

187

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**CONDICIONES JURIDICO - ECONÓMICAS  
DEL SISTEMA FINANCIERO DE  
DESARROLLO RURAL EN EL DERECHO  
MEXICANO**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
LICENCIADA EN DERECHO PRESENTA

MARGARITA GPE. <sup>Wendalope</sup> CORTINA VILLAR

293570

MÉXICO, D.F.

MAYO DE 2001



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.

**CONDICIONES JURÍDICO-ECONÓMICAS DEL SISTEMA FINANCIERO DE  
DESARROLLO RURAL EN EL DERECHO MEXICANO**

<b>ÍNDICE GENERAL</b>	<b>Pág. I</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>pág. 1</b>
<b>CAP. 1. MARCO TEÓRICO, DOCTRINARIO Y CONCEPTUAL</b>	<b>pág. 4</b>
1.1 Algunas definiciones sobre crédito y financiamiento	pág. 4
1.2. Naturaleza del crédito y el financiamiento	pág. 14
a) Naturaleza económica	pág. 15
b) Naturaleza jurídica	pág. 16
1.3. Diversas doctrinas en torno al crédito y financiamiento	pág. 17
1.3.1 Doctrinas económicas	pág. 17
1.3.2. Doctrinas jurídicas	Pág. 21
1.4. Diversas doctrinas en torno al crédito y financiamiento rural	pág. 22
1.5. Conclusión	pág. 26
1.5.1. Análisis de los elementos de la definición	pág. 27
1.5.2. Definiciones de crédito, financiamiento y préstamo	pág. 29
1.5.3. El bien jurídico tutelado	pág. 30
<b>CAP. 2. ASPECTOS HISTÓRICOS</b>	<b>pág. 31</b>
2.1. Época precolombina	pág. 34
2.2. Época Colonial	pág. 34
2.3. Época Independiente	pág. 38
2.4. Antecedentes del Sistema Financiero en el período Revolucionario y Constitucionalista	pág. 48
2.5. El sistema financiero durante la reforma agraria del Siglo XX	pág. 49
• Banco de México	pág. 50
• Banco Nacional de Crédito Agrícola S.A.	pág. 51
• Banco Nacional de Crédito Ejidal S.A.	pág. 53
2.6. De la Reforma Agraria a las reformas del Sistema Bancario y del 27 Constitucional	pág. 54
• Fondos de Fomento Económico	pág. 56
• Banco Nacional Agropecuario S.A.	pág. 58
• Banco Nacional de Crédito Rural S.A.	pág. 59

• Monopolio del Estado en la Prestación del Servicio de Banca y Crédito	pág. 61
2.7. El neoliberalismo y el desarrollo rural	pág. 63
• Restablecimiento del Régimen Mixto en la Prestación del Servicio de Banca y Crédito	pág. 64
<b>CAP. 3. CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN Y CARACTERÍSTICAS DEL CRÉDITO Y FINANCIAMIENTO RURAL</b>	<b>pág. 69</b>
3.1. Criterio jurídico	pág. 70
3.1.1. Criterio de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito	pág. 70
3.1.2. Criterio de la Ley de Instituciones de Crédito	pág. 73
3.1.3. Criterio del Código de Comercio	pág. 74
3.1.4. Criterio del Código Civil	pág. 74
3.2. Criterio económico	pág. 75
3.2.1. Clasificación según el destino de los recursos	pág. 75
3.2.2. Clasificación según la calidad económica del proyecto a financiar	pág. 75
3.2.3. Clasificación según el tipo de recursos	pág. 76
3.2.4. Clasificación según el sector de la economía	pág. 76
3.3. Criterio financiero	pág. 76
3.3.1. Clasificación según la carga económica	pág. 77
3.3.2. Clasificación según el origen de los recursos	pág. 77
3.3.3. Clasificación según la forma	pág. 78
3.3.4. Clasificación según el tipo de institución financiera	pág. 78
3.3.5. Clasificación según la garantía	pág. 79
3.3.6. Clasificación según la vigencia de la operación	pág. 79
3.4. Otros criterios de clasificación	pág. 80
3.4.1. Clasificación según el tipo de sujeto	pág. 80
3.4.2. Clasificación según la posición financiera del sujeto	pág. 80
<b>CAP. 4. SISTEMA FINANCIERO MEXICANO</b>	<b>pág. 81</b>
4.1. Autoridades del Sistema Financiero Mexicano	pág. 82
A. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)	pág. 82
B. Banco de México (BANXICO)	pág. 83
C. Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV)	pág. 86

D. Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF)	pág. 87
E. Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CON SAR)	pág. 87
F. Comisión Nacional para la Protección y Defensa de Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF)	pág. 88
4.2. Intermediarios Financieros	pág. 88
4.2.1. Intermediarios Financieros Bancarios	pág. 89
4.2.1.1. Instituciones de Banca Múltiple	pág. 90
4.2.1.2. Instituciones de Banca de Desarrollo y Fondos de Fomento Económico	pág. 91
A. Banca de Desarrollo	pág. 91
B. Fideicomisos y Fondos de Fomento Económico	pág. 94
4.3 Intermediarios Financieros No Bancarios	pág. 95
4.4 Las Agrupaciones Financieras	pág. 101
4.5 Las Filiales de las Instituciones Financieras del Exterior	pág. 102
4.6 Entidades de Apoyo, Servicios Complementarios o Auxiliares de los Intermediarios Financieros	pág. 104
<b>CAP. 5. SISTEMA FINANCIERO DE DESARROLLO RURAL</b>	<b>pág. 105</b>
5.1. Autoridades Financieras	pág. 107
5.2. Intermediarios Financieros Bancarios	pág. 107
• Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN)	pág. 108
• Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. (BANCOMEXT)	pág. 109
• Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C. (BANRURAL)	pág. 111
5.3. Fideicomisos, Fondos y Programas para la Atención al Sector Rural	pág. 114
• FIRA	pág. 114
• FIRCO	pág. 115
• FOCIR	pág. 116
• PROCAMPO	pág. 117
• ADE	pág. 119
• FINAPE	pág. 120
• FOPYME	pág. 121
• PUNTO FINAL	pág. 122
5.4. Intermediarios Financieros No Bancarios de Fomento al Desarrollo Rural	pág. 122

• Uniones de Crédito	pág. 123
• Almacenes Generales de Depósito	pág. 124
• Otras Organizaciones Auxiliares del Crédito	pág. 124
• Instituciones de Seguros	pág. 125
5.5 Entidades de Apoyo y Servicios Complementarios a los Intermediarios Financieros de Desarrollo Rural	pág. 126
<b>CAP. 6. CONDICIONES JURÍDICO ECONÓMICAS DEL ACTUAL SISTEMA FINANCIERO DE DESARROLLO RURAL</b>	<b>pág. 127</b>
6.1. Condiciones Económicas y Financieras	pág. 130
6.2. Condiciones Jurídicas	pág. 134
• Artículo 27 Constitucional	pág. 134
• Ley Agraria	pág. 137
• Ley General de Crédito Rural	pág. 137
• Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesino	pág. 142
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>pág. 145</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA, LEGISLACIÓN Y DOCUMENTOS</b>	<b>pág. V</b>

## INTRODUCCIÓN

El financiamiento es un instrumento económico importante, entre otros, para impulsar el desarrollo y la modernización de cualquier sector de la economía.

Las operaciones de financiamiento, crédito y préstamo que se desarrollan dentro del Sistema Financiero, conjugan elementos económicos y jurídicos en su definición, de donde tendremos que admitir que todas ellas son instrumentos para dar dinámica a los recursos económicos, dentro de un estatus de derechos y obligaciones, lo que denota una doble naturaleza.

En el medio rural el financiamiento procede principalmente de empresas e instituciones financieras privadas y de instituciones públicas; ambas fuentes forman parte del Sistema Financiero Mexicano. Sin embargo en términos de fomento al desarrollo rural, sólo han sido relevantes las fuentes públicas.

Es importante el estudio de las condiciones jurídicas y económicas de ese Sistema Financiero en el que las instituciones que lo integran tienen o han tenido como finalidad el desarrollo del sector agropecuario y pesquero, para conocer su naturaleza, sus funciones, y las posibilidades que ofrecen como instrumentos del Estado dentro de una determinada política económica hacia el sector.

Por tales razones, y con el objeto de establecer el marco teórico del Sistema Financiero en el desarrollo rural, en el capítulo 1 se revisaron algunas definiciones de crédito y financiamiento pues con frecuencia dichos conceptos se aplican como sinónimos, incluso, la Ley de Instituciones de Crédito los maneja indistintamente sin esclarecer o delimitar el significado de éstos no obstante a nuestro entender existen diferencias como puede advertirse en la revisión de las definiciones. Asimismo, revisamos algunas doctrinas en torno a la naturaleza económica y jurídica del crédito; y las doctrinas que se refieren a la función social que se le ha atribuido al Crédito Rural. Por último aludiremos a el bien jurídicamente protegido.

Muy importante para nuestro trabajo ha sido la revisión del crédito en su ámbito histórico para entender la importancia que tiene como elemento de desarrollo económico y de

evolución de las distintas civilizaciones. En este capítulo apuntamos sus antecedentes pero hacemos énfasis a partir del siglo XIX ya que entonces se comienza a establecer un sistema formal de crédito y en el siglo XX se desarrolla lo que conocemos actualmente como Sistema Financiero en el que el crédito juega un papel fundamental. A la par nos abocamos a estudiar los antecedentes de las instituciones financieras que de alguna manera han tenido como propósito fomentar el desarrollo rural.

En el capítulo 3 se estudian diversas clasificaciones de crédito bajo los criterios jurídico, económico y financiero. Desde el punto de vista jurídico, revisamos la legislación que delimita algunos tipos de crédito. Aquí resaltamos dos modalidades para esta operación a las cuales sólo haremos mención por ahora: El crédito de habilitación o avío, en apoyo directo a la producción y, el refaccionario, con fines de capitalización. De las múltiples clasificaciones del crédito que se examinan en el capítulo 3 de este trabajo, la anterior es la más común en la práctica, para el sector económico que nos ocupa, de ahí que en todo momento se esté considerando, pues por otra parte éstas son las operaciones más significativas que realiza el agente financiero del gobierno, encargado de la atención al sector, en beneficio de sus acreditados.

De la estructura del Sistema Financiero Mexicano nos ocupamos en el capítulo 4, en el que veremos su importancia como escenario en el que se llevan a cabo operaciones financieras de diversa índole y magnitud, canalizándose recursos de un sector a otro, normalmente de donde hay excedente hacia otro donde hay déficit. En este contexto veremos que sus integrantes son autoridades financieras, intermediarios financieros, auxiliares de los intermediario y usuarios o consumidores de los servicios financieros. Asimismo, revisaremos su marco jurídico y conforme al mismo, sus principales funciones y actividades. Finalmente revisaremos algunas modalidades del sistema como la existencia de grupos financieros y las filiales de las instituciones financieras del exterior.

El capítulo 5 se refiere a la composición del sistema financiero de desarrollo rural, en el que primeramente delimitamos los conceptos de desarrollo y fomento: y en seguida nos referimos a los agentes financieros que forman parte del sistema formal, que inciden de alguna manera en el desarrollo en términos de fomento y que dicho desarrollo se refiera al medio rural, cuya importancia radica en ser el principal abastecedor de alimentos, generador de materias primas e insumos para otros sectores de la economía y porque

capta a la mayor parte de la población económicamente activa. Así como a algunos programas financieros del Gobierno Federal destinados a aligerar la situación de los deudores de la banca.

Resaltamos por su importancia entre los intermediarios financieros bancarios de fomento al desarrollo, como relevante por su participación: El Banco Nacional de Crédito Rural S.N.C., que es el agente financiero del Gobierno Federal responsable de la atención al agro.

La situación que las instituciones del medio rural guarden en el ámbito jurídico y económico, representan las condiciones prevaletientes para las entidades que en su conjunto atienden al campo mexicano.

Por último, en el capítulo 6 hacemos una semblanza de lo que ha sido la economía del sector rural durante el último siglo, señalando brevemente las condiciones económicas y financieras actuales, resultantes de los cambios en el modelo económico del país, y de las medidas adoptadas para llevar a cabo el mismo, como la apertura comercial externa, la reducción de la participación del Estado en la promoción del desarrollo rural, las reformas a la legislación agraria y la insuficiencia y carestía del crédito rural; para finalmente, señalar las condiciones jurídicas actuales que resultan de la abrogación de leyes tales como la Ley General de Crédito Rural, y otras leyes dirigidas al sector.

Cerramos nuestra investigación con una parte conclusiva en relación a las condiciones jurídico-económicas del sistema financiero para el desarrollo rural. Tal exposición se apoya en la bibliografía que para ese efecto hemos consultado y que se incluye como parte final.

## CAPITULO 1

### MARCO TEÓRICO, DOCTRINARIO Y CONCEPTUAL

Con frecuencia los conceptos de crédito y financiamiento se aplican como sinónimos, incluso, la Ley de Instituciones de Crédito los maneja indistintamente sin esclarecer o delimitar el significado de éstos; no obstante, a nuestro entender existen diferencias; el crédito es una de las diversas fuentes para atender el financiamiento.

Algo que ha podido observarse en la revisión de literatura sobre el tema, es que prácticamente no se hace referencia conceptual del "financiamiento" de hecho la mayoría de las definiciones sólo se contemplan en diccionarios del lenguaje común y, en otros casos suele aplicarse como sinónimo de crédito, con lo que no estamos de acuerdo, según se explica en la exposición de este trabajo. A continuación se examinan diversas definiciones de dichos términos, con el propósito de señalar las diferencias y afinidades entre estos conceptos.

