores tierras se iban repartiendo. Desde 1926 se han destinado recursos públicos para el financiamiento a la producción rural y el riego. Desde 1939 se cuenta con instrumentos e instituciones públicas para regular la comercialización y el abasto. Desde 1950 la provisión de insumos para la producción rural ha sido apoyada desde el Estado. Desde 1959 se consagró la reforma agraria integral para apoyar la transformación de los ejidos en unidades eficientes para producir en beneficio de sus integrantes. Se ha realizado una acción permanente de enormes proporciones para brindar acceso a la educación, salud, servicios esenciales y comunicación rural. Todas estas han sido respuestas a demandas en condiciones específicas. Hasta mediados de los años sesenta, se sostuvo el crecimiento del sector agropecuario superior al demográfico, que se tradujo en suficiencia productiva y en un saldo positivo en la balanza comercial.

El reparto agrario ha sido sin duda uno de los procesos sociales más vinculados con nuestro nacionalismo. Su extraordinaria vitalidad transformó de raíz la estructura propietaria del territorio nacional. Dio prosperidad a la patria y justicia a los campesinos, los liberó de la hacienda, restituyó las raíces de su origen y de su sostenimiento, restituyó la vida del pueblo, de la comunidad, del ejido y se consagró en la Constitución y en las leyes del país. Sin embargo, pretender en las circunstancias actuales que el

camino nacionalista debe seguir siendo el mismo de ayer, el del reparto agrario, pone en riesgo los objetivos mismos que persiguió la reforma agraria y la Revolución Mexicana. Ese extraordinario cambio es y seguirá siendo motivo de orgullo en nuestra historia. Pero hoy debemos emprender nuevos caminos.

Necesitamos cambiar no porque haya fallado la Reforma Agraria. Vamos a hacerlo porque tenemos hoy una diferente realidad demográfica, económica y de vida social en el campo, que la misma Reforma Agraria contribuyó a formar y que reclama nuevas respuestas para lograr los mismo fines nacionalistas. Necesitamos un programa integral de apoyo al campo para capitalizarlo, abrir opciones productivas y construir medios efectivos que protejan la vida en comunidad, como la quieren los campesinos de México.

Lección imborrable de esta gran historia es la tenacidad de las luchas agrarias por justicia y la profunda fe en la capacidad transformadora de la ley. El camino del cambio, hoy, debe reconocer las realidades y también actuar conforme a las mejores tradiciones de los movimientos agrarios de México. Debemos preservar lo valioso que hemos conquistado por esas luchas del pasado y debemos construir las bases para la lucha actual y futura del campesino por su libertad, dignidad y bienestar. La presente iniciativa está inscrita en la gran corriente histórica de nuestra reforma agraria y recupera, frente a nuevas circunstancias, sus planteamientos esenciales. Cumple con el mandato de los constituyentes, recoge el sacrificio y la visión de quienes nos precedieron, responde a las demandas de los campesinos de hoy y a las exigencias de una sociedad fortalecida, plural y movilizadora para la transformación.

2. Las nuevas realidades demandan una reforma de fondo

Desde el inicio de la gesta revolucionaria de la que surgió la reforma agraria las características demográficas y económicas de nuestro país han cambiado radicalmente. La urbanización de la población ha sido la contraparte del proceso de industrialización, experiencia compartida de otros países en desarrollo. Pero en México, la proporción de habitantes en el campo ha permanecido alta en relación con su participación en el Producto. Esto ha generado un serio problema de distribución del ingreso entre los distintos sectores de la economía. Así, la fuerza de trabajo que labora en el campo, alrededor de la cuarta parte de la del país, genera menos del diez por ciento del producto nacional. El resultado es que los ingresos del sector rural son en promedio casi tres veces menores a los del resto de la economía.

La mayoría de los productores rurales, sean ejidatarios o pequeños propietarios, son minifundistas con menos de cinco hectáreas de tierra laborable de temporal. A esa limitación territorial se agregan las restricciones que disminuyen el margen de ganancia del productor agropecuario. La organización y asociación estable en el minifundio se presentan estancamientos y deterioro técnico que se traduce en producción insuficiente, baja productividad, relaciones de

intercambio desfavorables y niveles de vida inaceptables. Por ello, la mayoría de los productores y trabajadores rurales vive en condición de pobreza y entre ellos se concentra, desproporcionadamente, su expresión extrema, hasta alcanzar niveles inadmisible que comprometen el desarrollo nacional. La persistencia de carencias estructurales en el campo mexicano, combinadas con el rezago frente a las transformaciones recientes, nos enfrentan a un reto que no admite dilación.

La inversión de capital en las actividades agropecuarias tiene hoy pocos alcances debido en parte a la falta de certeza para todas las formas de tenencia que se deriva de un sistema obligatorio para el Estado de reparto abusivo y permanente, también por las dificultades de los campesinos, mayoritariamente minifundistas, para cumplir con las condiciones que generalmente requiere la inversión. Como consecuencia de la baja inversión, el estancamiento en los rendimientos afecta la rentabilidad de muchos cultivos, que se mantienen en condiciones precarias con subsidios o apoyos que no siempre cumplen un claro propósito social.

La inversión pública que en el último medio siglo se ha dirigido al sector agropecuario no puede tener la magnitud necesaria para financiar, por sí sola, la modernización productiva del campo. Otras fuentes de inversión deben sumarse. Además, no es solamente un problema de magnitud, también lo es de eficacia. La inversión del sector público debe complementarse con la de los productores que conocen directamente el potencial de su tierra y distinguen la mejor tecnología para sus explotaciones. En este proceso la disponibilidad de financiamiento y las posibilidades de asociación son fundamentales, al igual que procesos de comercialización y transformación competitivos y eficientes.

La realidad nos muestra que cada vez es más frecuente encontrar en el campo prácticas de uso del patrimonio de tierra de asociaciones, mediante intercomercio de tierras ociosas que se llevan a cabo al margen de la ley. Esta situación está señalando una respuesta de la vida rural al modernismo, a las condiciones de pobreza y a la dificultad para acceder a financiamientos, tecnología y escalas de producción rentable. Es claro que estas prácticas cotidianas y extendidas necesitan canalizarse constructivamente por el uso del derecho. Debemos hacerlo también porque al no estar jurídicamente amparadas disminuye el valor del ingreso que obtienen los campesinos por dichas operaciones, y pierden en esos casos la defensa legal de sus intereses. Sin duda esa situación necesita certidumbre para la inversión en plazos amplios, y por eso inducen a buscar una explicación de los recursos naturales que nos rodea en el tiempo más breve, abriendo la posibilidad de causar, en ese afán, daños ecológicos.

Nuevos enfoques y desarrollos técnicos para el aprovechamiento de los recursos naturales del territorio no se han reflejado en ajustes al sistema agrario. Persisten formas que propician la explotación de la tierra y la pobreza entre quienes la practican. Los ricos y variados recursos de nuestro territorio, los bosques y selvas tropicales, los minerales con potencial agrícola, las zonas de recolección de

plantas silvestres, los que tienen potencial turístico, los yacimientos de minerales no sujetos a concesión, entre otros muchos, requieren de un nuevo planteamiento para ser fuentes productivas y de bienestar para sus poseedores. Desde hace un cuarto de siglo el crecimiento promedio de la producción agropecuaria ha sido inferior al de la población. El débil avance de la productividad afecta no sólo al ingreso de los productores rurales, sino también a los consumidores y a las finanzas públicas. Ha provocado que una parte importante y creciente de los alimentos esenciales que consume el pueblo mexicano tuviera que adquirirse fuera de nuestras fronteras. Por eso, reactivar el crecimiento sostenido a través de la inversión es el desafío central del campo mexicano y es condición ineludible para superar pobreza y marginación.

El sector agropecuario fue uno de los más afectados por la inestabilidad económica, la inflación cambiante y la inflación. El notable avance tecnológico, particularmente en la agricultura, no ha permitido sustancialmente nuestro campo. De igual manera, el procesamiento y comercialización de productos agropecuarios ha adquirido gran complejidad tecnológica y mercantil, su débil incorporación reduce competitividad. La estabilización lograda en los últimos tres años símba con firmeza las bases para que los cambios estructurales que se proponen en esta iniciativa permitan el arranque de un nuevo proceso de crecimiento en el agro.

En el medio rural se ha manifestado una exigencia para emprender una reforma a fondo del marco jurídico para conducir el esfuerzo de los mexicanos en el campo, hacer que impere más justicia y se pueda responder a las nuevas realidades económicas y sociales. Debemos reconocer realidades, introducir los cambios necesarios para darle viabilidad a nuestras potencialidades, para acceder a nuestros propios términos al proceso de transformación que el mundo vive, a la visión y al talento de los constructores y entes de una dirección precisa para superar pobreza. La inmovilidad nos llevaría a un estado de invidualidad e injusticia social. Debemos actualizar nuestra forma agraria para incrementar la libertad y la autonomía de todos los campesinos en la realización de sus aspiraciones de justicia.

3. La propuesta de la reforma al artículo 27 constitucional

La dirección y el sentido de los cambios necesarios están claramente definidos por nuestra historia y por el espíritu que le imprimieron los constituyentes al artículo 27 de nuestro ordenamiento supremo. Esta norma establece la propiedad originaria de la Nación y somete las formas de propiedad y uso al interés público. Por eso, realizar los ajustes que demanda la circunstancia nacional es cumplir con el espíritu del constituyente. Esta norma constitucional condensa nuestro sistema agrario, sin precedente en su concepción y alcance. No sólo representa un ideal vigente sino que ha tenido un efecto formidante en la configuración

social de nuestro país. La propiedad originaria de la Nación sobre las tierras y aguas es norma esencial de los mecanismos.

En el artículo 27, el constituyente de Querétaro establece decisiones políticamente fundamentales: principios fundadores de la institución de la propiedad en México y Ratificamos y respetamos estas determinaciones históricas de nuestra Nación. Por ello, se mantienen en el texto del artículo 27 la propiedad originaria de la Nación sobre las tierras y aguas, el primer párrafo del mismo derecho inalienable e imprescriptible sobre los recursos naturales que el mismo artículo establece. En particular, se ratifica y mantiene la decisión que da a la función la explotación directa del petróleo, los carbonos bituminosos, y los materiales radioactivos, además de la generación de la energía eléctrica para uso público y nuclear para el territorio a séptimo. Tampoco se modifica la facultad de ejercer derechos en la zona económica del mar territorial, párrafo octavo, y la facultad de expropiar, determinar la utilidad pública y fijar la indemnización correspondiente, párrafo segundo y fracción IV parcialmente. Reformamos y adicionaciones del Estado de Jalisco, Jalisco, Expedido y de promover el desarrollo rural integral, fracción XII y XX.

3.1 Objetivos de la reforma: Justicia y libertad

Ampliar justicia y libertad son los objetivos de esta reforma, como lo han sido los de las luchas agrarias que nos precedieron. Busca promover cambios que eleven una mayor participación de los productores del campo en la vida nacional que se beneficiaron con equidad de su trabajo que aprovecharon el producto de todos sus esfuerzos en una vida comunitaria fortalecida y una Nación más próspera. Para lograrlo, la reforma debe ser proporcional y mayor beneficiaria en la zona rural y en la propiedad que a los ciudadanos, comunitarios y pequeños propietarios. Fundamental el propósito de justicia es revertir el enclaustramiento en el campo y permitir una mayor parte de la obligación de seguridad en el campo y de la forma de formar esas viviendas estables, acciones que permitan ofrecer los mecanismos y las formas de asociación que estimulen una mayor inversión y capitalización de los predios rurales, que eleva el estándar de equidad y abren un horizonte más amplio de bienestar campesino. También debe fortalecerse la vida comunitaria de los asentamientos humanos y el desarrollo social de ejidatarios y comuneros, de modo que se abran las puertas que permitan para el aprovechamiento de sus recursos naturales.

3.2 Lineamientos y modificaciones

a) Dar certidumbre jurídica en el campo

El fin del reparto agrario. La obligación constitucional de dotar a los pueblos sin ser extendido para atender a los grupos de individuos que carecen de tierra. Esta acción era necesaria y posible en un país poco poblado y con vastas extensiones por colonizar. Ya no lo es más. La población rural crece, mientras que la tierra no varía de extensión. Ya

no hay tierras para satisfacer esa demanda incrementada por la firme política demográfica. Los dictámenes negativos del Cuerpo Consultivo Agrario, derivados de que no se localizan tierras aptas para atender solicitudes, ya son tan numerosos como todas las dotaciones realizadas desde 1917. En resoluciones recientes se especifica que la tierra entregada no es apta para su aprovechamiento agropecuario. Nos enfrentamos a la imposibilidad para dotar a los señores de tierra. Trámlar solicitudes que no pueden atenderse introduce incertidumbre, crea falsas expectativas y frustración, inhibe la inversión en la actividad agropecuaria, desincentiva con ello, mayor productividad y mejores ingresos para el campesino. Debemos reconocer que cumplió el reparto de la tierra que estableció el artículo 27 constitucional en 1917 y sus sucesivas reformas.

Al no haber nuevas tierras, la pulverización de los unidades existentes se estimula al interior del ejido y en la pequeña propiedad. Tenemos que revertir el crecimiento manifiesto y fraccionamiento en la tenencia de la tierra que en muchos casos ya ha relevado las posibilidades de sustentar plenamente a sus poseedores. La realidad muestra que hay que establecer legítimamente el reparto de la tierra al interior de los límites rurales. La sociedad rural exige reformas con vigor y urgencia. La Nación lo requiere para su desarrollo y modernización. Por eso propongo derogar las fracciones X, XI, XII, XIV y XVI en su totalidad y la fracción XV y el párrafo tercero, parcialmente. En estas disposiciones, principalmente, se establece una legislación detallada de los mecanismos e instituciones encargados de la aplicación del reparto. Con su derogación, éste también termina.

Se propone que en la fracción XVII se mantenga excluyendo en ella a los que se fraccionamiento de predios que excederá a la pequeña propiedad. Establece los procedimientos para llevar a cabo e instruye al propietario en esta acción para que el procedimiento de fraccionamiento de predios que excederá a la pequeña propiedad se realice mediante pública subasta. De esta manera quedará establecido el régimen jurídico que respalda los principios básicos y orgánicos de nuestra agraria, preservando de la regulación por el Estado y Transmisión que nos necesitamos prescribir para lograr el reparto, más allá de la tierra.

Atada tenemos que ser ágiles e impulsar la obra resultante del reparto agrario, otras que el campesino nos incentive a que le permitamos abrir las puertas de su tierra, abrir alternativas productivas que le eleven su nivel de vida y el de su familia. Es necesario proporcionar un ambiente de crecimiento en la tenencia de la tierra, mediana, comunal y en la pequeña propiedad, que fomente capitalización, transferencia y generación de tecnología, para así contar con nuevas formas de creación de riqueza en provecho del hombre del campo.

La reforma agraria ingresa a una nueva etapa. Para ello es esencial la superación del rezago agrario. Los legítimos derechos de todas las formas de tenencia de la tierra deben quedar plenamente establecidos y documentados, por encima de toda duda, para quedar como definitivos. Esto exige de un esfuerzo de gran magnitud. Mediante el

uso preferente de la vía conciliatoria y con acciones de procuración y gestión para los pueblos y campesinos, es posible resolverlo. La calidad de los títulos agrarios es un instrumento de imparición de justicia cuya procuración presidió desde su origen el espíritu del artículo 27 Constitucional.

La justicia agraria. Para garantizar la imparición de justicia y definitividad en materia agraria se propone establecer en el texto constitucional en la fracción VII, Tribunal federal agrario, de plena jurisdicción. Ellos estarán dotados con autonomía para resolver, con apego a la ley y de manera expedita, entre otros, los asuntos relativos a la tenencia en ejidos y Comunidades, las controversias entre ellos y las referentes a sus límites. Con ello se sustituye el procedimiento mixto administrativo-judicial derivado de la necesidad de una inmediata ejecución.

b) Capitalizar al campo

Para reactivar la producción y establecer de manera sostenida su crecimiento son necesarios los cambios que atraigan y faciliten la inversión en las proporciones que el campo ahora demanda. Para lograrlo se requiere seguridad para fomentar nuevas formas de asociación donde impere equidad y equidistribución se estimule la creatividad de los actores sociales y se compartan riesgos. Si mantenemos los límites de la pequeña propiedad, pero se superan las restricciones productivas del mundo para lograr mediana y gran escala en las escalas de producción adecuadas. Por ello, conviene eliminar los impedimentos a las sociedades mercantiles para dar acceso a los productores de recursos e inversiones en las condiciones del mercado.