#### 1.1. ALGUNAS DEFINICIONES SOBRE CRÉDITO Y FINANCIAMIENTO

El interés por revisar algunas definiciones, independientemente de la aceptación que tengamos hacia éstas, es integrar los elementos sustanciales que permitan elaborar una definición propia sobre los conceptos en cuestión, dado que, las acepciones examinadas no conjugan las características que determinan el significado de crédito y financiamiento.

Cabe señalar que, dentro de los esquemas de política moderna, al crédito y al financiamiento se les ha concedido un papel relevante como instrumentos para cubrir de alguna manera el costo del desarrollo sectorial, de ahí que la delimitación conceptual sea básica para el tema de este trabajo.

La etimología de la palabra crédito procede del latín "*credere*", que significa creer; y de "*Creditum*", tener confianza. De acuerdo a ello, al crédito se le concibe como una operación basada en la confianza. Dar crédito quiere decir prestar dinero o suministrar mercancía, sin más garantía que la confianza en la persona a quien se dan.

Por lo que se refiere al segundo de estos términos (financiamiento), en general los diccionarios no contemplan la etimología de la palabra "financiamiento", sin embargo, sobre "finanza" se dice que procede del Francés antiguo "finer", que significa el pagar las cuentas de modo definitivo // saldar, ajustar las cuentas.<sup>1</sup>

Hasta aquí, no se advierte relación alguna entre los vocablos crédito y financiamiento, ni en el aspecto etimológico, ni en la significación. Es importante señalar que la acepción etimológica de la palabra financiamiento, coincide en gran medida con el criterio aplicado en las operaciones prácticas modernas, según se analiza más adelante.

El Diccionario Práctico de la Lengua Española nos dice que crédito es, entre otras acepciones, la "Solvencia de una persona. //Derecho que uno tiene a recibir de otro alguna cosa, normalmente dinero. // Operación de préstamo de un bien, especialmente dinero, a cambio de garantía de devolución y pago de un precio por disfrutarlo (interés)".// ...<sup>2</sup>

En principio la definición transcrita conserva la idea esencial de la etimología, refiriéndose a la solvencia como confianza, sin embargo en la vida institucional del crédito, la solvencia sólo es uno de los múltiples factores evaluados para conceder los recursos bajo ese mecanismo e incluso, suele ser de menor importancia respecto a otros como son las garantías o la viabilidad del proyecto de acreditamiento, de manera que desde nuestro punto de vista la definición es incompleta.

El mismo Diccionario nos dice que "financiar" (relativo al financiamiento) es: "Poner el capital necesario para el desarrollo de una actividad, económica o no".<sup>3</sup>

Sin profundizar, momentáneamente afirmamos que esta definición se acerca a lo que para nosotros sería financiar, pues en principio estamos de acuerdo que se refiere a cubrir faltantes de capital, independientemente de la fuente de donde se capten los recursos.

El diccionario Larousse entiende por crédito: "reputación de solvencia// plazo para el

---

<sup>1</sup> GOMEZ, de Silva Guido, "Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española". pág. 258

<sup>2</sup> VARIOS, autores; "Diccionario Práctico de la Lengua Española". Pág. 264.

<sup>3</sup> *Ibidem*, pág. 435.

pago// autoridad de aceptación// A crédito, fiado o a plazos// abrir crédito a uno. autorizarle a cobrar cierta cantidad con algún fin"<sup>4</sup>

Aquí advertimos cierta confusión entre el concepto y uno de sus elementos, pues el plazo es condición para que se configure el crédito, pero no es el crédito en sí. Por lo demás, la solvencia tampoco es sinónimo de crédito, sino que es un factor que sustenta el otorgamiento de éste, como se dijo al referirnos a la definición anterior.

En torno al concepto de "financiamiento" nos dice que es el "efecto de financiar", agregando que "financiar" es "costear, adelantar fondos".<sup>5</sup>

La definición se presenta demasiado amplia, pues el anticipo puede obedecer a diversas causas que no forzosamente representen financiamiento, no determina en relación a que se presenta el anticipo de fondos, por lo tanto puede incurrirse en una interpretación equivocada puesto que tal anticipo puede presentarse en forma injustificada e imprevista, en cuyo caso no es financiamiento.

El Diccionario Económico define el crédito como "concesión de permiso de un individuo a otro para obtener la posesión de algo perteneciente al primero -un depósito, un activo, caja, un servicio, etc.- sin pagar en el momento de recibirlo; cualquier transferencia de bienes, servicios, o dinero a cambio de bienes, servicios o dinero a recibir en el futuro; o, en su forma más avanzada, una transferencia de dinero a cambio de una promesa de pago en el futuro. Su significado inicial es "creencia", "confianza" (en latín *credere*, creer)<sup>6</sup>.

Aquí encontramos nuevamente múltiples elementos del crédito, como son: El plazo, la transferencia de recursos, la confianza y la promesa de restitución de los recursos transferidos, preservando en gran medida la naturaleza económica del crédito. Para nosotros la definición que señala al crédito en su forma más avanzada es una de las definiciones que más se acercan a nuestros criterios.

En cuanto al concepto de "financiamiento", el diccionario no incorpora concepto alguno.

---

4 GARCIA-PELAYO y Gross, Ramón: "Pequeño Larousse Ilustrado", 1992; pág. 469.

5 *Ibidem* Pág. 284.

6 SELDON, Arthur y PENNANCE, F. G., "Diccionario de Economía", págs. 167, 168.

La academia de ciencias de la URSS dice que "Capital de préstamo es el capital monetario que el dueño concede temporalmente a otro capitalista a cambio de cierta remuneración. El rasgo distintivo del capital de préstamo es que quien lo aplica a la producción no es el capitalista al cual pertenece"<sup>7</sup>.

"En concepto de remuneración por el capital puesto temporalmente a su disposición, el industrial paga al dueño de este capital una determinada suma, llamada interés...Capital de préstamo es el capital que produce interés"<sup>8</sup>.

Rafael Barandiarán sobre el vocablo "Crédito" señala que es una "operación de préstamo de recursos financieros por confianza y análisis a un sujeto o empresa, disponible contra una promesa de pago. Conceder un crédito significa, bien adelantar fondos o bien conceder un plazo para un pago exigible; ..."<sup>9</sup>

Esta definición es circular ya que define al crédito como préstamo, el cual no es un sinónimo de crédito, por otra parte encontramos un criterio restringido, pues el autor considera que el crédito sólo se da tratándose de "recursos financieros", sin embargo, ya hemos dicho que en la práctica moderna éste se proporciona en especie, que incluso pueden ser recursos suntuarios, tal es el caso del crédito proporcionado por almacenes a través de sus tarjetas comerciales. En este sentido no estamos de acuerdo con la definición de Barandiarán, dado que el crédito no forzosamente es de recursos financieros.

Ahora bien, señala que el otorgamiento de los recursos es "por confianza y análisis". Podemos advertir que introduce un elemento: el análisis, anteriormente bastaba con la confianza, hoy es insuficiente y, por lo menos en el caso de la banca y los establecimientos que otorgan crédito, también es necesario el análisis del proyecto.

En la segunda acepción de la palabra, Barandiarán confunde el crédito con el financiamiento, pues dice que el primero consiste en "adelantar fondos...", hecho que es justamente la base de una operación financiera.

---

<sup>7</sup> Academia de ciencias de la U.R.S.S."Manual de Ciencias Políticas" ,pág. 165

<sup>8</sup> *Ibidem*, pág. 165 y 166

<sup>9</sup> BARANDIARAN, Rafael, "Diccionario de Términos Financieros". Pág. 37.

Finalmente, cuando señala que es el "conceder un plazo para un pago exigible", lo cual no es otra cosa que uno de los múltiples elementos del crédito.

En forma explícita el autor no ofrece una definición de financiamiento, sin embargo, tal como indicamos, la incorpora confusamente en la definición de crédito.

Manuel Osorio en su "Diccionario de las Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales", señala que el crédito es el "Derecho que tiene una persona, llamada acreedor, de exigir de otra, denominada deudor, un determinado comportamiento // Por antonomasia, cuando lo exigible es una suma de dinero."<sup>10</sup>

Para esta definición cabe hacer dos críticas de fondo: En primer lugar alude a los efectos del crédito, que son el establecimiento de derechos y obligaciones a que éste pudiera dar lugar, pero no se refiere al crédito en forma sustantiva. En segundo orden "un determinado comportamiento", como dice el autor en cuestión, es demasiado amplio y puede surgir de múltiples fuentes generadora de los derechos de una persona.

Para nosotros no es aceptable la definición expuesta ya que omite elementos esenciales como serían entre otros: Acuerdo de voluntades, transferencia de recursos, plazo de restitución, condiciones, etc. Por lo menos hablando del crédito moderno, tales elementos son básicos.

En torno a la palabra "financiar" nos dice que, significa el "Aportar el dinero necesario para una empresa // Sufragar los gastos de una actividad u obra."<sup>11</sup>

Esta definición da la idea de cobertura y, justamente el financiamiento se presenta ante la necesidad de cubrir un déficit; por lo demás, la palabra empresa resulta restringida, pues el déficit se puede registrar en cualquier ámbito que involucre recursos.

Rafael De Pina Vara define al crédito como "el derecho que tiene una persona (acreedora) de recibir de otra (deudora), la prestación a que ésta se encuentra obligada// solvencia// garantía".<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> OSORIO, Manuel, "Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales". Pág. 251.

<sup>11</sup> *Ibidem*, pág. 432.

<sup>12</sup> DE PINA, Vara Rafael; "Diccionario de Derecho", Pág. 190.

La connotación que del vocablo hace Rafael De Pina Vara da la impresión de asumir un carácter puramente jurídico, pues en sentido amplio, todo acto o hecho jurídico genera derechos y obligaciones, luego entonces todos ellos serían "crédito" puesto que en el acontecer jurídico siempre habrá un acreedor (derechohabiente) y un deudor (obligado). La definición en suma, se aparta totalmente de la idea mercantil y civil que conlleva el vocablo

Por otra parte en los conceptos de la Ley se advierte una conducta específica del acreedor y del deudor, a partir de la cual surge el crédito: en los hechos jurídicos no hay conducta alguna generadora de los derechos y obligaciones, sin embargo, de éstos surge un derechohabiente y un obligado, de manera que la definición de Rafael De Pina se opone a uno de los elementos de existencia del crédito, que es el acuerdo de voluntades.

Como sinónimo de crédito nos da las palabras solvencia y garantía, las cuales no son más que dos elementos que pueden intervenir en esta clase de operaciones.

Sobre el vocablo "financiamiento", no ofrece definición alguna.

El Diccionario Jurídico Mexicano define al crédito como "la transferencia de bienes que se hace en un momento dado por una persona a otra, para ser devueltos a futuro, en un plazo señalado, y generalmente por el pago de una cantidad por el uso de los mismos. También puede pactarse la prestación de servicios a crédito"<sup>13</sup>.

Esta definición es muy acertada en cuanto que el crédito se refiere no sólo a una transferencia de bienes, se puede pactar también la prestación de un servicio a crédito, sin embargo, esa definición es muy amplia en lo referente a bienes; y por otra parte no se especifica en qué consiste la transferencia, es decir, si se transfiere la propiedad, el usufructo, el uso o las tres.

Jorge Saldaña Álvarez dice que "elementalmente es el usufructo de un capital ajeno por un tiempo determinado, para fines consuntivos o de producción"<sup>14</sup>.

En primer orden podemos señalar que la palabra "elemental" se aplica como sinónimo de

---

<sup>13</sup> ACOSTA Romero Miguel, Instituto de Investigaciones Jurídicas, "Diccionario Jurídico Mexicano", pág. 772.

<sup>14</sup> SALDAÑA. Álvarez Jorge, "Manual del funcionario bancario" pág. 20

"esencial", estamos de acuerdo con esta definición de crédito reducida a sus mínimos elementos, sin embargo podemos señalar que esta definición es restrictiva en cuanto a la aplicación de los recursos, pues éstos pueden destinarse a cualquier fin que no sea producir o consumir, como es por ejemplo el ahorro, el atesoramiento, etc.

Para R. Violeta Ruiz Lugo el Crédito es "un acuerdo de voluntades en virtud del cual, una persona (física o moral) transfiere a otra llamada deudora, recursos en dinero o en especie, bajo la promesa de ésta última de restituirlos a la acreedora en los términos y condiciones acordados." <sup>15</sup>

Esta definición unifica la transferencia de recursos en dinero o en especie, refiriéndose estos últimos a otro tipo de bienes distintos al dinero, sin embargo, una de las diferencias entre el préstamo y el crédito y el comodato radica en el tipo de bienes que se transfieren.

Por otra parte, nos dice que el "Financiamiento es una operación en virtud de la cual, se aplican recursos procedentes de un crédito, un préstamo o un empréstito, para satisfacer requerimientos de liquidez o inversión en un ámbito determinado"

Respecto a la definición de financiamiento, creemos que al hablar de empréstito se hace referencia tanto a los préstamos como a los créditos públicos que contrae el Estado, por otra parte el crédito y el préstamo no son las únicas formas de financiamiento, ya que una sociedad anónima por ejemplo, se financia por formas diversas tales como el aumento de capital a través de la expedición de nuevas acciones o a una emisión de obligaciones.

BANCOMER nos dice respecto al crédito que es el "préstamo otorgado por un banco a un cliente, que se compromete a reembolsar la suma obtenida al término del plazo convenido más los intereses correspondientes." <sup>16</sup>

Esta institución ofrece una definición de crédito circular, puramente bancaria y parcial. Es circular, ya que define al crédito con otra palabra que a su vez necesita ser definida; es además puramente bancaria, porque no obstante ser la operación más importante que realizan las instituciones de crédito, también existe el crédito privado; y es de carácter

---

<sup>15</sup> RUIZ, Lugo Rocio Violeta, "Terminología Bancaria y Financiera".

<sup>16</sup> BANCOMER . S.N.C. "Glosario de Algunos Términos Agropecuarios Relacionados con la Actividad Crediticia". pág. 98

parcial, pues de hecho se refiere al crédito oneroso, sin embargo, en la banca de desarrollo se ha otorgado excepcionalmente, el crédito a tasa cero, es decir, sin el accesorio de los intereses.

En cuanto al concepto de "financiamiento", BANCOMER no da una definición, sin embargo, sobre "Financiar" señala que es el hecho de "proporcionar recursos económicos necesarios para la realización de un objetivo mercantil."<sup>17</sup>

Al respecto hay que señalar que en esta definición se confunde el aspecto sustantivo de "financiar", con el objeto que la operación pueda tener, el cual no forzosamente es mercantil.

Para BANRURAL el crédito se define como "reputación de solvencia. Plazo para pagar. Expresión del volumen o valor de la operación que realiza una persona (acreedora) al recibir de otra (deudora) la prestación a que se encuentra obligada. Se aplica en la doble acepción de contraer una deuda o de concederla...."<sup>18</sup>.

Una de las acepciones que señala esta institución, concuerda con la etimología de la palabra "crédito", pues al basarse en la solvencia, tanto económica como moral de hecho se sustenta en la confianza, en la idea de "crear". La segunda acepción engloba en la definición la operación total de crédito hasta el momento en que el deudor realiza la prestación a que se encuentra obligado; sin embargo su lenguaje no es muy claro, y por último, adopta una posición con criterio contable al considerar el crédito en ambos sentidos, tanto a favor como en contra.

En relación al concepto de financiamiento, el BANRURAL nos dice que es el "medio por el cual se proporcionan recursos financieros para cubrir un déficit presupuestario, o asigna recursos financieros provenientes de un superávit presupuestario. El financiamiento se contrata dentro o fuera del país para obtener créditos, empréstitos o préstamos..."<sup>19</sup>.

La definición de financiamiento, la da en forma tautológica por una parte, al señalar que es un medio para proporcionar recursos *financieros*; y por la otra, lo entiende en dos

---

<sup>17</sup> *Ibidem* Pág. 47.

<sup>18</sup> BANCO Nacional de Crédito Rural, S. A., "Glosario de Términos", pág. 38.

<sup>19</sup> *Ibidem* pág. 51.

ámbitos: para cubrir una falta de presupuesto, o bien, la reorientación de excedentes. En ninguno de éstos, se da la posibilidad de financiar vía crédito proyectos que no estuvieran previstos al momento de presentarse un superávit, de tal suerte que si éste no se diera en una partida, no habría la posibilidad de reiniciar el proyecto. Esto es relevante ya que en el caso del BANRURAL el financiamiento se orienta a la atención de proyectos, hecho que no se daría si su operación dependiera de un superávit.

La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito señala a la apertura de crédito, como una más de las operaciones de crédito que regula, incluyéndola en el capítulo IV "De los créditos". Esta ley nos dice que son actos de comercio, pero no contiene una definición precisa sobre la palabra crédito. Al respecto Dávalos Mejía señala que bajo "la denominación *operación* deben considerarse a los medios de identificación de los contratos mercantiles que se regulan en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y sus leyes complementarias, como la LIC (Ley de Instituciones de Crédito) a la cual soporta como su ley supletoria por excelencia"<sup>20</sup>.

El artículo 291 de la citada ley nos dice: "En virtud de la apertura de crédito, el acreditante se obliga a poner una suma de dinero a disposición del acreditado, o a contraer por cuenta de éste una obligación, para que él mismo haga uso del crédito concedido en la forma y en los términos y condiciones convenidos, quedando obligado el acreditado a restituir al acreditante la suma de que disponga, o a cubrirlo oportunamente por el importe de la obligación que contrajo, y en todo caso pagarle los intereses, prestaciones, gastos y comisiones que se estipulen "

En el precepto transcrito advertimos que la ley considera los siguientes elementos, a partir de los cuales se puede elaborar una definición: La participación de dos o más voluntades: acreditante y acreditado, la transferencia de bienes en dinero, la estipulación de un convenio o un contrato, el establecimiento de una contraprestación por parte del acreditado, la estipulación de accesorios, respecto al principal otorgado.

El Código Civil Federal regula un tipo de contrato denominado mutuo, mejor conocido como préstamo. Este contrato tiene muchas semejanzas con el de apertura de crédito, ambos son utilizados por las instituciones bancarias en la realización de sus operaciones

---

<sup>20</sup> DÁVALOS, Op. Cit./, pág..249

activas.

El art. 2384 define al mutuo en los siguientes términos: "es un contrato por el cual el mutuante se obliga a transferir la propiedad de una suma de dinero o de otras cosas fungibles al mutuario, quien se obliga a devolver otro tanto de la misma especie y calidad".

En este precepto se advierte la presencia de diversos elementos que sustancialmente concurren en el crédito: así tenemos: la estipulación de un contrato, la transferencia de recursos (bienes fungibles), la promesa de restitución de los recursos: el plazo, previsto para los casos en que no se señale, de acuerdo a las reglas del artículo 2385 del propio Código; la plaza regulada en los artículos 2386 y 2387, la estipulación de pagos accesorios, esto es, el interés que bien puede ser legal o convencional, Art. 2393 del C. C.

Cabe una especial consideración sobre tales disposiciones y es el hecho de que se prevén diversas modalidades del "préstamo": En especie y en dinero: a título oneroso y a título gratuito, pero la clasificación que sobre estas operaciones se hace es materia de otro apartado.

El Código de Comercio no hace referencia al crédito o al financiamiento, sino que se refiere al préstamo mercantil, sobre el cual señala:

"Artículo 358. Se reputa mercantil el préstamo cuando se contrae en el concepto y con expresión de que las cosas prestadas se destinen a actos de comercio y no para necesidades ajenas a éste."

Inmediatamente, el artículo 359 hace referencia a diversas formas de otorgamiento del préstamo, así nos habla de: Préstamos en dinero, préstamos en títulos o valores y, préstamos en especie, pero no determina en que consiste esa forma de transferencia de recursos. Cabe señalar que tales modalidades en mucho se asimilan a las diversas formas de otorgar el crédito, por lo que es conveniente hacer referencia a los elementos que distinguen al crédito del préstamo.

En cuanto a la Ley de Instituciones de Crédito, nos dice en el artículo 2. párrafo 3º que

“para efectos de lo dispuesto en la presente ley, se considera servicio de banca y crédito la captación de recursos del público en el mercado nacional para su **colocación en el público**, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados.”

Tal ordenamiento tampoco presenta una definición del crédito, más bien alude al servicio que representa el otorgamiento de éste y la recepción de depósitos, por una institución autorizada, sin embargo, al hablar de actos causantes de pasivo y de la obligación que tiene el intermediario de cubrir el principal, intrínsecamente conlleva dos de los elementos contenidos en la definición de la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito: Nos referimos a la transferencia de los recursos y a la obligación de restituirlos en determinadas condiciones, lo que en esencia se refiere a un crédito.

Cabe señalar que, justamente es al momento en que la Ley concibe la idea de “servicio de banca y crédito”, cuando éste asume una doble modalidad: Crédito pasivo al efectuar la captación de recursos del público y de crédito activo, al colocar los recursos captados entre el público, a través de los diversos instrumentos financieros.

Tocante al concepto de financiamiento, de hecho no hay referencias en esta Ley; solamente el artículo 65 menciona el vocablo, entendiéndose que éste es una facultad de las instituciones financieras, pero en ningún momento expresa conceptualmente en que consiste.

Este conjunto de definiciones nos permite identificar los elementos afines entre los conceptos de crédito, préstamo y financiamiento, así como las diferencias específicas entre éstos, con la finalidad de delimitar el alcance que para efectos del tema de tesis se está dando a los mismos

## **1.2. NATURALEZA DEL CRÉDITO Y EL FINANCIAMIENTO**

Este apartado pretende conciliar la naturaleza económica y jurídica que para nosotros tienen este tipo de operaciones.

## a) NATURALEZA ECONÓMICA

Carlos Marx señala que "La esencia de cualquier tipo de relaciones de producción se halla determinada, ante todo, por la forma de propiedad de los medios de producción, es decir, depende de quien posee los medios de producción."<sup>21</sup>

Las teorías económicas ortodoxas hablan de tres factores de la producción: Tierra, trabajo y capital, entendiendo a éste último como la acumulación de riqueza para allegarse otros factores que permitan su acrecentamiento al final de un proceso económico. Refiriéndonos al tema que nos ocupa, hablamos esencialmente de dos factores que son la tierra, como ámbito espacial para la actividad y el capital, representado en los recursos crediticios, de los cuales no son propietarios aquéllos que se ocupan directamente de la operación de la economía. Trasladándonos a la tesis marxista, encontramos que el crédito (en sentido amplio) es un instrumento de vinculación entre el sector productivo y el sector capitalista.

Esto nos permite pensar que en términos de la economía, el crédito es un instrumento de cambio que facilita y agiliza la circulación de la riqueza, al tiempo que permite multiplicar la capacidad productiva de los capitales.

Para nosotros, desde este punto de vista, el crédito tiene un carácter económico, al igual que el financiamiento, pues los bienes y servicios concedidos en tales formas, son realizables en mercado y suelen sujetarse al juego de la oferta y la demanda; cabe aclarar que este no es el criterio adoptado para la clasificación del crédito en comercial y de fomento, pues ambos concurren a un mercado respectivo en el que interviene la oferta y la demanda.

Dávalos Mejía por su parte señala que el crédito es un mecanismo mercantil que surge espontáneamente y con carácter utilitario, y que permite al comercio incrementarse y fortalecerse.

Este autor se refiere al crédito monetarizado y nos dice que el crédito implica un intercambio en el tiempo y no en el espacio, y no altera la función y utilidad de la moneda.

---

21 KONSTANTINOV. F. V., "Los Fundamentos de la Filosofía Marxista", pág. 380

sino por el contrario permite y propicia un número de cambios mayor al que existiría si éstos sólo se pudieran hacer al contado.

El Instituto de Capacitación Financiera habla del tema concediendo al crédito una función equilibradora en la distribución de los recursos entre los diversos sectores de la economía; al efecto nos dice que en el proceso directo del crédito, los sectores con déficit, obtienen recursos financieros de los sectores con recursos monetarios, sin mediar intermediación, esto es, se trata de una inversión directa que genera economía para los participantes, al evitar el pago de la intermediación.

Considerando la función que este Instituto atribuye al crédito, se advierte que tiene una naturaleza esencialmente financiera, entendiéndose que el financiamiento es una operación en virtud de la cual se aplican recursos procedentes de un crédito, un préstamo o un empréstito, para satisfacer requerimientos de liquidez o inversión en un ámbito determinado.

Refuerza su idea diciendo que ese proceso genera economías de escala mediante la acumulación de pequeños ahorros en grandes volúmenes de recursos, cuyos rendimientos son mayores por la oportunidad que ofrece el poder diversificar los riesgos, situación que no es factible en el pequeño ahorro.

## **b) NATURALEZA JURÍDICA**

El crédito tiene, además de una naturaleza eminentemente económica como instrumento para dar dinámica a la circulación de los recursos, elementos que determinan su naturaleza jurídica. Nace como un acto jurídico, esto es, como la manifestación de la o las voluntades encaminada a producir consecuencias jurídicas consistentes en la creación de derechos y obligaciones para las partes que intervienen, adquiriendo así carácter contractual.

Si el crédito o préstamo nace de un acuerdo de voluntades y el contenido de la obligación surgida es física y jurídicamente posible, implícitamente se está hablando de sus elementos de existencia, llámese convenio o contrato, formas bajo las cuales los actos

jurídicos se encuentran conceptuados en nuestro Código Civil.

Cabe señalar que el financiamiento asume una condición similar al crédito, a excepción de aquellos financiamientos unilaterales en que se efectúa transferencia de recursos de un renglón a otro.

### **1.3. DIVERSAS DOCTRINAS EN TORNO AL CRÉDITO Y FINANCIAMIENTO**

Hemos concluido en el apartado anterior, que el crédito y el financiamiento como formas de transferir recursos para la consecución de fines concretos, asume dos ámbitos en su naturaleza: El económico y el jurídico. De ahí que al considerar los aspectos doctrinarios, nos concretemos a tales condiciones.

#### **1.3.1. DOCTRINAS ECONÓMICAS**

Entre las corrientes doctrinarias que representan las diversas Escuelas, encontramos a los Clásicos de la economía, Karl Marx, y Keynes, entre otros, así como la que ofrece la Academia de Ciencias de la URSS, basada esencialmente en la Filosofía de Marx.

Tomando en cuenta que este es un tema complementario de la temática central que nos ocupa, en seguida nos referimos brevemente a dichas corrientes:

Como antecesor inmediato de Adam Smith y David Ricardo y, en gran medida aportador de su corriente, figura John Locke, quien analiza la renta agraria y el interés del capital desde el punto de vista de la teoría burguesa del derecho natural .

Para John Locke éste último era producto de un fenómeno natural, así a éste plusbeneficio le concede una naturaleza similar a la de la tierra, pues considera que el dinero es espontáneo generador de riqueza monetaria, aunque se contradice cuando señala que surge de la explotación del trabajo. En su dinámica conceptual piensa que al prestarse dinero lo único que sucede es un traslado de riqueza del bolsillo del prestatario, al del prestador (acreditante en el esquema actual de crédito).

Por su parte Adam Smith consideraba "el interés como una parte del beneficio industrial (es decir, como una fracción de la plusvalía) que el prestatario cede al prestamista por emplear el capital-crédito".