La mediana y pequeña propiedad rural es con sustancialidad la forma adecuada y viable para la producción agrícola. Si se promueve y fomenta su desarrollo, se crea un flujo de capital hacia el campo que podrá ser usado para adquirir e implementar tecnologías de mayor escala de producción. En estos escenarios, aumentan los límites de extensión a pequeña propiedad. Con ello se incrementan los aprovechamientos familiares y las unidades productivas del campo campesino.

Con el tiempo, los actores sociales se irán organizando para mejorar su posición en el momento para ampliar la extensión de la pequeña propiedad, a fin de superar la problemática actual. La política estatal pondrá énfasis a la obtención de recursos humanos y tecnológicos modernos que requieren de extensiones suficientes para alcanzar rentabilidad.

Nuestro país cuenta con proporciones muy bajas de tierras agrícolas que aprovechan los beneficios del territorio. Por ello, el texto vigente protege las mejoras en la calidad que introduce el propietario, aunque por virtud de estas mejoras los predios rebasaron la extensión de la pequeña propiedad. La iniciativa conserva este estímulo y lo refuerza al permitir que las tierras sean aprovechadas permitiendo la fertilidad necesaria para ampliar el uso agropecuario. Esto abrirá al cultivo extensiones que hoy son yerbos o predios de ínfima calidad, en beneficio de nuestra agricultura nacional. Para ello se modifica el texto del último parafuto de la fracción IV.

Nuevas formas de asociación. La producción agropecuaria, en todo el mundo, es cada día más compleja y requiere de escalas, articuladas y formas de organización más globales y especializadas. No podemos quedarnos atrás de esos procesos globales de los que formamos parte. Requerimos ajustes a nuestra agricultura para estimular su capitalización y así mejorar el estancamiento. La desigualdad entre los productores rurales y otros sectores, nos coloca en desventaja y nos hace vulnerables, mina la cohesión social y amenaza contra el desarrollo de nuestra economía.

Tenemos un presupuesto para avanzar con incrementos contemplados en la producción, productividad y el valor agregado. Necesitamos más inversión pública y privada, mayor flujo tecnológico para el campo, y que estos se sumen al esfuerzo de los campesinos. Tanto en la pequeña propiedad como en la ejidal se necesitan opciones para alcanzar las escalas técnicas y económicas de la moderna unidad agropecuaria, y forestal, respetando los límites que la Constitución establece a la propiedad individual. Ello es posible fomentando formas de asociación que agrupen tierra para la producción. La mayoría de los propietarios privados son medianos que forman parte de las comunidades rurales, con frecuencia en condiciones tan serenas y rentables como la de los ejidatarios. Por eso, la reforma debe estimular la cooperación y las asociaciones en cada uno de los tipos de propiedad y entre ellos para asegurar su capitalización y su vitalidad.

Conviene, por eso, permitir la participación de las sociedades civiles, como en la producción y producción rural, requiriendo al mismo tiempo la extensión máxima, el número de socios y que su tenencia de terreno se ajuste a los límites establecidos en la ley. En el caso de pequeñas propiedades, estas podrán formar parte del patrimonio de la sociedad y, en el caso de ejidos, estas podrán adoptar formas societarias, incluso mercantiles, para operar los activos apartados de recursos. Con ello se permitirá el flujo de capital hacia las actividades agropecuarias, así como la introducción de técnicas de producción, capitalización y comercialización modernas en una relación respetuosa y equitativa.

Debe tenerse en cuenta que el aumento en la propiedad de la tierra debe de existir y no en el costo del riesgo de la inversión de los fondos, encubiertos. El tiempo del cultivo no es el pasado. No más propiedad individual de grandes extensiones e improductivas. No permitiremos en la ley ni en la práctica social, los límites a la pequeña propiedad son garantías socialmente acordadas por la sociedad. Si el tema es decisivo, histórica. Se

abren, así, las posibilidades para el uso racional de la tierra, sin afectar el consenso en contra de la acumulación injusta.

Para lograr los cambios que promueve la capitalización del campo, esta iniciativa propone la reforma de las fracciones IV y VI del artículo 27 constitucional, eliminando las prohibiciones a las sociedades mercantiles y estableciendo los criterios generales que deben satisfacer. Para la operación de empresas por acciones en el campo, la ley determinará los límites y los requisitos y condiciones para formar una sociedad mercantil por acciones, propietaria de terrenos rústicos. Se desea promover nuevos vínculos entre actores productivos, pero también proteger al campesino en su asociación con socios mercantiles, y garantizar que las sociedades no se orienten hacia la concentración de tierra ociosa o con fines especulativos. También se suprime en la fracción VI la prohibición general a las corporaciones civiles de poseer, tener en propiedad o administrar bienes rústicos.

Confiamos en crear las condiciones para que la capacidad organizativa de los productores compunten recursos y esfuerzos en términos equitativos y transparentes, independientemente de la modalidad en la tenencia de la tierra. Por ello es indispensable dar claridad en la ley a las modalidades de asociación, y otras formas contractuales para la producción. Con estas modificaciones reconocemos la realidad y la orientamos al brindar certeza y protección legal a prácticas organizativas que ya se vienen llevando a cabo en el campo mexicano. Promovemos, por la vía de la asociación, la compactación productiva de la tierra para incrementar rentabilidad y mejorar el acceso a valor agregado. Todo a partir de la libertad y voluntad de los productores rurales.

c) Proteger y fortalecer la vida ejidal y comunal

La reforma se propone reafirmar las formas de tenencia de la tierra de justicia de la granja agraria de los mexicanos y adecuadas a las nuevas realidades del país. Cada una de ellas tiene origen y propósito en los intereses y la interacción entre grupos históricamente conformados. El respeto y protección su configuración como asentamiento humano no es condición para la preservación del tejido social. Su base productiva debe ser fuente de bienestar para el campesino y de prosperidad para la Nación. Por eso se elevan a nivel constitucional el reconocimiento y la protección al ejido y la comunidad como formas de propiedad al amparo de nuestra ley suprema. Son tierras de los ejidatarios y comuneros, a ellos corresponden las decisiones sobre su manejo. El siglo XX radicó al ejido y la comunidad como formas de vida comunitarias creadas a lo largo de la historia. Demos paso a la reforma agraria de los propios campesinos.

La reforma a la fracción VII, que promueve esta iniciativa, reconduce la distinción entre la base territorial del asentamiento humano, sus usos de una cultura de vida comunitaria y la tierra para las actividades productivas del núcleo ejidal y comunal en el ámbito parcelario. Reconoce

también, la plena capacidad de los ejidatarios de decidir las formas que deben adoptar y los vínculos que deseen establecer entre ellos para aprovechar su territorio. También fija el reconocimiento de la ley a los derechos de los ejidatarios sobre sus parcelas. Estos cambios atienden a la libertad y dignidad que exigen los campesinos y responden al compromiso del Estado de apoyar y sumarse al esfuerzo que ellos realizan para vivir mejor.

La propiedad ejidal y comunal será protegida por la Constitución. Se propone la protección a la integridad territorial de los pueblos indígenas. Igualmente, se protegen y reconocen las áreas comunes de los ejidos y el sustento territorial de los asentamientos humanos. En todo caso, el solar en el casco urbano seguirá siendo de la exclusiva propiedad de sus moradores. Las superficies parceladas de los ejidos podrán enajenarse sobre los miembros de un mismo ejido de la manera que lo disponga la ley, propiciando la compactación parcelaria y sin permitir acumulación o la fragmentación excesivas.

Los poseedores de parcelas podrán constituirse en asociaciones, otorgar su uso a terceros, o mantener las mismas condiciones presentes. La mayoría calificada del núcleo de población que fija la ley podrá otorgar al ejidatario el dominio de su parcela, previa regularización y definición de su posesión individual. Hay que expresarlo con claridad. Los ejidatarios que quieran permanecer como tales recibirán el apoyo para su desarrollo. No habrán ventas forzadas por la deuda o por la restricción. La ley prohibirá contratos que de manera manifiesta abusen de la condición de pobreza o de ignorancia. Sistememos el ejercicio de la libertad, pero este jamás puede confundirse con la carencia de opciones. Nadie quedará obligado a optar por alguna de las nuevas alternativas, dejarán de serlo. Se crearán las condiciones para evitar que la oportunidad se confunda con la adversidad.

El Estado mexicano no renuncia a la protección de los intereses de los ejidatarios y comuneros. La reforma propuesta primero fue mandada, pero después claramente entre las acciones de protección y promoción que asumen de aquí en adelante que no debe realizarse porque suplantará la iniciativa campesina y amarra sus responsabilidades. Debemos reconocer la madurez que ha promovido la reforma agraria y la política educativa de salud y de bienestar en general, que ha realizado el Estado mexicano durante muchas décadas. La reforma reconoce la plena capacidad legal del ejidatario y también sus responsabilidades. A ellos les corresponde revalorar la forma de aprovechamiento de sus predios dentro de los rangos de libertad que otorga nuestra Carta Magna.

La capacidad y dignidad de los campesinos, su importancia y la de sus organizaciones, su decisión requieren apoyo y no paternalismo, constituyen, por eso, puntos de partida para la modernización de la producción rural. El respeto a la libertad de los productores rurales, la protección de sus comunidades y el reconocimiento pleno de su autonomía están inscritos en la propuesta, sin menoscabo de la obligación del Estado para ordenar y normal el conjunto con equidad y sin menoscabo a los campesinos.

Debemos combatir la pobreza; estamos luchando por superarla sumándonos a la iniciativa de los campesinos que en sus propios términos realizan ya en la vida cotidiana una reforma campesina de gran profundidad. Debemos acercarnos más a las preocupaciones y a los intereses verdaderos de los productores rurales, con respeto y solidaridad, y no pretender que aún no llega el tiempo para que decidamos sobre sus propios asuntos. Demos pleno reconocimiento a nuestra historia y a la lucha de los campesinos a la diversidad en las formas de tenencia y de aprovechamiento de la tierra. Podremos superar los retos como lo hicimos tantas veces en el pasado.

No se modifican las disposiciones del artículo 27 que determinan la capacidad para adquirir el dominio de tierras y aguas, para mexicanos, extranjeros, iglesias e instituciones de beneficencia y bancos, fracciones I a III, y la V. Igualmente la jurisdicción federal, fracción VII, las referencias a las nulidades y actos jurídicos históricos, fracciones VIII y XVIII, y la nulidad por desición, fracción IX. La seguridad jurídica, el acceso a la justicia agraria, expedita y la asesoría legal a los campesinos, se mantienen como hasta ahora, fracción XIX.

4. Carácter integral de la transformación en el campo

El desarrollo, el crecimiento con justicia social no puede lograrse sólo por el cambio a la ley, requiere de una propuesta y un programa más amplio. La reforma al campo mexicano que proponemos a la Nación se enmarca en otras acciones, por medio de las cuales, aseguramos que el tránsito hacia una vida campesina libre, más productiva y justa se consolide. Como primer paso a toda la sociedad para sumar esfuerzos y voluntad para una transformación con justicia en el campo.

El flujo de capital hacia la producción agropecuaria y la organización eficiente de la producción constituyen también objetivos centrales de la transformación en el campo. La inversión pública en infraestructura y en desarrollo científico y tecnológico será parte medular de ella. Se buscará reducir la ineficiente fuga de las actividades agropecuarias a través del desarrollo de mejores instrumentos financieros como el seguro y los mercados de coberturas, se impulsará la creación de sistemas de comercialización más modernos y cadenas de transformación más eficientes, en beneficio del productor y del consumidor. El cambio estructural que ha vivido nuestra economía permitirá al productor tener acceso a insumos competitivos y de alta calidad, necesarios para la agricultura moderna. El desarrollo de nuestros mercados financieros, el mayor volumen de ahorro que genera la economía y la política de fomento de la banca de desarrollo, darán al productor mayor acceso a recursos para nuevas opciones de proyecto, productos.

El bienestar rural es condición esencial en este proceso. Estamos realizando con la fuerza de voluntad de los habitantes del medio rural, un extraordinario esfuerzo para establecer en el campo un mínimo de bienestar social por abajo del cual ninguna familia debe vivir. A través del

Programa Nacional de Solidaridad, hemos construido o rehabilitado cerca de 20 mil espacios educativos en el medio rural, se construyeron y equiparon 800 escuelas médicas y centros de salud al campo, se introdujeron, ampliaron o rehabilitaron 900 sistemas de agua potable y 208 de alcantarillado, se electrificaron 2 mil 700 comunidades rurales, se instalaron mil tiendas rurales, la red caninera y de servicio al medio rural creció en 4,500 kilómetros.

Dentro del mismo Programa y con la amplia participación de los campesinos, apoyamos la producción de base con 28 entidades. Con el Fondo de Solidaridad para la Producción más de 600 mil productores, que no tenían acceso al crédito, encontraron financiamiento con la sola contraparte de su palabra, para producir en cerca de 2 millones de hectáreas, 200 mil catorilleros, con menos de 5 hectáreas recibieron apoyo para la producción y comercialización, 87 organizaciones forestales y más de mil organizaciones de productores indígenas, conforme a sus propias iniciativas, recibieron recursos para el desarrollo de proyectos productivos. Todas estas inversiones son recuperables gracias al trabajo que realizan los propios productores.

Además, se está impulsando la construcción de obras de riego y su rehabilitación, de infraestructura pecuaria, proyectos agroindustriales y de fomento minero en el medio rural. Se conformaron cinco programas de desarrollo regional que integran los esfuerzos para establecer un crecimiento armónico y sostenido. Los resultados son tangibles. La generosa entrega y capacidad de las organizaciones de los campesinos los hacen posibles. El propósito es fortalecer estas acciones para tener una auténtica red de protección social a los campesinos de menos ingresos y productividad. Esta reforma integral extenderá sus beneficios a quienes de buena fe han solicitado tierras pero que la inexistencia de ellas, no permite responder, será a través de ofrecer oportunidades de empleo productivo como solidaridad trabajará con ellos, y para ellos.

Este esfuerzo confirma una reforma agraria para nuestros días, la construcción de un nuevo modo de vida campesino con más bienestar, libertad y justicia, la nueva relación entre el Estado y sociedad que está contenida en nuestra propuesta. Por ello la reforma, para alcanzar su propósito y tener viabilidad y permanencia, se constituye como apoyo al empeño a la decisión democrática y a la libre iniciativa de los propios hombres y mujeres del campo. Esto es principio y método de Solidaridad en el medio rural.

La modificación jurídica es principio y requisito esencial de la reforma, fuente de legalidad para todos los demás procesos que acompañan a esta propuesta. Debemos partir de la reforma al artículo 27, porque es esta la norma básica que establece la dirección y los principios generales, para que se traduzca en adecuaciones a la legislación de la materia, en especial a su ley reglamentaria.

Reconociendo lo que hoy es la realidad del campo mexicano y con respeto a los valores que han fundido nuestra cultura, estas agrarias esta iniciativa propone al Constituyente Permanente persigue conducir el cambio del agro mexicano para que en él exista más justicia y se genere más prosperidad. Sus instrumentos promuevan la

centidumbre, la reactivación del sector rural y el fortalecimiento de ejidos y comunidades.

Es importante mencionar que en los artículos transitorios de esta iniciativa, se determina la ley aplicable al momento que entrase en vigor esta reforma. Estas disposiciones son compatibles con el pleno reconocimiento de las actuales autoridades agrarias, representantes de ejidos y comunidades. Por lo que se refiere a los asuntos en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas y creación de nuevos centros de población, en trámite a la luce de entrada en vigor de la reforma constitucional, se prevé lo conducente para no interrumpir su desahogo. Para estos propósitos, las disposiciones transitorias prescriben que las autoridades que han venido desahogando dichos asuntos continúen haciéndolo sujetándose a la legislación reglamentaria del reparto agrario. Una vez creados los tribunales, en caso de aprobarse esta iniciativa, se les turnarán los expedientes de los asuntos aun pendientes de resolución, para que los resuelvan en definitiva. Buscamos proteger los legítimos intereses de los campesinos. Es un deber de justicia.

La iniciativa propone las adecuaciones a la configuración constitucional de nuestro sistema de tenencia de la tierra, conforme a la nueva realidad que vivimos. Los ajustes del orden legal no van a implicar la solución automática a nuestros problemas más urgentes, ellos no derivan únicamente de la tenencia de la tierra. Los problemas del campo mexicano son muy complejos, su resolución

presenta enormes retos porque en el campo confluye la gran diversidad de la Nación, en el se vincula toda la sociedad; sus alcances definen buena parte de nuestro futuro. No podemos ni debemos esperar soluciones inmediatas. Tomaran tiempo, requerirán de toda nuestra unidad y dedicación.