En esencia coincide con John Locke, pues también reconoce que en el proceso económico se capta una plusvalía (beneficio obtenido de la explotación del trabajador), que se reparten entre el acreditante y el acreditado, descargando todo el peso de los beneficios del capital, en la clase trabajadora.

David Ricardo enfoca el problema del crédito únicamente en relación a la influencia que los bancos tienen sobre el volúmenes del circulante, por tanto, el interés procede de la cantidad de dinero puesta en circulación; este autor se aparta aún más de la verdadera fuente generadora de los beneficios del dinero-crédito.

Ambos Clásicos coinciden en subestimar el papel del crédito presentando un análisis aislado de ese factor respecto al resto de la estructura y componentes del modo capitalista de producción.

Para Karl Marx, el crédito tiene una esencia humanística, pues señala que "Es necesario ver las relaciones y vínculos entre los hombres. De todo el conjunto de las relaciones de producción, lo esencial, lo determinante, es la relación de los hombres con los medios de producción, las formas de vinculación de los productores con los medios de producción o, lo que es lo mismo, las formas de propiedad."

Si consideramos que uno de los factores de la producción es el capital y, que los recursos financieros y crediticios sustantivamente son componentes del mismo, tenemos que admitir que para el autor en cuestión, el crédito establece un vínculo entre los propietarios del capital, que no son los que directamente se relacionan con el proceso productivo y, los productores o responsables de éste, que sin ser dueños del capital, son los que lo ponen a funcionar.

De esta forma, "Marx fue el primero en demostrar que el crédito es forma del movimiento del capital de préstamo" señalando las funciones del crédito como factor de desarrollo del capitalismo.

La primera forma de crédito que identifica a Marx y que de hecho es un rasgo distintivo de su doctrina, es el que otorgan los obreros a los capitalistas, desde el momento en que durante cierto tiempo realizan un trabajo que no les es remunerado de inmediato, esto es, primero devengan el salario y después se les paga. En efecto, en el "Capital" nos dice:

"En los países en que impera el régimen de producción capitalista, la fuerza de trabajo **no se paga** nunca hasta que ya ha funcionado durante el plazo señalado en el contrato de compra, v.g. al final de cada semana. Es decir, que el obrero adelanta en todas partes al capitalista el valor de uso de la fuerza de trabajo y el comprador la consume, la utiliza antes de habérsela pagado al obrero..."<sup>22</sup>

Para efecto de análisis doctrinario, consideramos conveniente transcribir una vez más la definición que sobre "préstamo" nos da la Academia de ciencias de la URSS, pues a nuestro ver, no establece diferencia alguna entre éste y el crédito.

"Capital de préstamo es el capital monetario que el dueño concede temporalmente a otro capitalista a cambio de cierta remuneración".

Esta doctrina parcialmente se basa en los principios marxistas, pues al igual que el citado autor, considera que el "préstamo" establece una relación de personas, en la que el elemento sustantivo de la relación es el capital monetarizado, es decir, excluye el préstamo en especie.

Cabe aclarar que no hace una distinción entre préstamo y crédito, aunque en la definición transcrita se incorporan elementos típicos de éste último, como es la temporalidad y el plusvalor (interés), que no necesariamente intervienen en el préstamo.

Ahora bien, llama nuestra atención el hecho de que para la doctrina que se comenta, la relación sólo se establece entre capitalistas, a diferencia del criterio marxista que la establece entre dos ámbitos diferentes: Capitalistas y productores. Para nosotros es más aceptable la posición marxista en la que se relacionan dos o más propietarios de diversos factores de la producción, pues en un sentido estricto, dos capitalistas no lograrían generar bienes de producción que sustentaran la dinámica de una economía.

---

22 MARX. Carlos: "El Capital", Pág. 127

Hay un elemento distintivo que la Academia incorpora al definir el capital de préstamo, nos referimos al interés, lo que nos permite distinguirlo de otro tipo de capitales, e incluso de otras modalidades del préstamo, como es por ejemplo el otorgado a título gratuito que considera nuestra actual legislación.

"Capital de préstamo es el capital que produce interés".<sup>23</sup> "El crédito capitalista es la forma de movimiento del capital de préstamo. Por medio del crédito, se convierte en capital de préstamo el capital monetario temporalmente inactivo. El capitalismo conoce dos formas de crédito: el comercial y el bancario"<sup>24</sup>

"Crédito comercial es el que se abren unos a otros los capitalistas en funciones, al ser realizadas sus mercancías... Por tanto,... se halla vinculado a las transacciones mercantiles"

"El crédito bancario es el crédito que los capitalistas monetarios (banqueros) abren a los capitalistas en funciones"

"Mediante la concentración de las operaciones de préstamo y de pago, los bancos contribuyen a acelerar la rotación de los capitales y del dinero económicamente en funciones y a reducir los gastos de la circulación monetaria"<sup>25</sup>

La doctrina keynesiana surge en cierto modo como una respuesta a la crítica marxista al capitalismo, de manera que suelen encontrarse elementos de identificación en la terminología de ambos autores.

"El problema del interés ocupa un lugar muy visible en la teoría económica de Keynes. Según él, el nivel de interés depende de dos factores: La preferencia del dinero líquido y de la cantidad de dinero circulante." Considera que el interés cambia en razón directa del grado de preferencia del dinero líquido y razón inversa a la cantidad de dinero en circulación; esto es, mientras mayor sea la demanda de dinero líquido, como respuesta los acreditantes tenderán a incrementar las tasas, pero mientras mayor sea el volúmenes de circulante, obviamente menor es la demanda o necesidad de crédito y, por tanto,

---

<sup>23</sup> *Ibidem* pág. 165 y 166

<sup>24</sup> *Ibidem* pág. 167

<sup>25</sup> *Ibidem* pág. 170.

también será menor el interés.

Lo característico de esta teoría, es el enfoque de la dinámica del préstamo, al margen del proceso de la reproducción capitalista, sin relación alguna con el movimiento del capital productivo, pues lo considera como un fenómeno monetario.

### 1.3.2. DOCTRINAS JURÍDICAS

En este apartado nos referiremos a los contrato de mutuo y apertura de crédito, ya que ambas han sido importantes como instrumentos utilizados en la realización de las operaciones activas de los bancos, y en las relaciones económicas en general.

Felipe Dávalos Mejía señala que ambos instrumentos son distintos aunque comúnmente al referirse a “préstamo” se está refiriendo a alguno de los dos, y que ninguno de los dos está reglamentado específicamente por la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito ni por la de Instituciones de Crédito.<sup>26</sup>

El Código Civil Federalde 1928, ahora Código Civil Federal, hace la diferencia entre los contratos de mutuo y comodato que anteriormente se regulaban bajo la denominación genérica de “préstamo”, ya que se consideraba que tenían características comunes. El contrato de mutuo es un contrato traslativo de dominio de bienes fungibles, usualmente dinero, consensual en oposición a real, formal, bilateral, puede ser civil o mercantil y por su naturaleza gratuito, aunque el legislador faculta a las parte para estipular intereses.<sup>27</sup>

La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito señala en su Exposición de Motivos que es trascendente la buena regulación de las operaciones de crédito para el desarrollo económico por lo que en la ley se incluyeron diversas formas contractuales que ampliaran los cuadros ordinarios de las operaciones de crédito mas allá del préstamo y del descuento, y que se cumplieran dentro de formas tipo. Asimismo señala que no se limitan las formas particulares de contratación, que la ley sólo selecciona dentro de sus formas posibles las más comunes, eficaces y seguras para alcanzar el fin propuesto “-que es el

---

<sup>26</sup> DÁVALOS, Op. Cit., pág.. 313

<sup>27</sup> ROJINA, Villegas Rafael, “Compendio de Derecho Civil”, Tomo IV, pág. 188

uso más fácil y mejor del crédito-. "Abre la posibilidad de contratos de crédito consensuales que no requieren la transferencia material e inmediata de las sumas prestadas"... sino "que se cumple por medio de una mera "construcción jurídica de responsabilidades"<sup>28</sup>.

#### 1.4. DIVERSAS DOCTRINAS EN TORNO AL CRÉDITO Y FINANCIAMIENTO RURAL

En este apartado haremos referencia a los principios fundamentales de algunos ordenamientos que se refieren al crédito y financiamiento rural.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 27, Fracción XX, al referirse al crédito rural, lo concibe como una de las condiciones que el Estado debe propiciar para el logro del desarrollo integral de ese sector; estimando que las actividades financiadas, necesariamente deberán tener un impacto socioeconómico en beneficio de quienes viven y dependen de la producción primaria, al efecto nos dice:

Artículo 27. Fracción XX. "El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, **créditos**, servicio de capacitación y asistencia técnica..."

La Ley Agraria de 1992, como reglamentaria que es del artículo 27 constitucional, asume el mismo criterio desarrollista del crédito, sin embargo, en un orden más específico, atribuye la responsabilidad de ese proceso a las "dependencias y entidades competentes de la Administración Pública Federal"; asimismo, adiciona otra finalidad al crédito, que es la de actuar como factor de capitalización en el campo (Artículo 6).

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito conserva un criterio tradicionalista sobre el crédito; el modelo se sustenta en el derecho consuetudinario, circunscribiéndose a dos formas: habilitación o avío y, refaccionario; sobre los cuales se basa aún el tratamiento dado al agro, según se indica en su exposición de motivos:

---

<sup>28</sup> LEYES y Códigos de México. "Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito", pág.. 11-12

“La ley mantiene en sus líneas esenciales el sistema de los créditos refaccionarios y de habilitación o avío. No se ha creído prudente abandonar un régimen vinculado por larga tradición a nuestras costumbres,.... se ha puesto un particular énfasis en la necesidad de que los créditos refaccionarios y de avío se desarrollen con estricto apego a su objeto, haciendo que la disposición de los fondos se gradúe con las necesidades de la inversión comprobada, y que el acreedor tome -bajo pena de perder las garantías excepcionales que la ley concede para estos créditos- una parte activa en la inversión, y pueda así cumplir, a cambio de la situación privilegiada que la sociedad le concede respecto a los demás acreedores, una verdadera función social de vigilancia: la de evitar que los recursos dedicados a la refacción o al avío, es decir a la producción, sean substraídos de ese fin social e invertidos en operaciones distintas, no productivas, respecto de las cuales el interés público no justifica un sistema de garantías, en cierto modo, derogatorio del régimen común.”<sup>29</sup>

En el criterio del legislador estos tipos de crédito tienen un fin social, es necesario proteger el destino del crédito que, por otra parte, esencialmente se otorgan para la producción, pese a que el sistema económico rural requiere de apoyos en otros renglones que podrían ser importantes para su crecimiento y desarrollo. Sin embargo, aunque también la exposición señala que la ley amplía las formas en que estos créditos pueden efectuarse y extiende sus beneficios, "prácticamente" a todos los casos en que un proceso de producción y distribución se encuentre en desarrollo, lo cierto es que la ley no prevé una aplicación integral de los recursos para toda la cadena producción-consumo.

Esta posición data de 1932 y de hecho, pese a que no muestra resultados extraordinarios por sí sola, no se ha modificado, pues actualmente el financiamiento continúa otorgándose principalmente a través de las referidas formas.

La Ley Orgánica del Sistema Banrural no da una concepción del crédito, a diferencia de la Ley General de Crédito Rural de la cual retoma algunos preceptos, señalando únicamente que la finalidad de Banrural, según el artículo 3o, es el otorgar financiamiento para la producción primaria agropecuaria y forestal, las actividades complementarias de beneficio, almacenamiento, transportación, industrialización y comercialización, que lleven

---

<sup>29</sup> *Ibidem*, pág.13

a cabo los productores acreditados.

Como puede advertirse el crédito asume una naturaleza puramente económica, a diferencia del artículo 27 Constitucional y de su Ley reglamentaria, que preservan el efecto socioeconómico del crédito, en pro de la vida campesina.

La ya abrogada Ley Federal de Reforma Agraria, giró en torno a criterios sociales que "preferentemente" protegían al ejido, identificando el núcleo como la organización fundamental del agro, por tanto, al regular el crédito también incide en dicha clase de criterios, incluso vale la pena mencionar que el ordenamiento sólo regula el otorgamiento del crédito para los ejidos y comunidades, según consta en el Libro Tercero, capítulo III de la citada ley.

En efecto, el artículo 155 nos decía que "Las instituciones del sistema oficial de crédito rural deberán atender las necesidades crediticias de ejidos y comunidades en forma **preferente** y conforme al orden establecido en el artículo 59 de la Ley General de Crédito Rural...", que por cierto también concede esa preferencia.

Por lo que al crédito con instituciones privadas se refiere, éste quedaba regulado por las disposiciones específicas que dictara la SHCP, protegiendo igualmente con este mecanismo al crédito proporcionado a ejidos y comunidades.

Siguiendo esa línea proteccionista, la Ley concibe una tercer modalidad del crédito, que es el no institucional, pero reserva a la Secretaría de la Reforma Agraria, la facultad de autorizar las operaciones de préstamo que tales núcleos celebren.

La Ley General de Crédito Rural también ya abrogada, considera en la exposición de motivos del 15 de octubre de 1975, que el financiamiento a las actividades del campo, merece especial atención como factor fundamental en el desarrollo rural, pues éste determina el nivel de ocupación y de producción rural; de tal suerte, la Ley presenta una definición puramente económica sobre el crédito, e incluso lo concibe como un medio para lograr, como finalidad última, la diversificación del empleo, el incremento a las fuentes de mismo y el ingreso en el medio rural, así la citada ley nos decía:

"Artículo 1. Para los efectos de esta ley, se entiende por crédito rural 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 ingreso de los campesinos."

La intención de este precepto fue el ampliar la definición de crédito rural, para "comprender todas las actividades que forman el proceso de producción agropecuaria", incluyéndose conceptos nuevos como fue el de "industria rural".