La reforma constitucional y, después, reglamentaria es un paso trascendente e indispensable. Pero, es necesaria además, la participación de los gobiernos de los Estados, de las autoridades municipales, de la sociedad en general y del gobierno Federal en un esfuerzo decidido de unidad que comienza por los productores mismos, sus aspiraciones, sus sentidos prácticos, su enorme voluntad. De ahí, los recursos y los instrumentos para la producción, las asociaciones duraderas, el fortalecimiento de las organizaciones y sus grupos, podrán reunirse con el mismo propósito. La intención es, sencillamente, más justicia, justicia social. Elevar el bienestar de los productores y aumentar la producción del campo deben ahora recibir expresión concreta. Norma y acción se unen en la reforma integral que merece y necesita el campo mexicano.

Por lo antes expuesto y con fundamento en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes, CC Secretarios, me permito someter a la consideración del H. Congreso de la Unión, para los efectos del artículo 135 de la propia Constitución, la presente iniciativa de

DECRETO QUE REFORMA EL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ARTICULO UNICO. - Se reforman el párrafo tercero y las fracciones IV, VI, primer párrafo, VII, XIV y XVII y se derogan las fracciones X a XIV y XVI del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

*Art. 27.

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, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán en los Estados, para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico, para el fraccionamiento de las fincas rurales para el uso agrícola, conforme a la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades, para el desarrollo de la pequeña propiedad rural, para el fomento de la ganadería de la ganadería de la explotación y de las demás actividades económicas, para el desarrollo de la actividad turística de los elementos naturales y culturales de la propiedad pública, así como para el desarrollo de la actividad

I a III

IV. Las sociedades mercantiles en fracciones de tierra que propietarios de terrenos rurales, para un fin que en la ley que sea necesario para el cumplimiento de su objeto. La ley reglamentaria regulará las modalidades de la propiedad territorial que deroga. Toda la actividad que se desarrolle en esta clase que se dedique a actividades agrícolas, ganaderas o forestales, así como su estructura de capital y su número mínimo de socios, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad se ajusten en relación con la ley a los límites de la pequeña propiedad.

V.

VI. Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad

para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

VII. La ley reconoce y protege la propiedad ejidal y comunal de la tierra, tanto para el asentamiento humano como para las actividades productivas.

La ley protegerá la integridad territorial de los pueblos indígenas.

Considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, la ley protegerá la base territorial del asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

Considerando el respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, la ley regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí o con terceros y otorgar el uso de sus tierras, y tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre sí. Igualmente fijará las condiciones, conforme a las cuales el núcleo ejidal podrá otorgar al ejidatario el dominio sobre su parcela.

La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población, así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades, en los términos que la ley reglamentaria señale. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la propia ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción.

VIII y IX

X (Se deroga)

XI (Se deroga)

XII (Se deroga)

XIII (Se deroga)

XIII

XIV. (Se deroga)

XV. Se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.

Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos aridos.

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad la superficie que no exceda de ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón; si reciben riego de avenida fluvial, o, si no, de bombeo, de trescientas, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fija la ley de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Quando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se mejore la calidad de sus tierras aunque se cambie el uso de las mismas, seguirá siendo considerada como pequeña propiedad, aun cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos

señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fija la ley.

XVI. (Se deroga)

XVII. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento de las explotaciones que excedan los límites señalados en la fracción XV de este artículo, de acuerdo con las siguientes bases:

a) El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro de un plazo de dos años contado a partir de la notificación correspondiente.

b) Si transcurrido el plazo el excedente no se ha enajenado, la venta deberá hacerse mediante pública almoneda.

Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno.

XVIII a XX.

TRANSITORIOS

ARTICULO PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ARTICULO SEGUNDO. A partir de la entrada en vigor de este Decreto y en tanto no se modifique la legislación reglamentaria en materia agraria, continuarán aplicándose sus disposiciones, incluidas las relativas a las autoridades e instancias competentes y a la organización interna de los ejidos y comunidades, siempre que no se opongan a lo establecido en este mismo Decreto.

ARTICULO TERCERO. Los comisionados ejidales continuarán funcionando de conformidad con las disposiciones legales vigentes.

ARTICULO CUARTO. La Secretaría de la Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario, las comisiones agrarias mixtas y las demás autoridades competentes continuarán desahucando los asuntos que se encuentren en trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas y creación de nuevos centros de población, de conformidad con las disposiciones legales que reglamentan dichas cuestiones y que estén vigentes al momento de entrar en vigor el presente Decreto.

Los expedientes de los asuntos arriba mencionados, sobre los cuales no se haya dictado resolución definitiva al momento de entrar en funciones los tribunales agrarios, se pondrán en estado de resolución y se turnarán a estos para que resuelvan en definitiva, de conformidad con las disposiciones legales a que se refiere el párrafo anterior.

Los demás asuntos de naturaleza agraria que se encuentren en trámite o se presenten a partir de la entrada en vigor de este Decreto, y que conforme a la ley que se expida deban pasar a ser de la competencia de los tribunales agrarios, se turnarán a estos una vez que entren en funciones para que resuelvan en definitiva.

Reitero a ustedes CC. Secretarios las seguridades de mi lealtad y distinguida consideración.

Palacio Nacional, a 7 de noviembre de 1991

SUFRAGIO EFECTIVO NO REELECCION
EL PRESIDENTE CONSTITUCIONAL
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

CARLOS SALINAS DE GORTARI

2.3.- IMPLICACIONES POLITICAS

La nueva estrategia para el campo nacional, implica fundamentalmente desde el punto de vista político, que el sector campesino debe ser liberado del control político por parte de la estructura corporativa del campo, que impide su libre desarrollo y participación en el quehacer político nacional.

La mayor independencia y autonomía económica de la que será pro visto el productor rural, deberá tener como consecuencia una ma yor independencia y autonomía en el seno de sus organizaciones para intervenir en la actividad política.

Por ello, y en el marco de la política de modernización, debe darse este paso fundamental que en forma congruente con el --- Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática que prevé el PND 1989-1994; impulse la democratización de las organizaciones representativas del sector agropecuario como una precondición para fortalecer su presencia en la vida política nacional.

La existencia de agrupaciones más democráticas y eficientes será la base para que la movilización social se oriente a alcanzar los objetivos superiores de la nación (334).

Por lo tanto, se esperan cambios importantes en materia de poli tica interna para las comunidades ejidales y para la población rural en general, que insertos en los cambios políticos que en

(334) Cfr. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994, Poder Ejecutivo Federal, SPP, publicado en el D.O.F. el día Miércoles 31 de Mayo de 1989, México, D.F., 1ª Sección, P. 67.

lo general tendrán que presentarse como consecuencia de la firma del TLC, con efectos trascendentales y definitivos en la futura vida política nacional y en especial en la del campo.

Con relación al crédito rural a través de Banrural, S.N.C., cabe señalar que la nueva concepción eliminará la politización de los créditos de Banrural por parte de los líderes agrarios y -- permitirá una operación más sana financieramente y más eficiente en el otorgamiento y recuperación de los créditos.

Con ello el referido Banco estará en posibilidades de funcionar efectivamente como una institución de crédito, y de demostrar -- su viabilidad administrativa y financiera como organismo encargado de financiar al sector rural.

2.4.- IMPLICACIONES SOCIALES

La actual estrategia para el campo mexicano considera la solución de los problemas sociales del campesinado en sus aspectos más importantes como son el de elevar el bienestar social de la población rural.

En los términos del PND 1989-1994, y según el "Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida", se prevé la creación de empleos productivos y protección del nivel de vida de los trabajadores. El fortalecimiento de la creación de empleos y el aumento de los salarios reales se producirá sobre la base de la estabilidad económica, de una creciente inversión ampliadora de la oferta de empleos, de los avances en la productividad, y del estímulo a la participación de los trabajadores en el proceso de cambio económico.

Los anteriores conceptos se están aplicando actualmente al campo como parte de la nueva estrategia, junto con el objetivo de erradicación de la pobreza extrema; mediante una mayor selectividad en las políticas económicas, en la asignación de subsidios y en el gasto social, se aumentará la incidencia de la política económica en el bienestar social de quienes más lo necesitan. Las acciones para atender a los grupos de escasos recursos económicos del campo serán selectivas y específicas para atender de lleno y eficientemente esta urgente demanda social. Una alta proporción de los grupos en condiciones de pobreza ex-

tema se localiza entre los campesinos. Se pondrá particular énfasis en elevar su eficiencia productiva, en diversificar sus actividades económicas y en fortalecer su capacidad de organización para la producción (335).

Con base en lo anterior en el PNMC 1990-1994, se definieron los objetivos sociales de la nueva estrategia para el campo, entre los que se señala el llevar la justicia a la familia de los productores. En este programa se incluye el aspecto del bienestar rural como uno de los objetivos a alcanzar, reconociendo los rezagos que existen en materia de salarios, empleo, educación y salud entre otros.

Tales rezagos se atacan a través de la estrategia de modernización del campo a corto, mediano y largo plazos, partiendo de los cambios estructurales para el campo, y del logro de los niveles de productividad pretendidos.

En síntesis, la actual estrategia para el agro nacional plantea soluciones a los principales problemas sociales de los campesinos, condicionadas a los logros en materia económica y productiva.

Sin embargo se pueden presentar algunos aspectos negativos ante la nueva política rural y en el contexto del TLC como son los siguientes:

(335) Cfr. Idem., Pp. 36 y 65 de la 2ª Sección.

- * Fortalecimiento de los grandes productores y eliminación económica de los pequeños agricultores y ganaderos;
- * Mayores problemas sociales de los pequeños productores, si se firma el TLC en materia agropecuaria, sin contar con la debida base económica;
- * Mayor grado de desempleo y pobreza de los campesinos que no se inserten en el marco del TLC;
- * De fracasar el proyecto económico y social para el campo, es previsible la agudización de los conflictos sociales que pueden degenerar en inestabilidad política y en un consecuente atraso para el sector rural del país.

En conclusión, las implicaciones económicas, jurídicas, políticas y sociales de la actual estrategia para el campo mexicano -- son diversas y se constituyen algunos inconvenientes que es necesario superar si se desea tener éxito en el planteamiento diseñado.

Lo más importante es aplicar con rigor los lineamientos y acciones diseñados en los Planes y Programas para el sector; llevar un seguimiento y evaluación de los mismos que permita corregir desviaciones y retomar los objetivos trazados.

En general podemos afirmar que dependiendo del trabajo y la firmeza en el logro de los objetivos propuestos, las perspectivas del agro nacional y del sistema de crédito rural son optimistas si consideramos el actual proceso económico histórico que se vive en el mundo y que nos obliga a redefinir nuestro sistema eco

nómico hacia una economía más liberal; y el régimen de Gobierno hacia una forma con una democracia más perfecta; un Estado más liberal y menos intervencionista en la actividad económica nacional, reduciendo su presencia en aquellas actividades en las que de acuerdo a nuestro nivel de desarrollo económico y social, es necesario mantener una presencia importante del mismo.

Por ello, a partir de una actitud realista se reconocen nuevas limitaciones y virtudes, y se acepta con la firma del TLC, desempeñar el rol que nos corresponde en el ámbito de la globalización y regionalización económica mundial, que es el de insertarnos de manera definitiva en el mercado común de Norteamérica.

3.- EL CREDITO RURAL A PARTIR DEL MANEJO FINANCIERO
DE BANRURAL, S.N.C.

Convenimos en que la mejor forma para que Banrural sea una institución de Banca de Desarrollo útil y eficaz para el fomento - del sector rural, no solamente debe adoptar medidas administrativas y de política crediticia; sino que fundamentalmente debe manejar de manera sana sus finanzas internas, en el marco de racionalización y eficiencia bajo el cual del sexenio anterior al actual se ha concebido el manejo de las finanzas públicas.

No basta una correcta adecuación jurídica a las nuevas necesidades prevaletientes en la realidad del campo, sino que se requiere de un manejo económico idóneo que establezca las bases estructurales a partir de las cuales se diseñe una política financiera apropiada, y se desarrolle de la misma forma la actividad operativa en la práctica.

En la actualidad, no obstante la existencia de políticas y acciones para mejorar financieramente al Banco, continúan existiendo problemas para el ejercicio del crédito y la recuperación del mismo. Se sigue dependiendo fundamentalmente de las recuperaciones de crédito (aunque éstas se han reducido considerablemente en relación al año anterior <1990>) y de los recursos fiscales.

En razón a que en 1990 hubo una baja recuperación de créditos y en consecuencia un limitado ejercicio de los mismos, para 1991- el presupuesto asignado se redujo notoriamente al pasar en 1990 de un total de 6 billones de pesos aproximadamente, a 3.1 bdp -- para el año de 1991 según lo declaró el Secretario de Agricultu ra y Recursos Hidráulicos Carlos Hank Gonzalez, quien además -- precisó el total de créditos que el Gobierno Federal destinará- al campo para los programas de primavera-verano 1991 y de otoño- -invierno 1992.

El total asciende a 18.3 bdp, de los cuales 7.4 se canalizarán- por FIRA con fondos del Banco Mundial, 4.2 bdp por el Banco Na- cional de Comercio Exterior (BANCOMEXT), 3.1 bdp por BANRURAL - que como ya apuntábamos reduce este año en 3 bdp los recursos - asignados al sector, 3 bdp de recursos de la Banca Comercial, y 600 mil mdp por el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)- (336).

Como se aprecia, en términos generales Banrural reduce su pre- sencia en el escenario financiero nacional para el agro, al si- tuarse en tercer lugar como organismo financiero del sector, lo cual se explica en razón al impulso que se continúa otorgando a FIRA como principal organismo de fomento del sector; y a la --- trascendencia que obtiene BANCOMEXT ante la firma del TLC.

(336) Cfr. Primera Plana de LA JORNADA, Martes 11 de Junio de- 1991, México, D.F.

Sin embargo, en términos relativos la reducción presupuestaria para créditos de Banrural es significativa al caer en un 50% en relación al año anterior. Ello se debe indudablemente a los malos resultados obtenidos en los ciclos agropecuarios de 1990 y 1991 (O.I. 90/91), en materia de ejercicio y recuperación de los créditos.

Tal situación nos conduce a derivar que a la fecha la nueva estrategia para el crédito al campo en la parte que le corresponde a Banrural, no ha funcionado y evidentemente puede pensarse así por los resultados parciales negativos obtenidos a la fecha; no obstante creemos que el programa es adecuado conforme al nuevo contexto económico que se presenta, y constituye la mejor alternativa para preparar a la institución ante el TLC.

Por ello, se debe persistir en la estrategia planteada pero considerando adecuaciones y adaptaciones de acuerdo a las necesidades que se presenten.

Debe además el Banco considerar el otorgamiento de subsidios, - cuando menos vía tasas de interés que para junio de 1991 fue del 20.5% y para el mes de julio del mismo año fue del 17.0%; - lo cual indica que se continúa con el otorgamiento de tasas preferenciales por parte del Banco, si consideramos las tasas activas de la Banca Comercial para el sector, que en los mismos meses fue por lo menos superior en 8 puntos porcentuales.

Otra adecuación pragmática en materia de manejo financiero por Banrural fue la autorización del Consejo Directivo de dicho Ban

co para incorporar en los ciclos P.V. 91/91 y O.I. 91/92, a --- aquellos productores de "altos ingresos" con solvencia moral y rentabilidad de las actividades a financiar. Esta medida modifica (al parecer provisionalmente) el universo de acreditados de la institución, pero de ninguna manera se trata de un esquema de competencia entre la Banca de fomento y la comercial. Se informó que "la prioridad en atención seguirán siendo los productores que actualmente conforman su clientela y han cubierto sus compromisos con la institución" (337).

En síntesis, tal medida no cambia radicalmente la estrategia, ni afecta a la clientela de la Banca Comercial, sino que es una acción que otorga una nueva alternativa pragmática a Banrural y le permite introducirse en un sector de productores que pueden coadyuvar a mejorar sustancialmente su posición financiera.

En conclusión, a través de un sano y eficiente manejo de sus finanzas además del de otras políticas e instrumentos, debe Banrural constituirse en la institución de Banca de Desarrollo que financie y apoye de manera más importante y sustancial al sector agropecuario del país.

(337) Cfr. LA JORNADA Economía, Miercoles 12 de Junio de 1991, México, D.F., P. 25.

4.- EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO (TLC) ENTRE E.U.A.,
CANADA Y MEXICO; Y LA BANCA DE DESARROLLO

Existe una serie de importantes aspectos que se deben considerar en torno a la situación de la Banca de Desarrollo y las implicaciones que sobre ésta tiene el TLC.

La Banca de Desarrollo o de fomento en los últimos años de la década de los 80s, se caracterizó por la aplicación de políticas tendientes al saneamiento de sus finanzas. Este antecedente hizo posible la reprivatización de la Banca Comercial en 1990.

Actualmente la Banca de Desarrollo se encuentra bajo el control exclusivo del Gobierno, desempeñando una función importante en la rectoría del Estado en el ámbito financiero y en la promoción del desarrollo.

Para lograr sus objetivos, la Banca de Fomento ha venido desarrollando nuevas estrategias de financiamiento como el cofinanciamiento y la coinversión con las empresas. Asimismo se ha determinado que dicha Banca no continúe siendo una fuente de fondeo del Estado y que, sin olvidar su misión de fomento al desarrollo, aumente sus niveles de eficiencia.

Con estos antecedentes, ahora la firma del TLC no sólo implica la intensificación del comercio intrarregional sustentado en un sistema financiero ágil y versátil, sino también la intensifica

ción de la competencia con las instituciones financieras de E.U. y Canadá.

Ante esta situación, es necesario que se elaboren estudios que permitan fijar una posición más certera de los elementos que se llevarán a la mesa de negociaciones para la determinación de la situación que tendrá en definitiva la Banca de Desarrollo ante el TLC.

4.1.- IMPACTO DEL TLC PARA LA BANCA DE DESARROLLO.
PRINCIPALES CONDICIONES PARA SU FIRMA

En este momento (Septiembre de 1991) la perspectiva puede verse desde dos enfoques:

- a).- Por lo impactos derivados del incremento esperado en la actividad económica de México, a consecuencia de la firma -- del tratado; y
- b).- Por la posible incorporación del tema de la apertura de -- los servicios financieros en el contexto mismo del TLC.

El primer enfoque propiciaría entre otras las siguientes consecuencias:

- 1.- La fusión o integración de entidades económicas para enfrentar mejor la competencia. Se esperan alianzas estratégicas para integrar grupos financieros que demanden mayores cantidades de recursos para sus proyectos de expansión y consolidación;
- 2.- La actividad bancaria tenderá a internacionalizarse y se intensificará la demanda de servicios bancarios asociados al comercio exterior;
- 3.- Se espera un conjunto de medidas tendientes a incrementar los niveles de eficiencia de los Bancos Mexicanos, para hacerlos comparables con estándares internacionales;

- 4.- En materia bancaria aunado a los mayores requerimientos de servicios financieros, se presentarán márgenes de intermediación más reducidos que se compartirán con competidores mejor preparados;
- 5.- Las tasas de interés tenderán a fijarse de acuerdo a niveles internacionales;
- 6.- Se implementarán procesos más descentralizados de toma de decisiones porque la geografía económica se modifica por la búsqueda de la mayor cercanía a los sitios donde se concentra la demanda de bienes y servicios. La Banca Mexicana ha concentrado su capacidad de operación internacional en sólo tres centros poblacionales del territorio mexicano.

El segundo enfoque generaría las consecuencias siguientes:

- 1.- Debe recordarse que aún en las economías más liberales --- existen limitaciones a la actividad de bancos y agentes financieros extranjeros. Por tanto, en la negociación se -- considerará lo anterior; y
- 2.- La participación de instituciones financieras extranjeras debe condicionarse a que aporten recursos, proporcionen -- tecnología y otorguen financiamiento, con ello se evitará -- que se dediquen primordialmente a la captación y a la selección de las áreas más lucrativas sin participar en el desarrollo y fortalecimiento de tecnologías más recientes -- (338).

4.2.- RIESGOS Y OPORTUNIDADES DEL TLC PARA LA
BANCA DE DESARROLLO

Asimismo, para la Banca de Desarrollo, la firma del TLC repre--

(338) Cfr. Oficio No. 2533 del 17 de Mayo de 1991, dirigido -- por el Lic. Humberto Soto Rodríguez, Director General -- del Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT), al Ing. Jaime de la Mora Gómez, Director General del Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL), en el que expone -- sus comentarios sobre los posibles efectos y oportunidades que supondrá para los Bancos Mexicanos la firma del TLC, México, D.F.

senta una serie de riesgos y oportunidades que se deben considerar para la toma de decisiones en la negociación.

Se pueden señalar entre otros los siguientes RIESGOS:

- 1.- Una apertura abrupta de los servicios puede dificultar el proceso de adaptación que actualmente está teniendo el Sistema Financiero Mexicano, a partir de la privatización de la Banca Comercial, la conformación de los grupos financieros y el cambio estructural de la Banca de Desarrollo, aspectos que requieren de cierto tiempo para madurar y consolidarse.
La apertura debe realizarse en forma gradual, pero firme, ya que de lo contrario se corre el riesgo de ser eliminados en los mercados de otros países;
- 2.- Se corre el riesgo de perder no sólo los mercados financieros externos sino incluso el interno en caso de que las empresas no lleguen a los niveles de eficiencia requeridos;
- 3.- Los bancos que mantengan una cartera de crédito concentrada en sectores no competitivos internacionalmente se verán más afectados. Ello debe fomentar la visión "hacia adelante" y no basada en el pasado comportamiento del sujeto de crédito (lo cual es aplicable plenamente a Banurail).
- 4.- El hecho de que las operaciones con las micro y pequeñas empresas que por su bajo monto y rentabilidad no resulten atractivas para la Banca Múltiple mexicana, requerirá de una acción más intensa por parte de la Banca de Desarrollo, tanto en asesoría técnica, como en promoción, a fin, no sólo de desatender a tales empresas, sino también, de inducir una mayor participación y compromiso de la Banca Comercial en el financiamiento de la pequeña y mediana empresas.
- 5.- El nivel ya de por sí insuficiente del ahorro interno para proveer de recursos a los intermediarios financieros nacionales se agudizará si los intermediarios internacionales entran a competir por los mismos recursos, dificultándose con ello, la captación de recursos en moneda nacional y a largo plazo para la Banca de Desarrollo, la cual podría tener incrementos en su costo, que sacarían de mercado la operación de descuento, de no encontrarse el fondeo adecuado.

Por otra parte encontramos que para la Banca de Desarrollo, con la firma del TLC, se presentan entre otras las siguientes

OPORTUNIDADES:

- 1.- La Banca de Desarrollo seguirá siendo el instrumento de política financiera del Gobierno Federal que busca actuar en forma subsidiaria con otras instituciones financieras para igualar las oportunidades de crédito.

La banca en general y, particularmente, la banca de desarrollo deben realizar un enorme esfuerzo por modernizar -- sus esquemas financieros y abandonar criterios rentistas, estrechos y tradicionalistas, que por muchos años han venido obstaculizando el apoyo que urgentemente demanda, especialmente el subsector de la micro y pequeñas empresas del país;

- 2.- La Banca de Desarrollo es una necesidad social, como se -- comprueba al observar que aún en países desarrollados se -- ha requerido de instrumentar programas de gobierno equivalentes a estas instituciones;
- 3.- La Banca de Desarrollo y particularmente Nacional Financiera y Banrural, deberán reforzar sus áreas de investigación, orientando sus esfuerzos para detectar aquellos sectores y ramas de la actividad económica que más atención demandan por parte de la Banca de fomento;
- 4.- La Banca de Desarrollo y especialmente Nacional Financiera y Banrural, deberán reforzar, orientar y acelerar los siguientes aspectos, a fin de aprovechar las oportunidades -- que le brindará la apertura de los servicios financieros:
 - a).- Servicios de ingeniería financiera;
 - b).- Apoyo financiero integral que contemple no solamente el crédito, sino que a él se sumen, de una manera significativa, los otros componentes, como son: garantías, asistencia técnica, desarrollo tecnológico, capacitación gerencial y de mano de obra y difusión de información técnica selectiva;
 - c).- Ampliación de los apoyos financieros al Comercio Exterior;
 - d).- Capitalizar y desarrollar su experiencia en la coinversión de capitales, promoviendo este tipo de operaciones tanto con empresarios nacionales, como con extranjeros, a efecto de apoyarles en sus contactos, trámites y formalización de sus relaciones;
 - e).- Canalizar selectivamente los recursos financieros, definiendo prioridades por ramas de actividad y regiones;
 - f).- Reestructuración interna, tanto de recursos humanos -- como materiales, que se adapten al nuevo esquema de modernización financiera;
 - g).- Promover una mayor capitalización en las pequeñas empresas, apoyando el desarrollo de un mercado intermedio de valores, que les haga posible el acceder a financiamientos de capital bursátiles;
 - h).- Generar economías de escala y mejorar los márgenes de intermediación financiera;
 - i).- Mejorar su tecnología a la altura de los bancos de desarrollo pioneros en el mundo, como son el Banco Mundial, B.I.D. EXIMBANK, etc.;
 - j).- Promover y apoyar la acción conjunta de micro y pequeñas empresas en la búsqueda de beneficios comunes que incidan en los niveles de competitividad y eficiencia

que en lo individual carecen, a través de acciones -- promocionales que, por ejemplo, lleven a la constitución de empresas de comercio exterior, uniones de crédito, entre otras;

- k).- Fondo internacional en las mejores condiciones posibles;
- l).- Reforzar sus funciones como banca de inversión, particularmente en apoyo a nuevos proyectos y/o ampliación de la capacidad instalada; y
- m).- Destinar mayores recursos financieros a la investigación y desarrollo.

Finalmente, se establece que como complemento a lo anterior, se sugiere crear y/o mejorar la infraestructura productiva que genere economías externas en apoyo a aquellas empresas, ramas y sectores, que se consideren más vulnerables ante la competencia externa (como es el caso del sector agropecuario). Aunado a lo anterior, la canalización a estas mismas empresas, ramas y/o sectores, dar la más adecuada asistencia técnica, capacitación e información (339).

En síntesis, todos los aspectos referidos se tomarán en cuenta sopesando los riesgos y oportunidades que representará la firma del TLC para la Banca de Desarrollo mexicana, en el establecimiento de las condiciones más importantes de negociación que favorezcan al sector financiero y bancario del país.

Cabe señalar que en Banrural ya se están ejecutando algunas de

(339) Idem, Documento anexo al citado anteriormente, con número de folio 2605 y de fecha 22 de Mayo de 1991, que tiene como título "Riesgos y Oportunidades que representará para la Banca de Desarrollo la Probable Firma del Tratado de Libre Comercio entre E.U.A., Canadá y México", México, D.F.

las acciones señaladas, lo que le permitirá encontrarse en mejores condiciones para cuando se inicie la anunciada apertura del sector.

En términos generales podemos afirmar que no obstante los inconvenientes que se presentan con el TLC, para el sector financiero y para las actividades económicas que impulsa la banca de fomento, será favorable dicho tratado, en razón al adecuado margen de probabilidades que existen para incrementar la inversión, el financiamiento y el desarrollo de los sectores y áreas bajo la responsabilidad de la Banca de Desarrollo.

Especial atención merece el sector agropecuario, que si bien es cierto se continuará apoyando de manera importante por Banrural, con la apertura se espera canalizar parte fundamental de la inversión y el financiamiento a dicho sector, con independencia de los efectos que se den desde el plano meramente comercial, - que pueden ser no del todo positivos.

Será trascendental la función que realice la Banca de Desarrollo en los próximos dos años para lograr la competitividad a nivel internacional, del sector que les esta encomendado; de ahí la importancia de su rápida modernización en los términos del PRONAFIDE 1990-1994 y en el caso de BANRURAL, conforme a lo dispuesto por el PNMC 1990-1994, para que en el momento de la firma del TLC se cuente con mejores bases para hacer frente a este nuevo reto histórico de México.

5.- EL CREDITO RURAL EN EL DERECHO COMPARADO

5.1.- EL BANCO DE CREDITO AGRICOLA EN ESPAÑA

En España la Banca Pública, o sea el Sistema Financiero de apoyo a la Política Socio-económica, está constituido por cuatro - bancos de competencia específicamente sectorial:

- El Banco de Crédito Industrial, que financia las empresas en general, excluidas las agrarias;
- El Banco Hipotecario de España, que financia específicamente la construcción.
- El Banco de Crédito Local, que financia las entidades administrativas locales, provinciales y regionales (ayuntamientos, diputaciones y comunidades autónomas).
- El Banco de Crédito Agrícola, que financia el sector agrario, la industria agroalimentaria, genéricamente la mejora del medio rural y desde hace pocos años el sector pesquero (340).

EL BANCO DE CREDITO AGRICOLA, cuyo origen data de 1925, tiene - actualmente una cartera de créditos de 355,000 millones de pesetas (3550 millones de dólares), que corresponde a una cuota del 12% del total de créditos agrarios españoles, del 9% del total-

(340) LA DINAMICA Y LAS VENTAJAS COMPARATIVAS EN EL DESARROLLO DE LOS COMPLEJOS AGRICOLA-INDUSTRIALES, Ponencia de LUIS TARRAFETA PUYAL, Presidente del Banco de Crédito Agrícola de España; presentada en la VIII Reunión Latinoamericana Sobre Financiamiento Agrícola, celebrada del 7 al 9 de Noviembre de 1990 en Caracas, Venezuela. Pp. 1 a 3.

de crédito a la industria agroalimentaria y del 5% del total de crédito pesquero.

Este Banco, desarrolla su actividad como entidad financiera, mediante préstamos, preferentemente en inversiones a mediano y -- largo plazos, en apoyo a la política económica y agraria del go -- bierno. Simultáneamente y como consecuencia de la liberaliza -- ción económica obligada por la incorporación de España a la Co -- munidad Económica Europea (CEE), el Banco actúa en el mercado -- con todo tipo de operaciones de activo y de pasivo, en libre -- competencia con otras entidades financieras privadas o institu -- cionales, nacionales o extranjeras.

El Banco de Crédito Agrícola inició a comienzos de 1983 un plan de implantación territorial para asegurar una razonable presen -- cia de la entidad en el territorio nacional.

Ello permitió contar a finales de 1990 con al menos una oficina operativa en cada una de las 17 comunidades autónomas en que se estructura el Estado Español. El Banco cuenta con 21 sucursa -- les operativas, cuando en 1988 sólo contaba con una oficina de -- éstas características, lo que da idea del esfuerzo realizado en los últimos dos años para intensificar el contacto del Banco -- con sus clientes.

Para 1992 se prevé duplicar el número actual de sucursales del Banco, para proporcionar a sus clientes la amplia gama de serv -- cios bancarios que la entidad ha puesto en marcha los últimos -- años.

Para 1990 el Banco intensificó notablemente la concesión de créditos en forma directa mediante operaciones caracterizadas por un mayor grado de complejidad respecto de las que, con recursos del Banco, conceden determinadas entidades colaboradoras normalmente para pequeñas inversiones.

Los recursos humanos del Banco de Crédito Agrícola ascienden a 570 personas de las que 390 desarrollan su labor en los Servicios Centrales y 190 en sucursales.

La actuación del Banco de Crédito Agrícola, en cuanto Banco Oficial, es decir de propiedad estatal, está condicionada a la política económica del gobierno, con las ventajas que ello reporta en mayor facilidad para la coordinación de su actividad con la de la Administración Pública y también con las limitaciones en su libertad de actuación, inherentes a dicho condicionamiento.

Asimismo, la política económica del gobierno está sujeta a --- otros condicionamientos económicos de carácter externo, que están vinculados con el ingreso de España a la CEE y a los cambios económicos internos que se requieren por tal motivo.

De ahí que el problema básico de la agricultura Española consiste en su continuo reajuste a las cambiantes condiciones económicas, que va asociado al problema de la renta agraria y, consecuentemente, al de la productividad (341).

En conclusión, puede afirmarse que la actual estructura del Banco de Crédito Agrícola de España, sus transformaciones y adecuaciones, obedecen a las nuevas necesidades y realidades surgidas de la incorporación de España a la CEE.

Situación parecida encontramos en México, en donde se están --- efectuando transformaciones al Sistema Bancario y Financiero --- del sector rural a efecto de preparar su estructura y funcionamiento conforme a las nuevas necesidades que surjan con motivo de la firma del TLC.

5.2.- EL SISTEMA DE CREDITO RURAL EN COLOMBIA

En Colombia una institución encargada de financiar al campo se denomina CAJA AGRARIA que tiene los siguientes antecedentes:

La Ley 57 de 1931 creó la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero, y se organizó por los Decretos de 1734 y 1998 del mismo año. Con la Ley 27 de 1981 se prorrogó la vigencia de la Caja Agraria.

La Caja es una entidad oficial de economía mixta, es un Banco - Comercial y de Fomento que cuenta con 883 oficinas localizadas a lo ancho y largo de la geografía Colombiana.