Esta definición en realidad sólo considera el crédito formal e institucional, excluyendo el crédito entre particulares que, dentro de la realidad campesina es frecuente y que de hecho no se regula.

Por otra parte, pese a que la propia ley considera financiamientos para aspectos no económicos del agro (crédito al consumo familiar), en su definición contempla, aun cuando la realidad muestra que la problemática del sector no puede desvincularse del contexto socioeconómico, únicamente actividades inherentes a los procesos económicos con criterios desarrollistas, el legislador de 1975 incorpora en el ordenamiento una importante innovación en la concepción del crédito rural: las operaciones especiales de apoyo al crédito rural, consistentes en inversiones y préstamos para obras de infraestructura, organización, asistencia técnica y capacitación, identificados en su momento como "servicios complementarios al crédito".

Martha Chávez Padrón en su obra "El Derecho Agrario en México", sólo hace una breve referencia al crédito rural, sin embargo, pese a que no presenta una posición concreta, lo inserta como un ingrediente de lo que se llamó "la reforma agraria integral".<sup>30</sup>

Partiendo del marco institucional que prevalecía al oficializarse el crédito al campo, Martha Chávez lo ve como un agente esencialmente económico y, en el caso del ejidal, por su naturaleza, considera que cumple con una función social, en suma, dado que el ejido es una organización social de los productores rurales, el crédito que a éstos se otorgue, necesariamente también asume ese carácter.

---

30 CHÁVEZ, Padrón Martha. "El Derecho Agrario en México", pág. 150

Para Lucio Mendieta y Núñez el crédito agrario es un sistema especial de crédito que está condicionado por su propio fin, pero conserva las características esenciales del crédito que son: la utilización de capitales, (instrumentos de trabajo, bienes o dinero) improductivos o inactivos, (para consumo o producción), la confianza y el tiempo.

Como características específicas del Crédito Agrícola señala que la utilización de los capitales debe consagrarse a la producción; que la confianza por sí misma o expresada en una garantía es especial, debe tomarse en cuenta la dificultad que representa la garantía real para los agricultores debido a la situación económica y al costo de su formalización; y el tiempo, generalmente considerado a un plazo largo, debe ser el necesario para obtener la utilidad de la obra para la cual se concedió; además de una tasa de interés baja en función del plazo y la "localización" del crédito, es decir, del lugar donde se necesita.<sup>31</sup>

Para este autor, el crédito agrario es indispensable, y debe satisfacer las necesidades del agricultor y de la agricultura mediante un sistema que se adapte a las condiciones sociales y económicas del medio en el que se usa y que además, conlleve el fomento y desarrollo de la misma, ya que considera que la producción agrícola es la base de sustento de la humanidad, con lo que estamos totalmente de acuerdo.

## 1.5. CONCLUSIÓN

Agustín Pérez Carrillo nos dice en su libro de "Introducción al Estudio del Derecho", que la definición legal "es un enunciado o conjunto de enunciados que formula un órgano del Estado, generalmente el legislador, para indicar el significado de una palabra o expresión en el lenguaje del derecho positivo..."<sup>32</sup>

Cuando el legislador constitucional o secundario no define algunos términos, el órgano encargado de la aplicación de la ley deberá producir la definición legal, que es formalmente relevante para definir situaciones concretas. La resolución se motiva y fundamenta en la definición legal.

---

<sup>31</sup> MENDIETA, y Núñez Lucio, "El Crédito Agrario en México", pág.. 29

<sup>32</sup> PEREZ, Carrillo Agustín; "Introducción al Estudio del Derecho, pág. 169,

Con relación a los vocablos crédito, préstamo y financiamiento, nuestra legislación no presenta definiciones o connotaciones que permitan una clara diferenciación entre éstos, de ahí el interés que nos causa el intentarlo, para tal fin nos basamos en los elementos lógicos de la definición y de los elementos que sobre los mismos ofrecen diversos autores y la propia legislación.

### **1.5.1. ANÁLISIS DE LOS ELEMENTOS DE LA DEFINICIÓN**

Partiendo de los elementos lógicos de la definición, encontramos entre los conceptos de crédito, financiamiento y préstamo, una multiplicidad de afinidades que determinan el género próximo, pero igualmente advertimos otros distintivos a partir de los cuales podemos establecer las diferencias específicas, con lo que estamos en posibilidad de intentar las definiciones propias.

Respecto del GENERO PRÓXIMO tenemos como elementos comunes entre crédito, el préstamo y el financiamiento los siguientes:

- a) Tanto en el crédito, como el préstamo y el financiamiento, se advierte la condición económica del manejo de recursos o medios, dichos recursos pueden ser toda clase de bienes.
- b) Del mismo modo, en los tres casos se presupone la movilidad de tales recursos, independientemente de las condiciones en que ésta se presente.
- c) En todos los casos dicha movilidad implica la transferencia de recursos, es decir, se cancelan en la posesión de una persona o entidad, para que sean aprovechados por otra distinta, aunque cabe aclararse que en el financiamiento se presenta adicionalmente la posibilidad de movilizar recursos de un sólo poseedor.
- d) En los tres casos pueden indistintamente operarse recursos a título oneroso o gratuito.

En relación a las DIFERENCIAS ESPECIFICAS cabe hacer una distinción entre crédito y préstamo respecto al financiamiento.

a) En el caso del crédito y el préstamo puede operarse con recursos ajenos, o bien, con aquéllos que pertenecen al sujeto activo; el financiamiento no necesariamente moviliza recursos de otro sujeto, pues suele darse la operación de autofinanciamiento, en la que éstos pertenecen a la misma persona beneficiada, es decir, el sujeto activo y pasivo de la relación puede ser la misma persona.

b) En el crédito y en el préstamo se presenta generalmente como contraprestación el hecho de que los recursos deben ser restituidos al acreditante o al prestador, en el financiamiento puede presentarse la recuperación, el reembolso o la reposición de los recursos.

c) El crédito y el préstamo implican una relación entre personas, es decir, intervienen dos o más sujetos; el financiamiento no necesariamente se establece esa relación; esto es, los dos primeros implican necesariamente un acuerdo de voluntades para su configuración, mientras que el financiamiento puede ser unilateral, es decir, depende de una sola voluntad.

d) En el crédito y el préstamo la prestación implica una contraprestación, lo cual no necesariamente se da en el financiamiento, que bien puede presentarse como un simple movimiento contable; por ejemplo se efectúa la transferencia de recursos de un renglón a otro.

e) El crédito y el préstamo siempre se sujetan a un plazo en el pago de las obligaciones; mientras que en el financiamiento no siempre se presenta este elemento.

Hechas estas diferencias, cabe ahora precisar las que distinguen al crédito del préstamo.

a) El crédito puede transferir los recursos en una o varias exhibiciones, mientras que el préstamo los otorga en una sola.

b) No obstante que tanto el crédito como el préstamo son consecuencia de una relación contractual, sus mecanismos operativos son diferentes, pues mientras que el crédito se formaliza a través una apertura de crédito (simple o corriente), el préstamo se formaliza a través de un contrato de mutuo y se otorga en una sola exhibición, como se dijo anteriormente.

c) En el caso del crédito, el acreditante pone a disposición del acreditado una suma de dinero, en tanto que en el préstamo el prestamista transfiere la propiedad de los recursos en un acto.

d) En el crédito el bien que se pone a disposición del deudor es una suma de dinero (un bien fungible), o de la prestación de un servicio asumiendo una obligación por cuenta del un tercero (deudor) cuantificable en dinero. En el préstamo se trata de transmitir la propiedad no sólo de dinero que es un bien fungible, sino de otros bienes fungibles estos pueden ser semillas para la siembra, fertilizantes u otros que podrán ser restituidos por otros de la misma especie y calidad, o bien por el equivalente en dinero.

e) Otra diferencia radica en que en la apertura de crédito en cuenta corriente, la deuda puede variar porque el cliente puede depositar y retirar, hasta el límite del que puede disponer, cada vez que lo necesite, y en el mutuo el mutuante se compromete a prestar una cantidad específica por lo que la deuda no varía.

### **1.5.2. DEFINICIONES DE CRÉDITO, FINANCIAMIENTO Y PRÉSTAMO**

*Financiamiento* es el medio a través del cual se movilizan bienes o servicios, transfiriéndolos de una persona a otra, o bien de un renglón a otro, para cubrir diversos tipos de requerimientos o para ser invertidos en un ámbito determinado.

El financiamiento puede proceder de distintas fuentes como el crédito, el préstamo, el comodato (que es un préstamo de uso), una empresa a través de la emisión de obligaciones o de nuevas aportaciones de los socios en dinero o en especie, etc.

*Crédito* es el medio por el cual una persona transfiere recursos económicos o presta un servicio cuantificable en dinero a otra persona, poniéndolos a su disposición para que sean utilizados y restituidos de acuerdo a la forma en que lo hayan pactado.

Generalmente la forma y las condiciones bajo las que se pacta un crédito incluyen elementos tales como el plazo, la garantía, el interés o comisión, el destino del crédito, la forma de pago, etc. De estos elementos depende la forma en que se clasifican los

créditos y el tratamiento que se les da.

*Préstamo* es el medio por el cual una persona transfiere la propiedad de bienes fungibles a otra, quien tiene la obligación de restituir otros tantos de la misma especie y calidad, es decir, otros bienes equivalentes que funjan por los que originalmente se prestaron.

También el préstamo se puede dar bajo elementos comunes a los del crédito, como son el plazo, la garantía, el interés o comisión, el uso que se le dará a los bienes, la forma de pago, etc.

### **1.5.3. EL BIEN JURÍDICO TUTELADO**

La naturaleza del crédito es esencialmente económica, cumple una función específica dentro de las relaciones económicas de una sociedad, con un modelo determinado, ésta es precisamente la de movilizar, trasladar capitales de un sector excedentario hacia uno deficitario, permitiendo el aprovechamiento de recursos que por alguna razón se han acumulado en el primero de ellos; consideramos que tal función es muy importante en las relaciones intereconómicas por lo que en nuestro criterio, el crédito utilizado racionalmente, es un elemento motor fundamental en el desarrollo económico de una sociedad, y en consecuencia en el nivel de vida de la misma.

Tomando en cuenta lo señalado en el párrafo anterior y dado que las relaciones económicas se dan dentro de una sociedad e influyen en diversos ámbitos de la misma, se impone la necesidad de establecer una diversidad de imperativos de orden general que regulen el derecho, y determinen los objetos jurídicos que deben protegerse, la forma de protección, como se van a proteger esos derechos, etc., para que en los términos de la legislación que se instituya en la materia, se cumpla con los fines del Derecho.

El bien jurídicamente protegido en este caso es de carácter patrimonial, se tutela precisamente el derecho de crédito, inmerso en el patrimonio de las personas, es decir, en su conjunto de poderes y deberes apreciables en dinero; y con él (patrimonio) todas las relaciones que se dan bajo las muy distintas modalidades que adopta el crédito.

## CAPITULO 2

### ASPECTOS HISTÓRICOS

La importancia de revisar los aspectos históricos en torno a lo que llamamos sistema financiero de desarrollo rural, radica en que nos ayuda a entender las condiciones económicas, y por ende jurídicas, en las que se encuentra actualmente. La parte central de este capítulo se ubica a partir del siglo XIX, pues es entonces cuando empiezan a surgir las instituciones bancarias como tales, y es en el presente siglo cuando se crea y desarrolla todo un sistema dentro del cual la banca es parte fundamental. Por ello sólo haremos un esbozo muy general de las etapas anteriores a este período.

Las transacciones crediticias se han realizado desde la antigüedad, desempeñando un papel fundamental en el desarrollo económico de las sociedades: los habitantes de Mesopotamia, desde hace más de cinco mil años ya acudían a sus templos para solicitar en préstamo determinadas cantidades de trigo (lo que hoy sería un préstamo), que por los tributos recibidos acumulaban los sacerdotes; éstos otorgaban el grano con la condición de que después de las cosechas, el deudor devolviera la cantidad recibida y un poco más (lo que en la actualidad configuraría un préstamo a título oneroso).

En Babilonia, desde el año 2300 A. C., el crédito era elemento de cambio común entre sus habitantes. En los templos de esta ciudad, también se realizaban cotidianamente operaciones de préstamo y recepción de bienes en depósito: todas las transacciones se registraban en tablillas de arcilla y se clasificaban para archivarse en los mismos templos.

Estas operaciones favorecieron ampliamente al comercio, pues aquél que había efectuado un depósito, recibía de manos del sacerdote una carta de crédito, misma que debía ser aceptada y pagada por una filial del templo, o bien por un templo deudor. Esta figura es el equivalente de la carta de crédito que se utiliza en la actualidad y de hecho, conserva sus características sustantivas<sup>33</sup>.

Con el tiempo, en el siglo VI A. C., aparecieron paralelamente a los "bancos templo",

---

<sup>33</sup> Renace el crédito, Pág., 16

otras modalidades de estas instituciones. constituidas como "bancos privados"<sup>34</sup>.

La gran influencia del Imperio Babilonio permitió la difusión de dichas prácticas económicas en todo el Oriente Medio, llegando desde ahí hasta el Mediterráneo<sup>35</sup>.

Como antecedente de los banqueros existieron los "cambistas", que entre lo griegos se llamaban "trapezitai", quienes además de examinar y cambiar monedas, solían aconsejar a sus clientes en los negocios, recibir sus depósitos, efectuar pagos en su nombre y conceder préstamos<sup>36</sup>. Algo parecido a los "ejecutivos de cuenta" de las instituciones de crédito actuales.

Una clase muy usual de préstamos que surgió a partir de los "trapezitai", fueron los llamados "préstamos a la gruesa", que se destinaban al transporte marítimo y en los cuales se llegaba a pactar una tasa de interés hasta del 30%.