La Caja como entidad de fomento otorga créditos para la producción agropecuaria, para la pequeña industria y para la pequeña minería.

Como vemos, son diversas sus líneas de crédito.

Como entidad comercial la Caja ofrece insumos para la produc---

ción agropecuaria dentro de los cuales se incluyen las semillas mejoradas.

La Caja presta servicios que ofrece la banca privada, actúa como Compañía de Seguros e igualmente desarrolla actividades de subsidio familiar a nivel nacional y con presencia en el campo, y presta asistencia técnica a los productores rurales (342).

Como se aprecia, las funciones de la Caja Agraria son amplísimas, constituyéndose en una entidad financiera con facultades tan diversas que en la práctica dificultan su accionar.

Comparte algunas similitudes con Banrural, como es el hecho de actuar como una institución de banca de desarrollo y como banco comercial, lo que sí resulta adecuado y conveniente. Sin embargo el actuar como Compañía de Seguros introduce actividades que son en nuestra legislación, contrarias y distintas a la actividad bancaria.

Por ello, consideramos inconveniente que la Caja Agraria desempeñe funciones tan numerosas y diversas, por lo que se sugiere, para su mejor funcionamiento y operación, limitar su campo de acción al fomento de la actividad agropecuaria, desarrollando actividades complementarias e inherentes a dicha función, y distinguiéndolas de las funciones propias de banca comercial. Co-

(342) LA ASISTENCIA TÉCNICA EN LA CAJA AGRARIA, Ponencia de -- JORGE ORLANDO GAITAN ARCINIEGAS, Jefe de la Unidad de Ex tensión Agropecuaria de la Caja Agraria de Colombia, pre sentada en la VIII Reunión Latinoamericana Sobre Finan ciamiento Agrícola, celebrada del 7 al 9 de Noviembre de 1990 en Caracas, Venezuela. P. 1.

mo por ejemplo, los insumos deben ser proporcionados por el --
área de fomento y no por la comercial.

Finalmente, cabe señalar que se plantea como una actividad im--
portante de la Caja Agraria, la prestación de asistencia técni--
ca a los productores. Dicha actividad constituye a juicio de -
Jorge Orlando Gaitán Arciniegas, uno de los factores más impor--
tante para contribuir al desarrollo agropecuario de su país, ya
que a partir de 1985 y hasta la fecha, la Administración de la
Caja Agraria dio énfasis a la atención por parte de sus técni--
cos agropecuarios al pequeño productor, designando para esa la--
bor a Promotores de Desarrollo Rural (PDR), dirigidos por profe--
sionales agrícolas y pecuarios (343).

También aquí se distingue de nuestro país, en donde la asisten--
cia técnica no siempre la proporciona Banrural, sino básicamen--
te la SARH; lo cual a nuestro juicio resulta más conveniente --
por no ser una actividad de carácter financiera, sino técnica y
complementaria.

En resumen, no obstante que la Caja Agraria Colombiana presenta
interesantes características, no logra superar a Banrural como
institución financiera del sector rural.

Por otra parte, cabe señalar que los elementos de política sec--
torial agropecuaria que el gobierno Colombiano ha venido utili--
zando en los últimos años para dinamizar el sector y las entida--
des ejecutoras de los mismos son los siguientes:

(343) Cfr. Idem. Pp. 2 a 17.

- CREDITO AGROPECUARIO: Actualmente se canaliza a través del Fondo Financiero Agropecuario y la Banca de Fomento (Caja -- Agraria, Banco Ganadero y Banco Cafetero);
- ADECUACION DE TIERRAS: Instituto de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras.- HIMAT.
- DESARROLLO TECNOLOGICO Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA: Instituto Colombiano Agropecuario.- ICA.
- DISTRIBUCION DE TIERRAS: Instituto Colombiano para la Reforma Agraria.- INCORA.
- COMERCIALIZACION DE PRODUCTOS E INSUMOS AGROPECUARIOS: Instituto de Mercadeo Agropecuario.- IDEMA.
- COMERCIALIZACION DE PRODUCTOS PERECEDEROS: Empresa Colombiana de Productos Perecederos.- EMCOPER.
- CONSERVACION DE LOS RECURSOS RENOVABLES: Instituto de Recursos Renovables.- INDERENA.
- PRODUCCION DE INSUMOS VETERINARIOS: Empresa Colombiana de --- Productos Veterinarios.- VECOL.
- PROMOCION DE COOPERATIVAS EN ZONAS DE REFORMA AGRARIA Y AREAS DRI: Central de Cooperativas.
- ALMACENAMIENTO Y DEPOSITO DE PRODUCTOS AGRICOLAS: Idema, Almagrario, Almacenes Generales de Depósito.
- PROMOCION Y GESTACION DE EMPRESAS, SOCIEDADES Y COOPERATIVAS PARA LA PRODUCCION, PROCESAMIENTO Y MERCADERO DE PRODUCTOS -- AGROPECUARIOS PREFERENCIALMENTE CON DESTINO A LA EXPORTACION O SUSTITUCION DE IMPORTACIONES: Corporación Financiera de Fo

mento Agropecuario y de Exportaciones.- COFIAGRO (344).

En Colombia la principal fuente estatal de financiamiento para el sector, actualmente es el FONDO FINANCIERO AGROPECUARIO, administrado por el Banco Central, que aporta aproximadamente el 49% de todo el crédito, la CAJA AGRARIA el 34% y el 17% restante se distribuye entre otras entidades (Incora, Prodesarrollo, Fondos Ganaderos, etc.).

EL BANCO GANADERO: Como ente ejecutor de la política de crédito agropecuario, orienta los recursos especialmente hacia el financiamiento de medianos y grandes productores, sin descuidar el sector del pequeño productor que además de ser fortalecido por recursos provenientes del redescuento a través del Fondo Financiero Agropecuario, es apoyado mediante un convenio de manejo de recursos conjuntos entre el Banco y el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA).

El Banco Ganadero aunque lleva ese nombre, apoya la agricultura y a la ganadería. Los recursos de crédito redescontados por el Banco se orientan básicamente a líneas de cultivos comerciales (arroz, algodón, sorgo, soya) y a líneas que contribuyen en gran medida a la capitalización del sector agropecuario (adecuación

- (344) LOS SERVICIOS CORPORATIVOS Y LA MODERNIZACIÓN DE LA FUNCIÓN DE FOMENTO DE LOS BANCOS DE DESARROLLO AGROPECUARIO, Ponencia del Banco Ganadero de la República de Colombia, Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE), Bogotá, Colombia, 19 de Noviembre de 1990, presentada en el VIII Reunión Latinoamericana - Sobre Financiamiento Agrícola, celebrada del 7 al 9 de Noviembre de 1990, en Caracas, Venezuela. Pp. 5 a 7.

ción de tierras, maquinaria agrícola, obras de infraestructura, etc..) y capitales de trabajo para la ganadería con énfasis en proyectos ganaderos.

Los rubros anteriores también son financiados con recursos propios que no siempre son redescontados.

También participa este Banco en los programas de crédito en apoyo a los exportadores de productos agrícolas y agroindustriales, concebidos por el Fondo de Promoción de Exportaciones.

Finalmente en el período 87-90, el ritmo de crecimiento del crédito agropecuario otorgado por el Banco Ganadero ha sido significativo. Permitiendo ser los líderes dentro del sector, demostrando con ello un real esfuerzo por apoyar el desarrollo del agro (345).

En términos generales, el Banco Ganadero a la fecha ha conformado una estructura operativa y administrativa acorde con la evolución del sector agropecuario, hasta constituirse en una entidad que ofrece servicios corporativos sólidos y eficientes, dirigidos especialmente al sector primario de la economía.

Aunque el Banco Ganadero fue creado en 1955 con el propósito -- inicial de apoyar el desarrollo de la Ganadería Nacional, se -- permitió con posterioridad su participación en el sector agrícola e incluso el comercial y el industrial en menor medida. A través del tiempo y hasta la fecha, se ha reformado dicha insti

(345) Cfr. Idem. Pp. 7 a 9.

tución a nivel orgánico y funcional, a efecto de adaptarla a -- los nuevos requerimientos financieros del país. Así, por ejemplo en 1990 el gobierno reestructuró el crédito agropecuario pa ra agrupar y ordenar los recursos de crédito para el sector a -- través de un SISTEMA NACIONAL DE CREDITO AGROPECUARIO cuya ejecución está a cargo del Fondo para el Financiamiento del Desarrollo del Sector Agropecuario (FINAGRO), constituido como una entidad de economía mixta, vinculada al Ministerio de Agricultura, cuyo capital está constituido por aportes de la nación y las en tidades que en la actualidad tienen como objetivo el fomento -- agropecuario (Caja Agraria, Banco Cafetero, Banco Ganadero, Fon dos Ganaderos, Cofiagro, etc.) (346).

A la fecha el gobierno con participación de las diferentes enti dades se encuentra reglamentando su forma de operación, y el -- Banco Ganadero se está preparando para asumir el reto y lograr -- mantener o superar su acción dentro del contexto agropecuario -- en términos de crédito. Sobre todo si consideramos el carácter fundamentalmente privado que tiene esta institución, con independencia de que cuente en la actualidad con el más alto grado -- de democratización accionaria del país; aproximadamente con --- 126,400 accionistas de los cuales al Gobierno Nacional corresponde el 13.9% del capital pagado y al sector privado el 86.1% -- del mismo (347).

(346) Cfr. Idem. Pp. 19 y 20.

(347) Cfr. Idem. Pp. 10 y 11.

En términos generales el Banco Ganadero ha evolucionado paralelamente a la modernización del sector agropecuario, concibiendo su gestión de fomento más allá de la función crediticia e involucrando desde sus inicios acciones complementarias al crédito, lo que le ha facilitado su acceso al sector primario y su desarrollo.

El Banco opera a través de 10 Regionales, con un total de 145 - oficinas localizadas en las principales ciudades y zonas del -- país.

El Banco Ganadero a partir del nexo bancario le brinda al productor crédito oportuno, asistencia técnica, asesoría, transferencia de tecnología, etc. Promueve la realización de seminarios, congresos y cursos de capacitación para productores; la - comercialización de ganado, maquinaria e implementos agropecuarios; la agroindustria colombiana mediante inversión directa y - apoyo crediticio a empresas. Para la inversión directa cuenta con diversas empresas a las que está asociado como son:

- Corporación Financiera de Fomento Agropecuario y de Exportación.- COFIAGRO.
- Corporación de Estudios Ganaderos y Agrícolas.- CEGA.
- Almacenes Generales de Depósito de la Caja Agraria, Idema y Banco Ganadero, S.A.- ALMAGRARIO, S.A.
- Industrias Pecuarias y Agrícolas, S.A.- INGRAL, S.A.
- Frigorífico y Pesca de Cartagena, S.A.- FRIGOPESCA.
- Sociedad Fiduciaria Ganadera, S.A.- FIDUGAN; y
- Carnes y Derivados de Occidente, S.A. (348).

Por otra parte tiene también importancia el Banco Ganadero como ENTIDAD BANCARIA, ya que paralelamente al desarrollo como Banco de Fomento Agropecuario, por decisión de los accionistas se dio gran importancia al desarrollo de la parte bancaria para fortalecer el crédito de fomento y proveer un retorno adecuado de la inversión. De esta manera ha conformado una estructura organizacional y operativa, que le ha permitido fortalecer su capacidad de competencia en los negocios tradicionales bancarios, alcanzando resultados financieros favorables y una posición destacada dentro del conjunto de Bancos Comerciales Colombianos.

Actualmente, cuenta con áreas de importancia que de manera directa se relacionan con el sector agropecuario y agroindustrial, como son: el área internacional que ha permitido otorgar recursos para el sector exportador estableciendo filiales o subsidiarias en centros financieros del exterior de gran movimiento, facilitando el acceso de grandes recursos financieros internacionales para canalizarlos a la economía Colombiana; el área bancaria en donde se destaca la Gerencia de Banca Empresarial que asesora empresas rentables para el otorgamiento de créditos; el área financiera en donde se destaca la Gerencia de Inversiones con las empresas asociadas del Banco mediante aportes financieros y diseño de sistemas de información y control administrativo; el área de informática que a través de la automatización de servicios y operaciones internas ha permitido ofrecer un servicio oportuno a la clientela, agilizando el procesamiento de la-

información requerida para la toma de decisiones, ubicando los clientes y zonificando los créditos (349).

En síntesis, el Banco Ganadero en el transcurso del tiempo se ha ido modernizando con la adopción de nuevas formas operativas y servicios de extensiones al crédito con lo que ha podido --- afrontar el reto del desarrollo del sector rural, lo que en la actualidad le permite ser un Banco líder en el financiamiento y apoyo técnico dirigido a los pequeños, medianos y grandes productores, no sólo en lo agrario, sino también en los sectores - exportadores e industrial y público del país.

Con fundamento en lo anterior, coincidimos con las conclusiones del documento de la ALIDE en el sentido de que sí se concibe al crédito de fomento aislado de la acción bancaria y de las acciones complementarias dirigidas hacia el sector, no permite la solidéz y la continuidad de una entidad especializada en este aspecto.

El modelo del Banco Ganadero es aceptable por la gran solidéz-- que le permite la dualidad fomento-banca.

Se puede considerar la aplicabilidad de este modelo en los países latinoamericanos, siempre y cuando exista una modernización de las estructuras administrativas y de servicios de las instituciones financieras del sector, que las haga más dinámicas e - integradas a los procesos productivos nacionales y que les per-

(349) Cfr. Idem, Pp. 27 a 30.

mitan mantenerse sólidas dentro de la alta variabilidad de políticas económicas en nuestro continente.

Finalmente, en el documento en referencia se concluye que: "la Banca de Fomento Agropecuario, ante el panorama de apertura de nuestras economías, tiene la responsabilidad de mantenerse alerta ante los sucesivos cambios y ajustes que han de sobrevenir a fin de contrarrestar los fenómenos y de esta forma brindar un soporte financiero y técnico al sector primario para contribuir de la forma más eficaz a la liberación económica de nuestros -- países" (350).

En conclusión, podemos señalar que en México muchos de los aspectos que ha incorporado el Banco Ganadero de Colombia, ya se han realizado, y otros tantos, se están efectuando. Sin embargo, destaca el hecho de que el referido Banco es de carácter -- privado básicamente, lo cual ejemplifica en forma útil, las características que podrá adoptar la banca reprivatizada mexicana al elaborar y aplicar la estrategia que diseñe para el financiamiento al campo. En consecuencia, es necesario que ésta Banca se actualice siguiendo los ejemplos del Banco Ganadero, a efecto de que se inserte rápidamente al nuevo esquema del TLC; por lo tanto, para la Banca reprivatizada resulta útil y recomendable la experiencia del Banco Ganadero de Colombia.

Respecto a la Banca de Desarrollo, principalmente Banrural y --

(350) Cfr. Idem, Pp. 31 y 32.

Bancomext, cabe apuntar que aún cuando se encuentran en un proceso de modernización similar al del Banco Ganadero; bien pueden adoptar algunas estrategias de este Banco, sobre todo considerando el nuevo perfil que Banrural debe tener, para poder subsistir y financiar eficientemente al sector rural del país conforme a sus necesidades y retos.

En suma, del estudio comparado con el Sistema Financiero Colombiano desprendemos que éste es similar al Mexicano, integrado por una institución central financiera descontadora de créditos que en México equivaldría al FIRA, instituciones oficiales de crédito rural como la Caja Agraria que en México sería Banrural; y un sistema de bancos privados con preponderancia del Banco Ganadero, que en nuestro país se asemejaría al sistema de bancos reprivatizados con la preeminencia de BANAMEX y BANCOMER para el sector rural; y finalmente, porque en ambos países se presenta un proceso de modernización bancaria y financiera.

Con relación al Banco de Crédito Agrícola Español, podemos concluir que tiene algunas diferencias con las instituciones de Banca de Desarrollo Mexicanas, sobre todo con Banrural que es la encargada principal de financiar al sector rural, en razón a que el modelo de la agricultura española, está sufriendo un profundo reajuste por efecto de la reciente integración de dicho país a la CEE, que se orienta hacia la consolidación de las pequeñas y medianas explotaciones modernas de base familiar, de

forma similar al modelo ya consolidado en los países del norte- y centro de Europa; contra un modelo mexicano que con motivo -- del TLC, se favorece la explotación de grandes parcelas para -- elevar la productividad.

En consecuencia, la distribución de la propiedad rural es muy - distinta en España que en México, lo cual hace que las estrate- gias crediticias oficiales también se modifiquen.

A manera de ejemplo, en España de 25 millones de superficie --- agraria útil y 2.3 millones de explotaciones; 1.2 millones no - alcanzan las 5 hectáreas de base territorial, 1 millón tienen - entre 5 y 50 has., y sólo unas 110,000 explotaciones superan -- las 50 has. (351).

En México existe un mayor número de grandes superficies en ex- plotación.

Sin embargo cabe señalar que en España y en México en materia - agropecuaria, encontramos un punto de coincidencia importante - que es la necesidad de transformar su modelo de explotación --- agrícola y por ende, de financiamiento al sector, a fin de in- corporarse con mayores ventajas a la CEE y al TLC respectivamen- te.

(351) LUIS TARRAFETA PUYAL, Ob. Cit., P. 4.

CONCLUSIONES

- 1.- Individuo y colectividad no se oponen esencialmente entre sí para considerarlos como sujetos de crédito y estructura fundamental a partir de la cual se aplique el crédito rural y se genere el desarrollo y crecimiento del campo en forma competitiva.

El favorecimiento de la forma de explotación individual de berá realizarse considerando apoyos importantes a la forma de explotación colectiva de la tierra a través del sector social de la economía y bajo una función de complementariedad sustancial que cumplirá éste último.

Lo anterior se efectuará en el ámbito de la política de financiamiento para el campo, pero considerando las reformas jurídicas constitucionales y legislativas que sea necesario realizar para que los actos que se ejecuten por las autoridades respectivas cumplan con los requisitos de constitucionalidad y legalidad.

- 2.- El Gobierno Mexicano no debe adoptar formas neoliberales - puras en el ejercicio del crédito rural y debe continuar - proporcionando de manera importante diversos apoyos financieros y diferente índole, al sector agropecuario del país, ya que aún en las economías más abiertas como son la de -- E.U. y la de los países miembros de la Comunidad Económica Europea, se apoya y protege a la producción agropecuaria - en forma trascendente.

En consecuencia, el crédito rural en el concepto de modernidad beneficia la explotación individual del campo a través del sector privado de la economía, pero también deberá impulsar de manera importante a la explotación ejidal y comunal de la tierra.

- 3.- El financiamiento al campo será otorgado de manera sustancial por la Banca Múltiple reprivatizada, por lo que las instituciones oficiales de crédito rural y principalmente Banrural, pasarán a un segundo término, otorgando créditos a sujetos ubicados en condiciones económicas y productivas con deficiencias. No obstante, la presencia y eficacia -- del apoyo oficial al campo seguirá siendo no sólo necesario sino indispensable.
- Un papel fundamental tendrá que realizar la Banca de Desarrollo principalmente a través de Banrural y Bancomext para impulsar el desarrollo rural; el primero propiciando la formación de sujetos de crédito con alta productividad, y el segundo apoyando las exportaciones del sector rural en el marco del Tratado de Libre Comercio entre México, E.U. y Canadá.
- 4.- La participación de las Dependencias del Gobierno Federal, principalmente de la Secretaría de Agricultura de Recursos Hidráulicos, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Secretaría de la Reforma Agraria y de la Secretaría de Programación y Presupuesto básicamente, continuará siendo fundamental para apoyar el desarrollo rural en general, y para la mejor coordinación, suficiencia y oportunidad en el otorgamiento del crédito rural en particular.
- De la misma forma la intervención de otros organismos será importante para apoyar financieramente y en general al sector rural. Tal es el caso de los organismos descentralizados como el Banco de México, de los Fideicomisos de Fomento del Gobierno Federal como FIRA, FICART, y otros; de los Organismos Desconcentrados como la Comisión Nacional Bancaria; de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, Sociedades Nacionales de Crédito (Instituciones de Banca de Desarrollo); y por último, de las Instituciones de Banca Múltiple Reprivatizadas (banca privada).

También desempeñará un rol importante el apoyo financiero que se otorga por las entidades federativas y los municipios a través del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), el cual deberá de ser fortalecido, con el propósito de obtener mejores resultados mediante el impulso de su racionalización y eficacia financiera.

- 5.- La participación y colaboración que tengan las organizaciones campesinas tanto empresariales (el Consejo Nacional Agropecuario), como de los trabajadores del sector social y diversos (el Congreso Agrario Permanente), será fundamental para lograr los objetivos del Programa de Modernización del Campo 1990-1994, en particular para alcanzar las metas de política crediticia del sector, y en general para realizar las demás actividades inherentes al desarrollo del campo.
- 6.- Banrural no debería de liquidarse ni extinguirse, debiendo continuar funcionando como una empresa de participación estatal mayoritaria bajo la forma de Sociedad Nacional de Crédito, institución de Banca de Desarrollo, con personalidad jurídica y patrimonio propios según lo dispone su Ley Orgánica. Sin embargo si el gobierno federal decide lo contrario, estaremos ante una medida política contra la cual jurídicamente es difícil oponerse. Asimismo, en el nuevo programa de financiamiento rural se prevé la reestructuración del Banco desde el punto de vista administrativo. Por ello, la estructura orgánica del Sistema Banrural quedará reducida con las áreas y el personal indispensables para el desarrollo de sus funciones. De igual manera se transformarán sus funciones y atribuciones desde el punto de vista técnico, crediticio y operativo; y en los términos de las actuales Normas de Operación de Crédito del Sistema Banrural, que a fin de hacerlas congruentes con el marco jurídico del crédito rural, exige la transformación de diversas leyes orgánicas y reglamenta-

rias que regulan la materia financiera rural, como son la Ley Orgánica del Sistema Banrural, la Ley General de Crédito Rural y la Ley Federal de Reforma Agraria entre otras.

- 7.- La nueva estrategia de crédito al campo y del desarrollo rural en general, está sustentada por lo menos en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, en el Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994, que es el programa sexenal para el sector, en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1990-1994, en el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) que es un programa de tipo especial que comprende diversos aspectos sobre el financiamiento y bienestar rural, y en el programa institucional de Banrural denominado "Programa de Modernización y Fortalecimiento del Sistema Banrural". Es necesario que se observen los lineamientos y se ejecuten las acciones establecidas en los planes y programas, a efecto de poder alcanzar los objetivos trazados y las metas propuestas. Para ello se deberán observar los lineamientos obligatorios que sobre la materia precisa la Ley de Planeación.
- 8.- Las condiciones de operación del programa institucional de Banrural a la fecha son insatisfactorias en cuanto al logro de los objetivos planteados, sin embargo, a tres años de su establecimiento comenzará a registrar una mejoría y consideramos que a más tardar a fines de 1992 y principios de 1993 se deberán obtener en su mayoría los resultados esperados, y en caso contrario se podrán tomar medidas más radicales.- El proyecto de Banrural es viable administrativamente siempre que se apliquen con rigor las acciones previstas.
- 9.- Con relación a las finanzas de Banrural consideramos que dicha institución cuenta legalmente con importantes instru

mentos financieros de los que debe disponer para obtener - sus ingresos necesarios y para invertir sus recursos de la mejor manera posible, por lo que se recomienda en el marco de un manejo sano de sus finanzas, la aplicación y ejercicio pleno de sus facultades jurídicas y administrativas para utilizar sus instrumentos financieros.

- 10.- Los mecanismos de fondeo del Banco deben seguir apoyándose básicamente y con mayor medida en las recuperaciones de crédito que paulatinamente deben sustituir a los recursos-fiscales y a otros tipos de ingresos ordinarios y extraordinarios.

En cuanto a la asignación de sus recursos, estos deben ser invertidos a través de los diversos mecanismos que prevé - tanto la Ley General de Crédito Rural como la Ley de Instituciones de Crédito con criterios de rentabilidad y eficiencia en proyectos de inversión viables y con buenas perspectivas.

La programación y presupuestación del gasto constituye un instrumento administrativo muy importante para el mejor manejo financiero de la institución, por lo que se sugiere - su utilización en el marco de la Ley y del Reglamento de - Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

- 11.- La política financiera del Banco se sustentará en una estrategia que implique la obtención de ingresos por recuperaciones de crédito, propios, mediante los servicios de Banca Múltiple y demás; y otros accesorios que la Ley le permite. Los egresos considerarán una reducción sustancial a los costos de operación y de los pagos originados por endeudamiento.

La política crediticia potenciará un incremento proporcional en los créditos refaccionarios sin descuidar los de - Avío que continúan siendo los más importantes que otorga - el Banco.

Aunque la actual situación financiera de la institución en 1991, aún es difícil, para 1992 se espera una franca recuperación por haber incluido en el ciclo P.V. 91/91 y O.I.-91/92 como sujetos de crédito, a productores del otro tipo OTP (Otros Tipos de Productores), que son considerados a los de altos ingresos que financia la banca múltiple.

- 12.- La nueva estrategia para el campo comprende una serie de implicaciones económicas, jurídicas, políticas y sociales que habrá que considerar en la aplicación de las acciones previstas.
Desde el punto de vista económico se están efectuando los cambios estructurales necesarios para la incorporación del sector agropecuario al TLC, sin embargo dichos cambios deberán ser de manera gradual para que no afecten en forma importante los niveles de productividad y en general la infraestructura agropecuaria del país. También serán selectivos en aquellas actividades y áreas que no sean lo suficientemente competitivas.
- 13.- La nueva estrategia financiera y general para el campo hace necesario la realización de importantes modificaciones al marco jurídico que rige tanto la organización, funcionamiento y operación del crédito rural como de las demás actividades requeridas para el proceso productivo. Deben reformarse y adicionarse la normatividad jurídica y administrativa sobre tenencia de la tierra, organización de los campesinos para la producción y de los sujetos de crédito en especial, la asistencia técnica y los apoyos complementarios para la producción.
Las modificaciones jurídicas serán en lo interno considerando los aspectos financieros que se requieren, y en lo externo a partir de las exigencias derivadas del TLC que demandan la adecuación legislativa necesaria acorde a una perspectiva más liberal y abierta para el sector rural.

De ser necesarias las reformas y adiciones a la Constitución en los aspectos de propiedad, producción y financiamiento rural, estas se efectuarán en el ámbito de los límites que establecen las decisiones políticas fundamentales del pueblo mexicano en torno a nuestro sistema económico y jurídico vigente e históricamente válidos, comprendiendo - las nuevas necesidades en forma armónica de manera tal que no se produzca una ruptura violenta en los referidos sistemas.

- 14.- Se deben superar los efectos negativos políticos y sociales que producirá la actual estrategia financiera y general para el campo; ya que relegar al sector social productivo puede generar descontento e inestabilidad política de los ejidatarios y comuneros. Desde el punto de vista social se corre el riesgo de la formación de una clase campesina integrada por minifundistas ejidales y comunales que desciendan a niveles aún mayores de pobreza y marginalidad. De ahí la importancia de cumplir con los objetivos del programa para incorporar adecuadamente a estos productores en los términos previstos.
- 15.- El financiamiento al campo se incrementará esencialmente - por dos vías: a).- Mediante un estricto manejo financiero de Banrural y de las demás instituciones financieras del sector, que consideren la obtención sana de recursos y suficiente inversión en el campo; y b).- A través del TLC - que canalizará recursos del exterior para su inversión directa en empresas y actividades del sector rural, así como también estimulará la producción al aumentar la competitividad y el intercambio comercial y tecnológico.
- 16.- Para la Banca en general y la Banca de Desarrollo en particular, la firma del TLC constituye un reto que la obliga a modernizarse para lograr mejores niveles de competitividad

que le permitan acceder al mercado internacional en mejores condiciones. Lo anterior será importante no sólo para apoyar al sector rural, sino para impulsar en general las actividades productivas del país e introducirse en nuevos mercados en busca de una mayor captación de recursos y de inversiones más productivas.

- 17.- La Banca Mexicana debe aprovechar la experiencia que ha tenido tanto el Banco de Crédito Agrícola de España con motivo de la incorporación de este país a la Comunidad Económica Europea, en las estrategias que ha adoptado dicha institución oficial de crédito para apoyar más eficientemente al sector rural; como el Banco Ganadero de Colombia, que como una institución de crédito para el sector rural esencialmente privada, debe servir de ejemplo a la Banca Múltiple Mexicana reprivatizada en cuanto a los apoyos y estrategias que está desarrollando para adaptarse a un sistema económico más abierto y competitivo en el otorgamiento de créditos agropecuarios.
- 18.- Finalmente, el aspecto jurídico-financiero del crédito rural es el más importante para construir la base a partir de la cual se logre en el Sistema Financiero Mexicano la creación de una estructura administrativa funcional y operacional que permita el financiamiento óptimo del sector rural de acuerdo a las nuevas perspectivas económicas, financieras y crediticias que se presentan en el ámbito nacional e internacional.
- 19.- A nuestro juicio el principal problema del campo mexicano es la falta de inversión y créditos en el sector, originada por limitaciones e inseguridades del sector privado y la incapacidad financiera del sector público. En consecuencia toda la iniciativa y dinámica generada por el ac-

423 b

tual gobierno para modernizar al campo, busca en el fondo -- atraer hacia el sector rural la inversión privada nacional y extranjera, sentando las bases mediante las reformas al artículo 27 Constitucional para un manejo del campo a través de una economía de mercado que genere mayor producción y productividad del agro, y derive en un desarrollo y crecimiento -- del sector con los consecuentes beneficios económicos y sociales que se obtendrán para el inversionista empresario, para el campesino, para los grupos sociales del campo y en general para el país.

FUENTES DE INFORMACION E INVESTIGACION

I.- BIBLIOGRAFIA GENERAL

- 1.- ACOSTA ROMERO MIGUEL, Derecho Bancario, Edit., Porrúa, 2ª Ed., México, D.F., 1983. 652 p.
- 2.- ACOSTA ROMERO MIGUEL, Legislación Bancaria, Edit., Porrúa, 2ª Ed., México, D.F., 1989. 712 p.
- 3.- ACOSTA ROMERO MIGUEL, Segundo Curso de Derecho Administrativo, Edit., Porrúa, México, D.F., 1989. 955 p.
- 4.- ACOSTA ROMERO MIGUEL, Teoría General del Derecho Administrativo, Edit., Porrúa, 7ª Ed., México, D.F. 1986. 750 p.
- 5.- ANGUIANO EQUIHUA ROBERTO, Las Finanzas del Sector Público en México, Edit. Textos Universitarios, UNAM, México, D.F. 1968. 390 p.
- 6.- BANRURAL, 60 AÑOS DE APOYO CREDITICIO AL CAMPO, Libro Conmemorativo del décimo aniversario de Banrural, Edit., Banrural, S.N.C., México, D.F., 1986. 131 p.
- 7.- BARRAGAN BARRAGAN JOSE, Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Edit., Porrúa, 2ª Ed., Tomo A-CH, Serie Varios. No. 36, México, D.F., --- 1987. 810 p.
- 8.- BARRERA GRAF JORGE Y OTROS, Reformas Legislativas 1982- --- 1983 (La Nueva Legislación Bancaria), Edit., Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, D.F., 1983. 85 p.
- 9.- BAUCHE GARCIA DIEGO MARIO, Operaciones Bancarias, Edit., Porrúa, 4ª Ed., México, D.F., 1981. 447 p.
- 10.- BREVE DICCIONARIO POLITICO, Edit., Progreso, Moscú, URSS, 1983. 446 p.
- 11.- CERVANTES AHUMADA RAUL, Títulos y Operaciones de Crédito, Edit., Herrero, S.A., 11ª Ed., México, D.F., 1979. 422 p.
- 12.- FAYA VIESCA JACINTO, Administración Pública Federal, Edit., Porrúa, 2ª Ed., México, D.F., 1983. 795 p.