En Roma se adoptan las instituciones provenientes de Grecia. Sus cambistas eran los "argentarii", que eran prósperos hombres de negocio en quienes se perfilaban las características de los banqueros propiamente dichos; éstos adquirieron un poder tan grande que el Estado se vio obligado a tomar medidas para controlarlos, a cuyo efecto se expidió la *Ley Onciarum Foenus*, misma que limitaba la tasa de interés cobrada por los cambistas.

Asimismo, se inicia el surgimiento de la banca del Estado con los romanos, quienes efectuaba préstamos a los ciudadanos. mediante funcionarios que recibían el nombre de "viri monetari", pero cabe señalar que el Estado Romano nunca llegó a monopolizar la banca, aunque sí logró un control estricto sobre las actividades de los "Argentarii".

Los principios de la banca y el uso de notas de crédito eran bien conocidos por los cambistas bizantinos, que otorgaron préstamos a tasas de interés moderadas y desarrollaron los seguros para proteger la navegación.

Desde principios de la Edad Media, la actividad bancaria entró en una etapa de receso. pues la iglesia consideraba que la actividad crediticia era un acto de "usura" y por tanto un

---

<sup>34</sup> *Ibidem*, Pág.. 16

<sup>35</sup> *Ibidem*, Pág.. 16

<sup>36</sup> *Ibidem*, Pág.. 17

pecado; los judíos prestamistas fueron quienes desarrollaron la escasa actividad crediticia de la época.

En el siglo XI D.C. las grandes ferias medievales desarrollaron sistemas de financiamiento, el principio del crédito fue ampliamente adoptado, y el uso de la letra de cambio fue generalizándose poco a poco. Las ferias contaban con sus propios banqueros y con centros de transferencia y de compensación internacional para facilitar los pagos.

La Iglesia trató de justificar el alquiler del dinero con fines de lucro ("usura") y comenzó a mirar el acto como un interés compensatorio y lucrativo. Introdujo el concepto romano de *interesse* (que significa "aquel que se encuentra entre") refiriéndose a la diferencia que existe entre la cantidad que se debe y la que realmente se paga, por concepto de los daños que pudieran surgir a causa de la negligencia de una de las partes. A partir de entonces se emplea la palabra "interés".<sup>37</sup>

Durante la época del Renacimiento, surgen los precursores inmediatos de los bancos modernos. Esas instituciones recibían depósitos con los que efectuaban préstamos; y transferían fondos de una cuenta a otra. Asimismo, se crearon los títulos de crédito como formas de evitar el manejo de efectivo y a su vez facilitar las operaciones. También surge el primer banco del Estado que, en lugar de otorgar préstamos con la captación de los depósitos de los ciudadanos, respaldaba las necesidades de dicha entidad pública.

Una innovación más, fue hecha por el Banco de Amsterdam en 1609; esta institución fue la primera en operar crédito, prestando sumas mayores que las depositadas por sus clientes.

En Inglaterra, en 1694, se funda el primer banco central de la historia al crearse una institución que controlaba la emisión del dinero, bajo la más estricta vigilancia del gobierno, convirtiéndose así, en el banquero de todos los banqueros ingleses y dando lugar al nacimiento del moderno sistema bancario<sup>38</sup>. Este es el primer antecedente de un banco central.

---

<sup>37</sup> *Ibidem*. Pág. 18

<sup>38</sup> *Ibidem*. Pág. 20

## 2.1 ÉPOCA PRECOLOMBINA

Las características económicas del México anterior a la colonia eran complejas, y difíciles de delimitar; por ello, las referencias a las transacciones crediticias son escasas tanto en las fuentes prehispánicas como en los comentarios de los primeros cronistas españoles.

Durante esta época no existió la acumulación del dinero ni con ello el crédito en el sentido moderno de la palabra, pero existen algunas referencias a intercambios, transacciones y contratos que implican ciertas formas de crédito.

## 2.2 ÉPOCA COLONIAL

El llamado período de formación, corresponde con el siglo XVI que es el siglo de la conquista. "Con ese nombre se engloba tanto el hecho militar mismo como el largo período de acomodo que, no sin violencias, produjo una nueva situación: la colonia"<sup>39</sup>

Durante el siglo XVII, conocido como período de consolidación y expansión de la colonia, se perfilan las principales estructuras económicas de la Nueva España, definiéndose como una economía dependiente. Surge la hacienda y se consolida como la principal unidad de producción agrícola por la que los agricultores ricos podían sacar provecho aún en las condiciones que les eran adversas. Se caracterizó desde un principio por una excesiva acumulación de tierras, lo que permitía diversificar cultivos y obtener materias primas. a la vez, un mayor número de indígenas eran despojados de sus propiedades, empujados hacia las ciudades y convertidos en consumidores de productos agrícolas provenientes de la hacienda<sup>40</sup>.

Las posibilidades de desarrollo de otras actividades económicas dependieron de los requerimientos de la metrópoli. De acuerdo con ello se desarrollaron la minería y los obrajes<sup>41</sup>.

El comercio funcionó durante esta época bajo un esquema monopolista y centralizado,

---

<sup>39</sup> Toscano, Moreno Alejandra. "Breve Historia de México". Pág. 47

<sup>40</sup> Ibidem. Pág.62

<sup>41</sup> Ibidem. Pág.. 65

diseñado por la corona española, que se definía por una situación particular de oferta limitada y un mercado cautivo.

Dentro de un tercer período de la época colonial a mediados del siglo XVIII, que los historiadores llaman "de reformas y modernización"<sup>42</sup>, la Nueva España entró en una etapa de cambios. se amplió su territorio y su población, se enriqueció. cambió su sistema político, procreó un nuevo grupo social, se ilustró, se dio cuenta de si misma y se preparó para hacer vida aparte e independiente de la nación española.

El uso del crédito era común en España desde antes del Renacimiento y en consecuencia, los españoles lo emplearon en el nuevo mundo. Sin embargo, el crédito y las operaciones crediticias tuvieron un pobre desarrollo durante la época virreinal, debido a la política monopolista de España hacia la economía de sus colonias, siempre cargada de restricciones, prohibiciones y gravámenes, además de su aislamiento del resto del mundo, sus pésimas comunicaciones internas y el exceso de circulante en monedas de plata.

Hacia fines de la época colonial la Corona decide impulsar la economía de la Nueva España, promoviendo profundas reformas, entre las que destaca la introducción del crédito moderno, actividad que hasta entonces poco le había interesado.

La dinámica interna de la economía y el comercio exterior requerían del uso del crédito. La actividad crediticia quedó en manos de los particulares, especialmente quienes lograron acumular grandes bienes o capitales, como los mineros, los comerciantes, los hacendados, además de la Iglesia<sup>43</sup>.

Durante esta época existieron diversas formas de crédito, tanto refaccionarios como al consumo, para las comunidades indígenas, pero lejos de querer ayudar y mejorar sus condiciones de vida, contribuyeron a su explotación.

Los *repartimientos* fueron una forma de explotación disfrazada de crédito, eran tiendas oficiales mediante las cuales la Corona repartía entre las comunidades indígenas bienes de consumo que debían ser pagados con sus respectivos intereses al término de la

---

<sup>42</sup> Renace el crédito, pág. 43.

<sup>43</sup> Ibidem. Pág.

cosecha.

Las *habilitaciones* fueron similares, con la diferencia de que éstas eran particulares y distaron mucho de ser en la realidad lo que fueron en teoría.

La *tienda de raya* es la forma más conocida de crédito a los campesinos; estas tiendas trascendieron la época colonial y desaparecieron junto con las haciendas al triunfo de la revolución. Estas tiendas eran almacenes ubicados en todas las haciendas donde los peones cobraban su pago por el trabajo realizado, pero en realidad no recibían el dinero, pues su *raya* era abonada a la cuenta de adeudo que tenía con la tienda, donde adquiría a crédito sus bienes de consumo.

Las *cajas de comunidades indígenas* eran cajas de ahorro organizadas por la Corona. Los miembros de la comuna hacían una aportación al fondo común a través de un impuesto personal, los recursos del fondo se empleaban para cubrir obligaciones con el Estado, organizar las fiestas religiosas y comprar insumos para la siembra. Estas cajas desaparecieron al ser destinados sus fondos al banco de San Carlos en 1782<sup>44</sup>.

Como forma de crédito al campo existieron los llamados *pósitos*, eran almacenes agrícolas en donde los campesinos dejaban en depósito granos, y a su vez, los pósitos los prestaban en distintas cantidades a los campesinos que los necesitaran, fuera para el consumo directo o para la siembra. el beneficiario se comprometía a devolver, al término de la cosecha, la cantidad de grano que habían recibido más los intereses. Los pósitos son antecedente de los almacenes generales de depósito.

Durante la época colonial, la *Iglesia* fue la institución que alcanzó el mayor poder económico, desempeñando el papel de banquero, ya que por una parte, no existía un sistema oficial de crédito, y por la otra, fue la solución que encontró para invertir la inmensa cantidad de dinero que había acumulado<sup>45</sup>.

La Iglesia cobraba intereses bajos, y renovaba el crédito constantemente, al grado de que el valor de lo prestado rebasaba el bien dado en garantía, lo que al cabo del tiempo la convirtió en la principal propietaria de inmuebles en el país. Sin embargo estos créditos,

---

44 Renace el crédito, pág. 46

45 *Ibidem*. Pág 46

no beneficiaron a la agricultura, a la minería, ni a la industria; sus principales clientes eran los agricultores ricos y los comerciantes.

Otro antecedente de la actividad crediticia, en 1775, durante esta tercera etapa de la colonia, se dio a través del *Monte de Piedad*, que nunca persiguió fines de lucro y al cual podía acudir cualquier tipo de persona. Funcionaba casi de la misma forma que en la actualidad: Se valuaba el objeto que se daba en prenda, para determinar el importe del préstamo, el cual se entregaba al interesado con una papeleta. Si la prenda no se recogía después de determinado tiempo o el préstamo no era refrendado, se subastaba en almoneda pública, y del importe recibido se descontaba el monto del préstamo más algunos intereses módicos, el resto se devolvía al dueño de la prenda.

El *Consulado de la Ciudad de México* y las *cofradías de comerciantes* eran dos corporaciones de comerciantes, que proveían de crédito tanto a la corona como a los mismos comerciantes, a los mineros y agricultores, quienes acudieron a ellos en busca de apoyo financiero para sus empresas. Los comerciantes alcanzaron un enorme poder pues se crearon asociaciones entre comerciantes y productores, con intereses en diversas ramas productivas, controlando además los pocos inmuebles que no caían en manos de la Iglesia. La Corona creó *El Banco de San Carlos*, entre otras medidas, para contrarrestar el poder de los comerciantes.

En 1783 se creó el *Banco de Avío de Minas*, primera institución oficial de crédito que se estableció en la Nueva España, con el objetivo de habilitar y refaccionar a los mineros; se constituyó con el producto de los impuestos que pagaban los mineros a la Real Hacienda. Este banco desapareció durante la revolución de independencia.

Los principales motivos internos que produjeron la independencia de México fueron entre otros la autonomía económica que había logrado la Nueva España, la desigualdad económica y social de sus habitantes que había excluido a los criollos de los puestos políticos y las limitaciones que imponía la metrópolis a la colonia en el comercio y la industria. Entre las causas externas se encuentra la forma en que influyó el pensamiento de la ilustración y las ideas de independencia, la decadencia del imperio español y la

invasión de Francia a España, además de la independencia de los Estados Unidos y de la Revolución Francesa.

Al estallar la revolución de independencia, la situación económica se complicó y con ello, la actividad crediticia se atrofió. La Iglesia y los comerciantes seguían siendo las principales fuentes de crédito, pero la primera retrajo sus créditos, y la segunda convirtió dicha actividad en usura.

### 2.3 ÉPOCA INDEPENDIENTE

La independencia se obtuvo después de muchos años mediante una lucha sangrienta, difícil y sumamente destructiva. Una vez consumada la independencia, la situación económica del país era precaria, la producción era muy baja y utilizaba sistemas arcaicos y rudimentarios, la minería se había arruinado y el país estaba en bancarrota. La situación política era inestable; el aspecto social continuaba siendo desigual. La Iglesia era la única institución que había conservado su poder económico casi intacto. Sin embargo, durante los años que siguieron a la independencia el poder de la Iglesia fue debilitándose debido a la lucha constante de los liberales por desamortizar sus bienes, a los préstamos y aportaciones hechas a los gobiernos que se sucedieron y a la competencia que representaron los comerciantes prestamistas y especuladores que aparecieron por esos mismos años y se consolidaron a mediados del siglo XIX.

En 1822 se intentó crear el *Banco de Emisión de Cédulas*, pagarés o haré-buenos, es decir, billetes que debían circular en diversas denominaciones por un valor total de cuatro millones. A pesar de que el banco nunca existió los billetes sí se emitieron, con un fracaso absoluto, pues siempre se había utilizado la moneda como dinero.

La primera forma de gobierno en el México independiente fue la monarquía. En 1824 se estableció el gobierno republicano, representativo, popular y federal, dividido en tres poderes, y se eligió al primer presidente de la república. A continuación vino un período de gran inestabilidad, producto de las luchas entre federalistas (antiguos insurgentes y republicanos) y centralistas (antiguos monárquicos que veían en el centralismo la manera de conservar sus privilegios).

Las sucesivas autoridades económicas de la república, tanto de gobiernos conservadores como liberales, sabían que era necesario el impulso del crédito para lograr el crecimiento económico. Numerosos proyectos fueron ideados, los conservadores pensando en instituciones inspiradas en aquellas de la Nueva España, en las que los fondos de financiamiento estuvieran aportados por los grandes comerciantes, la minería y recursos del Estado obtenidos a través del fisco. Los liberales pensando en que los recursos debían provenir de la desamortización de los bienes del clero.