- 13.- FIX-ZAMUDIO HECTOR, Metodología, Docencia e Investigación-Jurídicas, Edit., Porrúa, 3ª Ed., México, D.F., 1988. --- 446 p.
- 14.- FLORES ZAVALA ERNESTO, Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, Edit., Porrúa, 27ª Ed., México, D.F., 1980. 525 p.
- 15.- FRAGA CABINO, Derecho Administrativo, Edit., Porrúa, 26ª Ed., México, D.F., 1987. 506 p.
- 16.- GARZA SERGIO FRANCISCO DE LA, Derecho Financiero Mexicano, Edit., Porrúa, 3ª Ed., México, D.F., 1968. 679 p.
- 17.- HERREJON SILVA HERMILO, Las Instituciones de Crédito, --- Edit., Trillas, México, D.F., 1988. 128 p.
- 18.- HINOJOSA ORTIZ JOSE, Marco Jurídico del Crédito rural, --- Edit., BANRURAL-CNIA, México, D.F., 1990. 232 p.
- 19.- LA ECONOMÍA EN LOS ESTADOS SOCIALISTAS, Biblioteca SALVAT, Grandes Temas, No. 31, Madrid, España, 1974.
- 20.- LEMUS GARCIA RAUL, Derecho Agrario Mexicano, Edit., LIMSA, 3ª Ed., México, D.F., 1978. 437 p.
- 21.- LOPEZ GALLO MANUEL, Economía y Política en la Historia de México, Edit., Capalíto, México, D.F., 1965. 609 p.
- 22.- MADRID HURTADO MIGUEL DE LA, Cien Tésis Sobre México, Edit., Partido Revolucionario Institucional (PRI), México, D.F., - 1982. 116 p.
- 23.- MARGAIN MANAUTOU EMILIO, Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, Edit., Universidad Autónoma de -- Sn. Luis Potosí, 6ª Ed., S.L.P., México, 1981. 337 p.
- 24.- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO, El Crédito Agrario en México, Edit., Porrúa, 2ª Ed., México, D.F., 1977. 259 p.
- 25.- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO, El sistema Agrario Constitucional, Edit., Porrúa, 5ª Ed., México, D.F. 1980. 211 p.
- 26.- MORENO DIAZ DANIEL, Diccionario de Política, Edit., Porrúa, México, D.F., 1980. 250 p.
- 27.- PELLICER BERMEO JAIME Y OTROS, Financiamiento del Gasto Público, Edit., Trillas, México, D.F., 1988. 171 p.
- 28.- PINA RAFAEL DE, Diccionario de Derecho, Edit., Porrúa, --- 13ª Ed., México, D.F., 1985. 512 p.

- 29.- RAMIREZ GOMEZ RAMON, La Moneda el Crédito y la Banca, Edit., Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 5ª Ed., México, D.F., 1988. 410 p.
- 30.- RETCHKIMAN K. BENJAMIN, Teoría de las Finanzas Públicas, - Edit., UNAM, Tomo I, México, D.F., 1987. 360 p.
- 31.- ROJAS SORIANO RAUL, El Proceso de la Investigación Científica, Edit., Trillas, 3ª Ed., 4ª Reimpresión, México, D.F., 1988. 151 p.
- 32.- SAINZ DE BUJANDA FERNANDO, Lecciones de Derecho Financiero, Edit., Universidad Complutense, Madrid, España, 1979. --- 510 p.
- 33.- SALDAÑA ALVAREZ JORGE, Manual del Funcionario Bancario, -- Edición del Autor, México, D.F., 1985. 409 p.
- 34.- SERRA ROJAS ANDRES, Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, - 10ª Ed., Tomo I, México, D.F., 1981. 765 p.
- 35.- SERRA ROJAS ANDRES, Derecho Administrativo, Edit., Porrúa, 10ª Ed., Tomo II, México, D.F., 1981. 701 p.
- 36.- ZORRILLA ARENA SANTIAGO Y SILVESTRE MENDEZ JOSE, Diccionario de Economía, Edit., OCEANO, S.A., México, D.F., 1984.

II.- FUENTES HEMEROGRAFICAS Y DE ARCHIVOS

A.- REVISTAS Y ARCHIVOS

- 1.- APUNTES DE LA CLASE INSTITUCIONES DE CREDITO, impartida -- por el Lic. Agustín Saenz y saenz en el Doctorado de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho -- de la UNAM, en México, D.F., Archivo personal del autor.
- 2.- APUNTES PARA LA FORMULACION DE LA INICIATIVA DE REFORMAS - AL ESTATUTO DEL SISTEMA BANRURAL, documento sobre el análisis de las leyes y reglamentos que norman la operación institucional, con fecha 23 de Junio de 1989, México, D.F., -- Archivo de Banrural en México, D.F.
- 3.- AVANCE DEL EJERCICIO PRESUPUESTAL DEL SISTEMA BANRURAL AL 31 DE DICIEMBRE DE 1987, Banrural, S.N.C., México, D.F., - 1988. Archivo de Banrural en México, D.F.
- 4.- AVANCE DEL EJERCICIO PRESUPUESTAL DEL SISTEMA BANRURAL AL 31 DE DICIEMBRE DE 1988, Banrural, S.N.C., México, D.F., - 1989. Archivo de Banrural en México, D.F.

- 5.- AVANCE DEL EJERCICIO PRESUPUESTAL DEL SISTEMA BANRURAL AL-31 DE DICIEMBRE DE 1989, Banrural, S.N.C., México, D.F., -- 1989. Archivo de Banrural en México, D.F.
- 6.- DOCUMENTOS BASICOS, Partido Revolucionario Institucional, - (PRI) (Declaración de Principios, Programa de Acción y Estatutos), Edit., PRI, México, D.F., 1986. 245 p.
- 7.- DOCUMENTO DE BANCOMET CON No. DE FOLIO 2605, de fecha 22- de Mayo de 1991, que se denomina "Riesgos y Oportunidades- que Representa para la Banca de Desarrollo la Probable Fir- ma del TLC entre E.U.A., Canadá y México", México, D.F., -- 1991. Archivo de Banrural en México, D.F.
- 8.- GAITAN ARCINIEGAS JORGE ORLANDO. La Asistencia Técnica --- Agropecuaria en la Caja Agraria de Colombia, Ponencia pre- sentada en la VIII Reunión Latinoamericana sobre Financia- miento Agrícola, celebrada del 7 al 9 de Noviembre de 1990, en Caracas, Venezuela. 17 p.
- 9.- GOMEZ MEDINA RAFAEL. La Política Económica y las Finanzas- Públicas como Instrumentos para el Desarrollo Socio-econó- mico de México, Tesis Profesional, Facultad de Derecho, -- UNAM, México, D.F., 1985. 352 p.
- 10.- GOMEZ Y GOMEZ OCTAVIANO. La Hipoteca de los Créditos Banca- rios, Revista de Derecho, Escuela de Jurisprudencia de la- Universidad Autónoma de San Luis Potosí. VOL. II, No. 1. - Abril de 1971, S.L.P., México. Pp. 11 a 17.
- 11.- INFORME ANUAL DE FIRA 1989, Documento editado por el Banco de México en Edición Especial, México, D.F., 1990. 79 p. Biblioteca de BANKICO en México, D.F.
- 12.- INFORME DE ACTIVIDADES DE BANRURAL 1977-1982, Director Ge- neral de Banrural, S.N.C., Jorge Navarro Ayala, Edit., Ban- rural, Edición Especial, México, D.F., 1982. 98 p. Archi- vo de Banrural en México, D.F.
- 13.- INFORME DE AUTOEVALUACION DE GESTION DE BANRURAL PARA 1989, presentado por el Director General de Banrural para su --- aprobación ante el H. Consejo Directivo del Banco, en la- sesión del día 1º de Marzo de 1990, México, D.F. Archivo de Banrural en México, D.F.
- 14.- INFORME DE AUTOEVALUACION SEXENAL DE BANRURAL 1982-1988, -- Sistema Financiero Mexicano, Edición Especial de Banrural, S.N.C., México, D.F., 1988. 238 p. Archivo de Banrural - en México, D.F.

- 15.- INFORME DE AUTOEVALUACION SOBRE EL AVANCE EN LA INSTRUMENTACION DE LOS COMPROMISOS DE CAMBIO ESTRUCTURAL EN EL BANRURAL, AL 15 DE SEPTIEMBRE DE 1989, Documento presentado por el Director General de Banrural para su aprobación por el H. Consejo Directivo del Banco, en sesión del día 7 de Diciembre de 1989, México, D.F. Archivo de Banrural en México, D.F.
- 16.- INFORME DEL EJERCICIO PRESUPUESTAL AL MES DE DICIEMBRE DE 1988 DEL AREA FIDUCIARIA, Subdirección General Fiduciaria de Banrural, México, D.F., 1989. Archivo de Banrural en México, D.F.
- 17.- INFORME DE AUTOEVALUACION DE LOS AVANCES ALCANZADOS EN LA ETAPA DE INSTRUMENTACION DE LOS COMPROMISOS DE CAMBIO ESTRUCTURAL, presentado ante el H. Consejo Directivo del Banco en la sesión del día 7 de Diciembre de 1989. México, D.F. Archivo de Banrural en México, D.F.
- 18.- KOCH ARWED, El Crédito en el Derecho, Edit., Revista de Derecho Privado, Madrid, España, 1946. Pp. 19 a 53.
- 19.- LINEAMIENTOS DE ACCION PARA LA INSTRUMENTACION DEL PROYECTO POLITICO EN LOS BANCOS REGIONALES DEL SISTEMA BANRURAL, Documento elaborado por la Secretaría Técnica de Banrural, con fecha 10 de Mayo de 1989, México, D.F. Pp. 1 a 35. -- Archivo de Banrural en México, D.F.
- 20.- LINEAMIENTOS DE POLITICA INSTITUCIONAL, Documento presentado por el Director General de Banrural para su aprobación por el H. Consejo Directivo del Banco, en sesión del día 20 de Enero de 1989, México, D.F. Archivo de Banrural en México, D.F.
- 21.- MADRID MIGUEL DE LA, Pensamiento Político, Tomo II, Memorias de la Campaña Presidencial, 25 de Septiembre-18 de Diciembre de 1981, Edit. Talleres Gráficos de la Nación, PRI, México, D.F., Marzo de 1982. 377 p.
- 22.- MANUAL DE ORGANIZACION DEL BANCO NACIONAL DE CREDITO RURAL, S.N.C., Aprobado por el H. Consejo Directivo del Banco en el mes de Octubre de 1990, México, D.F. Archivo de Banrural en México, D.F.
- 23.- MODELO DE CONTRATO DE REASEGURO A CELEBRARSE CON LOS FONDOS DE ASEGURAMIENTO, expedido por la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros mediante oficio No. 7078 del 25 de Octubre de 1989, México, D.F. Archivo de Banrural en México, D.F.

- 24.- MUÑOZ PEREZ GERARDO, El Crédito Agrícola en México y su Penetración a Nivel Regional, División de Divulgación del FIRA, Banco de México, México, D.F., 1988. 73 p.
- 25.- NORMAS DE CARACTER GENERAL QUE DEBERAN OBSERVAR LOS FONDOS EN EL ASEGURAMIENTO A CULTIVOS Y BIENES DE SUS SOCIOS Y LAS INSTITUCIONES REASEGURADORAS EN SUS OPERACIONES, expedidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el 25 de Octubre de 1989, México, D.F. Archivo de Banrural en México, D.F.
- 26.- NORMAS DE OPERACION DE CREDITO DEL SISTEMA BANRURAL, aprobadas en el mes de Julio de 1990 por el H. Consejo Directivo del Banco, México, D.F. Archivo de Banrural en México, D.F.
- 27.- OFICIO F01/90C-02 DEL 29 DE MAYO DE 1990, mediante el cual el Banco de México autoriza al Sistema Banrural para efectuar operaciones similares a las de la Banca Múltiple. Archivo de Banrural en México, D.F.
- 28.- OFICIO T 14/3387 DEL 31 DE JULIO DE 1991, mediante el cual el Banco de México, comunica al Sistema Banrural, las nuevas disposiciones aplicables relativas a las características y régimen de inversión de las operaciones pasivas en el mercado nacional. Archivo de Banrural en México, D.F.
- 29.- OFICIO No. 2533 DEL 17 DE MAYO DE 1991, dirigido por el Director General del Banco Nacional de Comercio Exterior, -- S.N.C., al Director General del Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C, en el que expone sus comentarios sobre los posibles efectos y oportunidades que supondrá para los Bancos Mexicanos la firma del Tratado de Libre Comercio, México, D.F. Archivo de Banrural en México, D.F.
- 30.- OSEGUERA JUAN ANTONIO, ¿ A donde va el Campo Mexicano ?, - Revista CONTENIDO, Director: Armando Ayala Anguiano, No. - 335, Mayo de 1991, México, D.F.
- 31.- PONENCIA DEL BANCO GANADERO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA, - sobre los Servicios Corporativos y la Modernización de la Función de Fomento de los Bancos de Desarrollo Agropecuario, Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE), formulado en Bogotá, Colombia - el 19 de Noviembre de 1990 y presentada en la VIII Reunión Latinoamericana sobre Financiamiento Agrícola, celebrada - del 7 al 9 de Noviembre de 1990 en Caracas, Venezuela. - - 32 p. Archivo del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), en México, D.F.

- 32.- PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-1982, Poder Ejecutivo Federal, SPP, expedido el 15 de Abril de 1980 en México, D.F., Edic., Talleres Gráficos de la Nación, 3ª Ed., México, D.F., Agosto de 1980. 543 p.
- 33.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988, (Resumen) Poder Ejecutivo Federal, SPP, Edic., Talleres Gráficos de la Nación, 2ª Ed., México, D.F., Julio de 1983. 61 p.
- 34.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día Miércoles 31 de Mayo de 1989 en Edición Especial, Poder Ejecutivo Federal, SPP, México, D.F., 19ª Sección 78 p. y 20ª Sección 78 p.
- 35.- PRESUPUESTO DEL AREA FIDUCIARIA PARA 1989, presentado por el Director General de Banrural ante el H. Consejo Directivo del Banco, en la sesión del 20 de Enero de 1989 en México, D.F. Archivo de Banrural en México, D.F.
- 36.- PROGRAMA CREDITICIO DEL SISTEMA BANCURAL PARA 1989, Aprobado por el H. Consejo Directivo del Banco en la sesión del día 20 de Enero de 1989, México, D.F. Archivo de Banrural en México, D.F.
- 37.- PROGRAMA FINANCIERO DEL SISTEMA BANCURAL PARA 1989, aprobado por el H. Consejo Directivo del Banco en la sesión del día 20 de Enero de 1989, México, D.F. Archivo de Banrural en México, D.F.
- 38.- PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO 1990-1994, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día Lunes 17 de Diciembre de 1990, México, D.F., Pp. 3 a 34.
- 39.- PROGRAMA NACIONAL DE MODERNIZACION DEL CAMPO 1990-1994, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día Martes 15 de Enero de 1991, México, D.F., Pp. 11 a 46.
- 40.- PROPUESTA PARA LA ORGANIZACION PROGRAMATICA PARA LA INSTRUMENTACION DEL PROYECTO POLITICO DE BANCURAL, Documento elaborado por la Secretaría Técnica de Banrural, con fecha 22 de Mayo de 1989 en México, D.F. Archivo de Banrural en México, D.F.
- 41.- PROYECTO DE PRESUPUESTO INTEGRAL DE BANCURAL PARA 1990, -- aprobado por el H. Consejo Directivo del Banco, en la sesión del día 19 de Marzo de 1990, México, D.F. Archivo de Banrural en México, D.F.

- 42.- TARRAFETA PUYAL LUIS, La Dinámica y las Ventajas Comparativas en el Desarrollo de los Complejos Agrícola-Industriales, Ponencia presentada en la VIII Reunión Latinoamericana sobre Financiamiento Agrícola, celebrada del 7 al 9 de Noviembre de 1990 en Caracas, Venezuela. 8 p.
- 43.- VOSKRESENSKI LEV, El Agro Soviético en 1983: Nuevas Condiciones de Gestión, Boletín de Información de la Embajada - de la URSS en México, Año XXXIX, No. 4(1260), Abril de --- 1983, México, D.F.

B.- PERIODICOS

- 1.- FUJI GERARDO, El GATT y la Agricultura, Balance Internacional en LA JORNADA, Viernes 2 de Junio de 1989, México, D.F.
- 2.- PRIMER INFORME DE GOBIERNO DEL PRESIDENTE DE MEXICO, EL LIC. CARLOS SALINAS DE GORTARI, EXCELSIOR, Jueves 2 de Noviembre de 1989, México, D.F.
- 3.- LA JORNADA Economía, Viernes 12 de Enero de 1990, México, D.F.
- 4.- LA JORNADA Economía, Viernes 19 de Enero de 1990, México, D.F.
- 5.- Primera Plana de LA JORNADA, y sección de Economía, Miércoles 31 de Enero de 1990, México, D.F.
- 6.- LA JORNADA Economía, Jueves 1º de Febrero de 1990, México, D.F.
- 7.- LA JORNADA Economía, Viernes 2 de Febrero de 1990, México, D.F.
- 8.- LA JORNADA Economía, Sábado 3 de Febrero de 1990, México, D.F.
- 9.- LA JORNADA Economía, Martes 13 de Febrero de 1990, México, D.F.
- 10.- Contraportada de LA JORNADA, Jueves 1º de Marzo de 1990, - México, D.F.
- 11.- Primera Plana de LA JORNADA, Miércoles 7 de Marzo de 1990, México, D.F.

- 12.- LA JORNADA Economía, Viernes 9 de Marzo de 1990, México,--
D.F.
- 13.- LA JORNADA Economía, Martes 13 de Marzo de 1990, México,--
D.F.
- 14.- LA JORNADA Economía, Jueves 15 de Marzo de 1990, México,--
D.F.
- 15.- LA JORNADA Economía, Jueves 29 de Marzo de 1990, México,--
D.F.
- 16.- LA JORNADA Economía, Martes 3 de Abril de 1990, México, --
D.F.
- 17.- LA JORNADA Economía, Viernes 6 de Abril de 1990, México,--
D.F.
- 18.- Primera Plana de LA JORNADA, Miercoles 11 de Abril de 1990,
México, D.F.
- 19.- LA JORNADA Economía, Jueves 12 de Abril de 1990, México, -
D.F.
- 20.- LA JORNADA Economía, Martes 17 de Abril de 1990, México, -
D.F.
- 21.- Primera Plana de LA JORNADA, Jueves 19 de Abril de 1990, -
México, D.F.
- 22.- LA JORNADA Economía, Viernes 20 de Abril de 1990, México,-
D.F.
- 23.- PIPITONE UGO, El GATT y la Política Agraria, LA JORNADA, -
Martes 24 de Abril de 1990, México, D.F.
- 24.- LA JORNADA Economía, Martes 15 de Mayo de 1990, México, --
D.F.
- 25.- LA JORNADA Economía, Viernes 8 de Junio de 1990, México,--
D.F.
- 26.- LA JORNADA Economía, Martes 12 de Junio de 1990, México,--
D.F.
- 27.- LA JORNADA Economía, Viernes 15 de Junio de 1990, México,-
D.F.
- 28.- LA JORNADA Economía, Lunes 18 de Junio de 1990, México, --
D.F.

- 29.- LA JORNADA Economía, Martes 19 de Junio de 1990, México, -- D.F.
- 30.- LA JORNADA Economía, Martes 27 de Noviembre de 1990, México, D.F.
- 31.- CARRASCO LICEA ROSALBA Y HERNANDEZ Y PUENTE FRANCISCO, Ronda Uruguay: La Crisis del GATT, LA JORNADA, Lunes 3 de Diciembre de 1990, México, D.F.
- 32.- LA JORNADA Economía, Miércoles 5 de Diciembre de 1990, México, D.F.
- 33.- Primera Plana de LA JORNADA, Jueves 6 de Diciembre de 1990, México, D.F.
- 34.- BOTEY ESTAPE CARLOTA Y ESCARCEGA LOPEZ EVERARDO, La Reforma del Ejido con Sentido Económico y Social, debe apoyarse con un empleo rural masivo, Ideas de EXCELSIOR, Viernes 4 de Enero de 1991, 3ª Parte de la Sección "A", México, D.F.
- 35.- MORETT SANCHEZ JESUS CARLOS, Modernización Política del -- Campo y transformación Productiva de la Unidad Ejidal, -- Ideas de EXCELSIOR, Viernes 4 de Enero de 1991, 3ª Parte de la Sección "A", México, D.F.
- 36.- Contraportada de LA JORNADA, Martes 29 de Enero de 1991, - México, D.F.
- 37.- LA JORNADA Economía, Martes 5 de Febrero de 1991, México, - D.F.
- 38.- LA JORNADA El País, Martes 12 de Febrero de 1991, México, - D.F.
- 39.- LA JORNADA Economía, Jueves 14 de Febrero de 1991, México, D.F.
- 40.- LA JORNADA Economía, Sábado 16 de Febrero de 1991, México, D.F.
- 41.- LA JORNADA Economía, Miércoles 20 de Febrero de 1991, México, D.F.
- 42.- CARRASCO LICEA ROSALBA Y HERNANDEZ Y PUENTE FRANCISCO, Con trastes en las Políticas Hacia el Campo, LA JORNADA, Lunes 25 de Febrero de 1991, México, D.F.
- 43.- Primera Plana de EL ECONOMISTA, Miércoles 6 de Marzo de -- 1991, México, D.F.

- 44.- LA JORNADA Economía, Miércoles 6 de Marzo de 1991, México, D.F.
- 45.- EL FINANCIERO Agropecuaria, Lunes 11 de Marzo de 1991, México, D.F.
- 46.- Primera Plana de EL FINANCIERO y Sección Agropecuaria, --- Viernes 5 de Abril de 1991, México, D.F.
- 47.- LA JORNADA El País, Viernes 12 de Abril de 1991, México, - D.F.
- 48.- Contraportada de LA JORNADA y Sección El País, Sábado 13 - de Abril de 1991, México, D.F.
- 49.- LA JORNADA El País, Jueves 18 de Abril de 1991, México, -- D.F.
- 50.- MEJIA MONTOYA JORGE, Reflexiones Sobre los Efectos del Tra-
tado de Libre Comercio en el Sector Agropecuario, EL FINAN-
CIERO, Jueves 18 de Abril de 1991, México, D.F.
- 51.- MEJIA MONTOYA JORGE, Reflexiones Sobre los Efectos del Tra-
tado de Libre Comercio en el Sector Agropecuario, EL FINAN-
CIERO, Jueves 2 de Mayo de 1991, México, D.F.
- 52.- LA JORNADA El País, Lunes 6 de Mayo de 1991, México, D.F.
- 53.- LA JORNADA El País, Martes 7 de Mayo de 1991, México, D.F.
- 54.- LA JORNADA Economía, Jueves 9 de Mayo de 1991, México, --- D.F.
- 55.- LA JORNADA Economía, Viernes 10 de Mayo de 1991, México, - D.F.
- 56.- LA JORNADA Economía, Martes 28 de Mayo de 1991, México, -- D.F.
- 57.- LA JORNADA Economía, Lunes 3 de Junio de 1991, México, D.F.
- 58.- LA JORNADA El País, Viernes 7 de Junio de 1991, México, -- D.F.
- 59.- Primera Plana de LA JORNADA, Martes 11 de Junio de 1991, - México, D.F.
- 60.- LA JORNADA Economía, Miércoles 12 de Junio de 1991, México, D.F.

III.- LEGISLACION Y REGLAMENTOS**A.- LEGISLACION**

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de Febrero de 1917.
- 2.- Ley General de Crédito Rural, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de Abril de 1976.
- 3.- Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, del 3 de Mayo de 1941.
- 4.- Ley Orgánica del Sistema Banrural, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de Enero de 1986.
- 5.- Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, publicada en el D.O.F. el 14 de Enero de 1985.
- 6.- Ley Orgánica del Banco de México, publicada en el D.O.F. el 31 de Diciembre de 1984.
- 7.- Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesino, publicada en el D.O.F. el 29 de Diciembre de 1980.
- 8.- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, publicada en el D.O.F. el 27 de Agosto de 1932.
- 9.- Ley Federal de Entidades Paraestatales, publicada en el D.O.F. el 14 de Mayo de 1986.
- 10.- Ley de Instituciones de Crédito, publicada en el D.O.F. el 18 de Julio de 1990.
- 11.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el D.O.F. el 29 de Diciembre de 1976.
- 12.- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, publicada en el D.O.F. el 31 de Diciembre de 1976.
- 13.- Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior, expedida el 20 de Diciembre de 1985.
- 14.- Ley Orgánica de Nacional Financiera, expedida el 18 de Diciembre de 1986.

- 15.- Ley Federal de Reforma Agraria, publicada en el D.O.F. el 16 de Abril de 1971.
- 16.- Ley de Fomento Agropecuario, publicada en el D.O.F. el 2 de Enero de 1981.
- 17.- Ley de Planeación, publicada en el D.O.F. el 5 de Enero de 1983.

B.- REGLAMENTOS

- 1.- Reglamento Orgánico del Banco Nacional de Crédito Rural, - S.N.C., del 14 de Julio de 1986.
- 2.- Reglamento Orgánico del Banco Nacional de Crédito Rural, - S.N.C., del 3 de Abril de 1991.
- 3.- Reglamento Orgánico del Banco de Crédito Rural del Noroeste, S.N.C, publicado en el D.O.F. el 3 de Abril de 1991.
- 4.- Reglamento Orgánico del Banco de Crédito Rural del Norte, - S.N.C., publicado en el D.O.F. el 3 de Abril de 1991.
- 5.- Reglamento Orgánico del Banco de Crédito Rural del Centro-Norte, S.N.C, publicado en el D.O.F. el 3 de Abril de 1991.
- 6.- Reglamento Orgánico del Banco de Crédito Rural del Noreste, S.N.C., publicado en el D.O.F. el 3 de Abril de 1991.
- 7.- Reglamento Orgánico del Banco de Crédito Rural del Pacífico Norte, S.N.C, publicado en el D.O.F. el 3 de Abril de 1991.
- 8.- Reglamento Orgánico del Banco de Crédito Rural del Occidente, S.N.C., publicado en el D.O.F. el 3 de Abril de 1991.
- 9.- Reglamento Orgánico del Banco de Crédito Rural del Centro, S.N.C., publicado en el D.O.F. el 3 de Abril de 1991.
- 10.- Reglamento Orgánico del Banco de Crédito Rural del Pacífico Sur, S.N.C, publicado en el D.O.F. el 3 de Abril de 1991.
- 11.- Reglamento Orgánico del Banco de Crédito Rural del Centro-Sur, S.N.C., publicado en el D.O.F. el 3 de Abril de 1991.

- 12.- Reglamento Orgánico del Banco de Crédito Rural del Golfo, S.N.C., publicado en el D.O.F. el 3 de Abril de 1991.
- 13.- Reglamento Orgánico del Banco de Crédito Rural del Península, S.N.C., publicado en el D.O.F. el 3 de Abril de 1991.
- 14.- Reglamento Orgánico del Banco de Crédito Rural del Istmo, S.N.C., publicado en el D.O.F. el 3 de Abril de 1991.
- 15.- Reglamento Orgánico del Banco Nacional del Pequeño Comercio, S.N.C., publicado en el D.O.F. el 2 de Abril de 1991.
- 16.- Reglamento Orgánico del Banco Nacional de Comercio Exterior, publicado en el D.O.F. el 2 de Abril de 1991.
- 17.- Reglamento Orgánico de Nacional Financiera, S.N.C. publicado en el D.O.F. el 2 de Abril de 1991.
- 18.- Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el D.O.F. el 17 de Enero de 1989.
- 19.- Reglamento de la Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesino, publicado en el D.O.F. el 28 de Junio de 1982.
- 20.- Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, publicado en el D.O.F. el día 18 de Noviembre de 1981.
- 21.- Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, publicado en el D.O.F. el 16 de Mayo de 1989.
- 22.- Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria, publicado en el D.O.F. el 14 de Enero de 1991.

INDICE DE AUTORES

Acosta Romero, Miguel,	155, 204, 205, 274, 317
Anguiano Equihua, Roberto,	278
Barragán Barragán, José,	16, 129, 130
Bauche Garcíadiego, Mario,	129
Botey Estape, Carlota,	356
Carrasco Licea, Rosalba,	56 a 58
Cervantes Ahumada, Raul,	14, 50, 51, 157
Escarcega López, Everardo,	356
Faya Viesca, Jacinto,	140, 141, 143, 149
Fix-Zamudio, Héctor,	10
Flores Zavala, Ernesto,	276
Fraga, Gabino,	274
Fuji, Gerardo,	53
Garza, Sergio Francisco de la,	274, 275
Gaitan Arciniegas, Jorge Orlando,	404, 406
Gómez Medina, Rafael,	278
Gómez y Gómez, Octaviano,	129, 130, 133

Hernández y Puente, Francisco,	56 a 58
Herrejón Silva, Hermilo,	34, 87, 90, 100, 102, 157, 159
Hinojosa Ortiz, Jos�e,	104, 119 a 121
Koch, Arwed,	16
Lemus García, Raul,	31
Madrazo, Jorge,	33
Madrid Hurtado, Miguel de la,	40, 44, 45
Margain Manautou, Emilio,	277
Mejía Montoya, Jorge,	366, 367
Mendieta y Nuñez, Lucio,	17 a 30
Moreno Díaz, Daniel,	39
Morett Sanchez, Jesús Carlos,	357
Muñoz Perez, Gerardo,	156, 158
Oseguera, Juan Antonio,	357
Pellicer Bermeo, Jaime,	280 y ss.
Pina, Rafael de,	15, 40
Pipitone, Ugo,	54, 55
Ramírez Gómez, Ramón,	78, 91
Retchkiman K., Benjamín,	304
Rojas Soriano, Raul,	9, 11

Saenz y Saenz, Agustín,	117
Sainz de Bujanda, Fernando,	305
Saldaña Alvarez, Jorge,	99
Serra Rojas, Andrés,	153, 303, 305
Silvestre Mendez, José,	15, 20
Tarrafeta Puyal, Luis,	400 a 402, 415
Voskresenski, Lev,	62
Zorrilla Arena, Santiago,	15, 201

INDICE DE MATERIAS

Aspectos Jurídicos del Crédito Rural	124-134
Actividades a Financiar	126 y 127
Características de los Préstamos	129
Condiciones Generales de los Créditos	130 y 131
Extinción de los Créditos	133 y 134
Formalidad de los Créditos	132
Sujetos de Crédito	128
Tipos de Créditos	128
Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD)	64 y 65
Banca de Desarrollo	108 a 115, 162
Banca Mixta	99 a 101
Banca Múltiple	116 a 118, 176 a 184
Banca Nacional	93 a 98
Banca Nacionalizada	102 a 106
Banco de México	155 y 156
Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.	168 a 170
Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A.	79 a 81
Banco Nacional de Crédito Agropecuario, S.A.	84, 85
Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A.	82 a 84
Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C.	94-98, 198-271
Definición	201
Estructura Orgánica	207 a 219
Naturaleza Jurídica	202
Normas de Operación de Crédito del Sistema Banrural	252 a 267
Programas	231 a 251
Proyectos	231 a 251
Subprogramas	231 a 251
Viabilidad Administrativa	268 a 271
Banco Nacional del Pequeño Comercio, S.N.C.	168
Bancos Privados	86 a 92
Concepto de Modernidad	70 a 74

Conceptos Fundamentales	14-17
Crédito	14, 15
Crédito Agrario	16
Crédito Agrícola	16
Crédito Rural	17
Operación de Crédito	15, 16
Créditos Ejercidos y Descontados en 1989	176, 177
Derecho Comparado	400-415
Colombia	403 a 415
España	400 a 402
Dependencias	137-147
Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos	145
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	138 a 140
Secretaría de Programación y Presupuesto	141 a 144
Secretaría de la Reforma Agraria	146, 147
Empresas de Participación Estatal Mayoritaria	148 a 154
Estados	185 a 192
Estados Unidos de Norteamérica	52, 53
Evolución Histórica	17-33
Banco de San Carlos	23
Bancos Hipotecarios	24, 25
Bancos Refaccionarios	26
Cajas de Comunidad	22
Caja de Préstamos	27 a 30
Constitución de 1857	32
Constitución de 1917	33
Pósitos	18 a 21
Fideicomisos	148 a 154
Finanzas de Banrural	273-340
Actividad Financiera	273 a 288
Asignación de Recursos	317 a 328
Fondeo	289 a 292,
Ingresos	293 a 298
Instrumentos Financieros	273 a 288
Política Crediticia	329 a 337
Política de Gasto	322 a 328
Política Financiera	329 a 337
Programación-Presupuestación	303 a 316
Situación Financiera	338 a 340
F.I.R.A.	157, 158
Ideología de la Revolución Mexicana	67 a 69
Instituciones Oficiales de Crédito Rural	77, 78

Justicia Social	39 a 41
Ley de Instituciones de Crédito	119 a 122
Ley General de Crédito Rural	35 y ss.
Leyes Bancarias	86, 87
Municipios	185 a 192
Nacional Financiera, S.N.C.	171 a 175
Neoliberalismo	50, 51
Normas que Regulan el Crédito Rural	123, 124
Organismos Descentralizados	148 a 154
Organismos Desconcentrados	148 a 154
Organizaciones Campesinas	193 a 197
Perspectivas del Crédito Rural	341-423
Implicaciones Económicas	355 a 367
Implicaciones Jurídicas	368 a 382
Implicaciones Políticas	383, 384
Implicaciones Sociales	385 a 388
Manejo Financiero	389 a 392
Tratado de Libre Comercio	360 a 367, 393 a 399
Plan Global de Desarrollo 1980-1982	42, 43
Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988	44 a 46
Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994	47 a 49, 209 a 230
Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1990-1994	209 a 230
Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994	220 a 230, 343 a 354
Sistema Banrural	162 a 167
Socialismo Soviético	60 a 66