A lo largo de los sesenta años precedentes al Porfiriato, se conocen más de veinte proyectos para la creación de instituciones bancarias. Independientemente de la viabilidad de los mismos y de los resultados, resalta la necesidad de contar con el crédito, como factor de desarrollo, y de instituciones especializadas en prestar estos servicios. La prolongada crisis política impidió la realización de la mayoría de proyectos, algunos tuvieron vigencia como sociedades mutualistas de avío, de socorro o como simples casas de empeño.

Entre 1830 y 1860 surgió y se consolidó un grupo de comerciantes que mantenía relaciones de negocios con sus similares europeos. Su actividad mercantil les permitía contar con dinero líquido, con efectivo, que invertían en todo tipo de negocios que resultaran redituables.

Estos comerciantes especuladores recibían depósitos de sus clientes y amigos, y efectuaban otras operaciones bancarias como negociar letras de cambio, transferir recursos de una plaza a otra, llevar a cabo coinversiones de moneda, especular con bonos de deuda interna y externa, y otorgar créditos. Por medio del crédito, llegaban a controlar los bienes y actividades de los deudores. Uno de los negocios más lucrativos era prestar dinero a los gobiernos, tanto liberales como conservadores, que se sucedieron durante muchos años en el poder. Estos préstamos estaban bien garantizados con los ingresos del gobierno, el riesgo que corrían ante los cambios políticos era relativo, ya que estaban bien compensados con el interés; además, la fracción deudora que retornaba al poder y la que ocupaba la presidencia recurrían a ellos, reconociendo en muchos casos, adeudos de sus predecesores<sup>46</sup>.

---

46 Bátiz Vázquez José Antonio. "Aspectos financieros y monetarios (1821-1880)" Pág. 174

La especulación de los comerciantes perjudicó gravemente al país, pues éste tuvo que recurrir a los préstamos con el extranjero y gravar la producción y circulación de mercancías con altos impuestos; lo que además impedía la inversión en actividades productivas. La producción siempre padeció escasez de capitales, y los pocos que se podían conseguir eran caros; la competencia que le hacía el gobierno fue muy negativa.

De entre los proyectos que sí pudieron llevarse a cabo a pesar de la crisis económica y política destacan la fundación de los bancos de Avío en 1830 y de Amortización de la Moneda de cobre en 1837.

El *Banco de Avío* "para fomento de la industria nacional" era un banco oficial que pretendía dar impulso a la industria. su capital nunca llegó a completarse durante su existencia a pesar de que para su constitución se aplicaría la quinta parte de los derechos que causara la introducción de géneros de algodón a la república. A dos años de su funcionamiento se le privó de dichos fondos. Por la carencia de recursos el banco se vio obligado a otorgar crédito caro y escaso. Sin embargo, realizó investigaciones sobre los problemas y necesidades de la industria y convocó a la formación de compañías industriales, pero al tratar de introducir modelos de producción extranjeros al país, parte importante de los recursos se malgastaron en empresas incorrectamente planeadas. Finalmente con la crisis del algodón y de la industria textil, y con la pobreza del Estado y de los industriales, el banco fue clausurado por el presidente Santa Anna en 1942<sup>47</sup>.

El *Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre*, tenía como objetivo retirar de la circulación la totalidad de las monedas de cobre, que habían sido mal recibidas por la población, circulaban en exceso y gran parte de las mismas eran falsas; se trataba de sustituirlas por monedas de plata. Este banco fue creado por una ley que le adjudicaba todos los bienes raíces de propiedad nacional, todos los créditos activos del erario, vencidos hasta 1836, los productos de la renta del tabaco y los rendimientos de las contribuciones rurales, como fondos de amortización. Tampoco funcionó pues el gobierno lo llevó a la bancarrota en 1841 al servirse de los fondos para hacer frente a sus gastos<sup>48</sup>.

---

47 Ibidem, pág. 172

48 Ibidem, Pág. 173

El Crédito continuó en manos de nuevos y viejos comerciantes que tenían intereses en diversas ramas de la producción, y siempre atendían a los gobernantes, tanto conservadores como liberales, escasos de fondos.

El *Monte de Piedad* que se mantuvo en funciones durante todo el siglo XIX, trató de ampliar en 1849 sus actividades, estableció una caja de ahorro, con depósitos de particulares pagando intereses del 5% a cambio de vales pagaderos a la vista. Estos recursos se utilizaban para otorgar préstamos y descontar libranzas. Sus operaciones, mientras duraron, fueron modestas<sup>49</sup>.

Hacia la segunda mitad del siglo XIX el país estaba gravemente deteriorado, tras la guerra con Estados Unidos y el gobierno corrupto de Santa Ana. La Revolución de Ayutla se reflejó en la Constitución de 1857 y en las Leyes de Reforma, que intentaron encaminar al país hacia la modernidad. Sin embargo, los conservadores y el clero, no estaban dispuestos a perder sus privilegios y acudieron al auxilio de una potencia extranjera, culminando en 1867 con el fusilamiento de Maximiliano de Habsburgo.

Juan José González Márquez<sup>50</sup> sostiene que la materia financiera en la Constitución de 1857, no fue objeto directo de referencia, señala que una política financiera estatal podría haberse desarrollarse a la luz del monopolio del Estado en la emisión monetaria; mientras que la facultad para legislar en materia bancaria podría entenderse como propia del Congreso Federal si era concebida como parte integrante de la legislación mercantil. Sin embargo, el ejercicio de los negocios bancarios en el siglo pasado, quedó en el ámbito de la iniciativa privada, las primeras instituciones de crédito surgen sin que exista en nuestro país legislación secundaria que reglamente éstas cuestiones.

Los gobiernos liberales correspondientes a los periodos de la República Restaurada (1867 - 1876) y la desamortización de los bienes de la iglesia llevaron a México a una etapa de desarrollo económico, atrayendo la inversión extranjera. La actividad bancaria comenzó entonces a adquirir importancia.

Entre 1864 y 1880 únicamente tres instituciones de crédito funcionaron en México, el *Banco de Londres y México*, primer banco comercial privado, establecido en la capital; y

---

<sup>49</sup> Ibidem Pág. 172

<sup>50</sup> González Márquez José Antonio, "Introducción al Derecho Bancario" pág. 150

los *Bancos de Santa Eulalia y Mexicano* establecidos en Chihuahua. Las instituciones que se crearon con posterioridad, todas fueron autorizadas por el gobierno federal. Estas instituciones fueron pioneras en México y precedieron a la legislación en la materia, su trayectoria y funciones son un tanto desconocidas ya que no estaban sujetas a la vigilancia oficial, ni daban a conocer ningún otro tipo de información<sup>51</sup>.

El *Banco de Londres y México* se estableció en la ciudad en julio de 1864, con autorización del tribunal mercantil conforme lo señalaba el Código de Comercio de 1854, vigente en esa época. Este banco introdujo al año siguiente los primeros billetes de banco que tuvieron aceptación general y circulación estable.

El banco practicaba además de la emisión, operaciones de compra y cambio de monedas, giros, cobranzas, descuentos mercantiles, depósitos a plazo fijo y a la vista, créditos a la industria y al comercio, préstamos prendarios y sobre consignación, y préstamos hipotecarios, de los cuales se retiró ya que la legislación no garantizaba al acreedor. En 1865 ya funcionaban diez agencias foráneas en distintas ciudades de la república. A pesar de que este banco tuvo problemas siempre pudo cumplir sus compromisos<sup>52</sup>.

En 1875 se creó en Chihuahua el *Banco de Santa Eulalia*, autorizado por la legislatura del estado para emitir billetes, redimibles a la vista, por pesos fuertes, con un 8% de premio o a la par en cobre, a elección del tenedor. En 1878 el *Banco Mexicano* también establecido en Chihuahua era un banco de emisión de billetes de baja denominación. Los bancos de Chihuahua son casos excepcionales, ya que solamente en ese estado se autorizó el funcionamiento de dichas instituciones de crédito, las que se crearían posteriormente, todas fueron autorizadas por el gobierno federal<sup>53</sup>.

En la Ciudad de México surgieron otras cuatro instituciones crediticias: El Banco Nacional Mexicano, el Banco Mercantil Mexicano, el Banco Internacional Hipotecario y el Banco de Empleados. En 1884 se fusionaron los Bancos Nacional y Mercantil Mexicano para formar el *Banco Nacional de México* que de acuerdo con el Código de Comercio debía otorgar algunos servicios al gobierno como el manejo de la deuda pública y la apertura de una

---

51 Bádiz Vázquez Jose A. "Aspectos Financieros y Monetarios" Pág. 177

52 Ibidem, Pág. 178

53 Ibidem, Pág. 179

cuenta corriente a bajo interés, adquiriendo características de un banco de estado. a cambio de ciertas prerrogativas.

Entre 1897 y 1907, período que corresponde al Porfiriato, se abrieron 39 bancos en el país, de cuales la mayoría estaban concesionados por gobiernos estatales, eran de emisión, y se regían a través de reglamentos propios, lo cual provocó una situación de caos pues muchos de los circulantes emitidos sólo tenían aceptación en su ámbito regional; además los criterios para el otorgamiento de los créditos y sus montos no eran uniformes.

Antes de 1897 "Siete bancos estaban funcionando en los Estados (...) y no había dos que tuvieran concesiones idénticas, sino que se diferenciaban en varios puntos más o menos substanciales"<sup>54</sup> como el término, el monto del capital social, las garantías de la circulación, los fondos de reserva, el derecho a establecer sucursales, el valor de los billetes que podían emitirse, etc. Lo mismo sucedía con los bancos de la capital. Este problema para entonces ya era añejo y había permanecido sin modificaciones por muchas y muy diversas razones.

En 1883 el incipiente sistema bancario mexicano no se encontraba orgánicamente integrado, cuando se hicieron modificaciones a la Constitución que permitieron al Congreso de la Unión sancionar el Código de Comercio, quedando comprendidas en él las instituciones de crédito<sup>55</sup>.

En 1884 se expidió el nuevo Código de Comercio, documento que marca el inicio de la legislación bancaria en México. "Entre los preceptos más importantes están: la exclusividad otorgada al gobierno para autorizar al establecimiento de bancos; la prohibición a extranjeros de establecer sucursales o agencias bancarias con facultad de emitir billetes; la limitación en la emisión fiduciaria al monto del capital efectivo o en títulos de la deuda pública"<sup>56</sup>.

"Esta legislación fue muy criticada porque en unión con el contrato concesión firmado por

---

54 Bádiz V. José Antonio y Canudas Sandoval Enrique, "Aspectos financieros y monetarios" (1880-1910), citando a José Yves Limantour. Pág 405

55 Ibidem. Pág. 406

56 Ibidem Pág. 406

el Gobierno Federal y el Banco Nacional de México, se afectaron derechos previamente adquiridos por el Banco de Londres y México y los del estado de Chihuahua, además la amplia garantía en metálico, que se señalaba en el Código como necesaria para la emisión de billetes, restringiría el desarrollo del circulante<sup>57</sup>.

La concesión otorgada le obligaba a concederle al Gobierno una serie de servicios, como el manejo de la deuda pública, la apertura de una cuenta corriente a bajos intereses, a cambio de prerrogativas y exenciones que lo favorecían como empresa privada.

En 1889 el Código de Comercio fue reemplazado por uno nuevo, donde se suprimieron todas las disposiciones relativas a los bancos, pero se señalaba que en un futuro se expediría una Ley de instituciones de crédito, mientras tanto no se podrían crear bancos sin la autorización de la Secretaría de Hacienda y la aprobación del Congreso de la Unión. Sin embargo, en los años siguientes se otorgaron concesiones para fundar bancos de diversos tipos, los que operaron sin sujetarse a ninguna legislación especial, sino solo de acuerdo a sus contratos<sup>58</sup>.

Respondiendo a esa problemática en 1897 se decretó la primera Ley de Instituciones de Crédito, primer ordenamiento legal destinado a regular el sistema bancario. Entre las principales características, además de conseguir que se modificara la antigua concesión del Banco Nacional, están: la de haber continuado la existencia de varios bancos de emisión, con el otorgamiento de concesiones a través de la Secretaría de Hacienda, reafirmar sobre el establecimiento y operación de todos los bancos de la república, se fijaron las bases generales y uniformes para el capital mínimo, las garantías de emisión, las denominaciones de los billetes y el establecimiento de sucursales. Se consideraron únicamente tres tipos de instituciones: los bancos de emisión, los refaccionarios y los hipotecarios, indicando su semejanza en el uso del crédito y su distinción por los tipos de títulos que cada una ponía en circulación, y que correspondían al corto, mediano y largo plazo respectivamente<sup>59</sup>.

Siguiendo éste criterio de especialización bancaria, únicamente se permitió el establecimiento de una institución dedicada en forma exclusiva al otorgamiento de

---

57 Ibidem Pág. 406

58 Ibidem Pág. 407

59 Ibidem. Pág. 407

créditos y a la emisión de títulos que se correspondieran en el plazo, intentando de esa forma, la configuración de un sistema nacional ordenado, buscando asegurar su liquidez de acuerdo a su concesión<sup>60</sup>.

“Otra novedad fue que se sujetó a los diversos bancos a la vigilancia permanente de las autoridades de Hacienda”<sup>61</sup>. Lo cual demostró la necesidad de la intervención de una autoridad reguladora.

Ai amparo de esta ley, comenzaron a proliferar los bancos de emisión principalmente, los refaccionarios e hipotecarios mostraron un pobre desarrollo. Esta ley no dio los resultados que se esperaban de ella, debido a que siguió respetando muchos privilegios, agregó otros y en la práctica no fue acatada<sup>62</sup>.

Los primeros bancos importantes en México tuvieron un capital inicial extranjero, las instituciones menores contaban con una mezcla de capitales mexicano y extranjero. En un inicio el capital y las reservas participaban con un importante porcentaje dentro del total de los pasivos, pero ante el crecimiento de la emisión de billetes y de los depósitos a la vista y a plazo, se redujo paulatinamente<sup>63</sup>.

La emisión de billetes desempeña un papel importante en el desarrollo de los bancos ya que les permitía incrementar sus pasivos y financiar a su clientela, era un aliciente fuerte para los banqueros a fines del siglo XIX, ya que para prestar no tenían que depender solamente de su capital, ni esperar los depósitos de clientes no habituados a hacerlos. De todos los billetes que circulaban, las oficinas federales sólo admitían los del Banco Nacional de México y del Monte de Piedad<sup>64</sup>.

Otra forma de captación eran precisamente los depósitos del público que pueden dividirse en depósitos a la vista y a plazo. A partir de 1903 se puso de moda pagar intereses sobre

---

60 *Ibidem*, Pág. 407

61 *Ibidem*, Pág. 409

62 *Ibidem*, Pág. 409

63 *Ibidem*, Pág. 410

64 *Ibidem*, Pág. 413

los depósitos<sup>65</sup>.

Los préstamos a corto plazo ocupaban un primer lugar. Los bancos de emisión debían colocar sus recursos en un plazo que no excediera de seis meses, ya que era el tiempo probable de vida que se le daba a los billetes emitidos. Esa relación entre la cartera y la emisión de billetes daba seguridad a la clientela de que sus billetes podrían ser canjeados por metálico a su presentación, y le daba liquidez a la institución. Ese principio bancario fue desvirtuado por las costumbres viciadas y la economía nacional<sup>66</sup>.

Los descuentos mercantiles no eran operaciones importantes y los préstamos directos destinados al consumo, no a la producción, se otorgaban sólo con la garantía personal del deudor, sin forma de comprobarlos. Los créditos con garantía prendaria fueron poco significativos. Pero definitivamente lo que provocó la pérdida de liquidez era que los préstamos no fueran pagados al vencimiento sino que se reestructuraban indefinidamente, lo cual era negativo para la economía del país, ya que esos recursos estaban congelados, únicamente produciendo interés para el banco, mientras eran necesitados en sectores deficitarios, sobre todo para la producción. En cuanto a la ubicación, los créditos se concentraban en la capital, debido a la centralización de la que estas instituciones no escaparon<sup>67</sup>.

Los bancos de emisión fueron los que tuvieron mayor éxito, ya que podían captar recursos para financiar a su clientela con préstamos a corto plazo.

Los créditos a plazos superiores a un año fueron otorgados por bancos de tipo distinto a los de emisión: Los bancos hipotecarios concedían préstamos a largo plazo con garantía hipotecaria, no tuvieron éxito ni arraigo durante la época porfirista a pesar de que la iglesia y los particulares los habían practicado durante muchos años.

El único banco en su género autorizado que se dedicó al préstamo sobre bienes raíces durante casi veinte años fue el Internacional e Hipotecario fundado en 1882. Su capital fue absorbido rápidamente por los primeros créditos, por lo que se emitieron bonos hipotecarios correspondientes en el plazo con los préstamos. Estos valores no fueron

---

65 Ibidem. Pág. 415

66 Ibidem. Pág. 416

67 Ibidem. Pág. 416

bien aceptados, por falta de costumbre, a pesar de que ofrecían atractivos intereses. El banco no quebró, porque colocó sus valores entre sus deudores quienes absorbían la devaluación de los mismos. Por esta razón los clientes sólo recurrían a él después de haber agotado todas las opciones. Finalmente en 1888 inversionistas estadounidenses adquirieron su capital y su concesión fue modificada para poder realizar las operaciones de un banco mercantil, lo que le permitió subsistir<sup>68</sup>.

Los bancos refaccionarios otorgaban los créditos a mediano plazo. su objetivo era atender la industria, la minería y la agricultura, con préstamos hasta de dos años. por considerarse plazo adecuado para esas actividades. Se cree que éstos eran los más adecuados para la economía mexicana. Estos bancos contaban además de su propio capital con fondos provenientes de la colocación de bonos de caja entre el público. Lamentablemente, en la práctica no tuvieron auge<sup>69</sup>.

El largo periodo del porfiriato no fue totalmente tranquilo en términos económicos, pues hubieron varias crisis económicas. en diferentes épocas que tuvieron su origen tanto en la economía nacional como en la internacional. Precisamente durante la crisis de 1907. se hizo patente la irracionalidad del crecimiento mexicano, se contrajo el apoyo a la expansión del crédito, que antes se había estimulado, y ahora veía detenido su ritmo de crecimiento.

La contracción de créditos impuesta por hacienda, y la contracción de circulante provocada por la reforma monetaria, aumentó las contradicciones entre las diferentes fracciones de la oligarquía mexicana, y entre éstas y sus aliados de capital extranjero. ya que para entonces concurrían violentamente diferentes capitales monopólicos extranjeros por dominar el espacio económico mexicano.

Asimismo se evidenciaron las deficiencias del sistema bancario: falta de liquidez de la mayoría de los bancos, vicios ancestrales en el otorgamiento de crédito a grandes terratenientes, a comerciantes especuladores y aún a sus propios accionistas y administradores sin la suficiente garantía; violaciones a los mínimos que se debían mantener como capital y en reserva metálica y otros defectos se intentaron corregir con la

---

68 Ibidem, pág. 417

69 Ibidem, pág. 419

promulgación de diversos ordenamientos en 1908, que concedieron un año de plazo a las instituciones, para que procuraran una mayor recuperación de sus carteras vencidas y se desprendieran de activos inmovilizados. suprimir la multiplicidad de instituciones emisoras. por lo que se les autorizó su transformación en bancos refaccionarios.

"Al hablar del sistema bancario del porfiriato y contemplar su etapa final. .... es dable afirmar, en contra de lo que comúnmente se cree, que no fue la revolución de 1910 la que terminó con el sistema, sino que la naturaleza del sistema y su propia e inevitable desintegración constituyeron uno de los factores que desencadenaron la revolución"<sup>70</sup>.

Hacia fines de la primera década de éste siglo, se inició nuevamente otra crisis política que culminó con el porfiriato.

#### **2.4 ANTECEDENTES DEL SISTEMA FINANCIERO EN EL PERÍODO REVOLUCIONARIO Y CONSTITUCIONALISTA.**

Las condiciones económicas del país se habían vuelto muy difíciles en los últimos años del porfiriato. El Banco Nacional de México en 1909 no contaba con suficientes recursos para hacer frente a sus responsabilidades, y la *Caja de Préstamos para la Irrigación y Fomento de la Agricultura* estaba en bancarrota. Hasta 1913 la situación financiera se mantuvo más o menos estable, la circulación monetaria y los flujos crediticios continuaron sosteniéndose aunque con cautela. Después de los sucesos de la decena trágica, la situación económica del país y la actividad crediticia entra en una situación compleja y anárquica. Al generalizarse el movimiento revolucionario, cada jefe militar tomó las medidas económicas y monetarias que mejor le parecían y proliferaron una serie de decretos, vales, billetes y monedas de los más variados tipos y formas<sup>71</sup>.

Victoriano Huerta forzó a los bancos para que proporcionaran financiamiento para su administración y para combatir las fuerzas populares: colocó empréstitos en países europeos, trató de impedir la salida al exterior de moneda metálica, tomó medidas que

---

<sup>70</sup> HERNANDEZ, Octavio A. "Esquema de la economía mexicana hasta antes de la revolución". Pág. 254

<sup>71</sup> Renace el crédito. Pág. 66

provocaron pánico entre la población<sup>72</sup>.

El Banco Nacional de México en plena bancarrota tuvo que cerrar durante casi un mes para evitar que el público reclamara en forma violenta y masiva sus depósitos.

En 1915 cuando Huerta abandonó el país el sistema bancario mexicano estaba en ruina, con una gran disminución de sus recursos, capital y reservas de cajas, y una enorme cartera vencida. De los 24 bancos de emisión existentes, la mayoría habían quebrado aparatosamente entre 1914 y 1917 mientras que se daban numerosas emisiones de monedas y billetes a cargo de los distintos grupos revolucionarios. El crédito en estos tiempos, retrocedió a volúmenes y formas que ya había superado desde mucho tiempo atrás: se efectuaba mediante vales y pagarés entre particulares<sup>73</sup>.

Venustiano Carranza en campaña trato de institucionalizar el sistema bancario mexicano. En 1916 incorporó una clase de billetes elaborados con papel de buena calidad e impresos en un banco de Nueva York. Se pretendía sustituir las emisiones anteriores, unificar la circulación de billetes legítimos y recuperar la confianza del público. Los billetes llamados "infalsificables" estuvieron garantizados con 20 centavos de oro nacional por cada peso.

El 25 de Julio de 1916 el Primer Jefe giró un instructivo que contenía medidas para regular las operaciones bancarias y la circulación de la moneda

En la constitución de 1917 se propuso señalar como facultad del Congreso de la Unión la de legislar sobre instituciones de crédito como una materia específica, separada de la mercantil. La propuesta fue aprobada por el Constituyente en forma unánime y en la fracción X del artículo 73, el Congreso Federal quedó facultado para legislar sobre instituciones de crédito, pero no sobre el servicio de banca y crédito en general<sup>74</sup>.

---

72 Ibidem Pág. 68

73 Ibidem Pág. 68

74 Márquez, José Juan. "Derecho Bancario" pág. 160

## 2.5 EL SISTEMA FINANCIERO DURANTE LA REFORMA AGRARIA DEL SIGLO XX.

A fines de la segunda década de este siglo, en la etapa posterior al movimiento armado revolucionario, México inició un período de desarrollo y estabilidad social que, bien o mal, lo indujeron al mundo moderno.

El Estado del México post-revolucionario buscó un modelo de desarrollo que lo justificara. poco a poco se fue conformando la concepción de un Estado rector con poder político y económico basado en un modelo económico que posteriormente se definiría como "sustitución de importaciones", es decir, se planteaba una estrategia de diversificación económica tendiente a disminuir la dependencia de las importaciones, en donde la "espiral sustitutiva" debería iniciar con la fabricación local de bienes de consumo, hasta llegar a sustituir la fabricación de bienes de capital.

En cuanto al campo, la unidad de producción, integrada al mercado nacional e internacional, seguiría siendo la hacienda, dando a la comunidad y al ejido, por medio de un reparto agrario limitado, una función más social que productiva, y vinculándolo a la hacienda como abastecedor temporal de mano de obra.<sup>75</sup>

El sistema bancario y crediticio entró en un proceso de modernización y se ha ido conformando hasta la forma en que lo conocemos en actualmente, como parte de un sistema financiero. En 1921 se publica un *Decreto de Devolución a sus Legítimos Representantes, de los Bancos y Bienes Incautados*, del mismo se desprende que la operación de las instituciones de crédito se confía a la costumbre bancaria y a las circulares específicas emitidas por el Gobierno Federal.

En 1924 se realiza una convención bancaria y en ese mismo año se publica la *Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios*, éste es el primer intento postrevolucionario por reglamentar a las instituciones de crédito, y lograr la confianza del público, en ella se establecen siete tipos de instituciones: bancos refaccionarios, fiduciarios, agrícolas, industriales, de depósito, hipotecario y un banco único de emisión. Asimismo, se prevé la creación de una Comisión Nacional Bancaria,

---

75 QUINTANA, Roberto Diego. "El sector agropecuario y los paradigmas del desarrollo económico mexicano", pág. 29

misma que empezó a funcionar al año siguiente, 1925<sup>76</sup>.

- **Banco de México.**

Como parte de la formación del sistema financiero se creó el *Banco de México* en 1925, publicándose también su primera ley orgánica. Originalmente era una sociedad anónima, con funciones de banca central, que surge como respuesta a la necesidad de tomar medidas radicales para resolver el problema de la emisión de billetes que se había gestado desde fines del siglo XIX. Sus primeras funciones fueron las de emisión de billetes (papel moneda), el control de la circulación monetaria y crediticia, ser tesorero y agente financiero de la federación, regular tasas de interés, fungir como cámara de compensación, manejar las reservas y controlar el mercado de valores. Durante sus primeros años operó como banca comercial, y no plenamente como banca central, hasta que su ley orgánica fue modificada en 1932, cuando se cancelan algunas operaciones con el público, y se obliga a los demás bancos a depositar en él sus reservas, asumiendo así, la estructura y funciones de una banca central<sup>77</sup>.

Un nuevo cambio se advierte en la segunda *Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios* en 1926 pues agrupa a los bancos industriales y agrícolas con los refaccionarios, regulándose a partir de dicha ley, las cajas de ahorro, las compañías de fianzas y los almacenes generales de depósito; asimismo, en ese mismo año se expide la Ley de Establecimientos de Fideicomiso<sup>78</sup>.

- **Banco Nacional de Crédito Agrícola S.A.**

Cabe hacer un paréntesis, en el citado año de 1926 se organizaron en México, los bancos del Estado, denominados *Instituciones Nacionales de Crédito*. Puesto que el nuevo marco constitucional permitió el establecimiento de organismos públicos, encargados de financiar sectores clave de la economía no atendidos de manera eficaz por los bancos

---

76 Derecho Bancario y contratos de crédito, pág. 53

77 Renace el crédito, pág. 74

78 Derecho Bancario y Contratos de Crédito, pág. 53

privados<sup>79</sup>. La participación social del Estado en éstas instituciones podía ser exclusiva o mixta. Este es el primer antecedente de la actual banca de desarrollo en México.

Dentro de las aspiraciones sociales, al iniciarse la Reforma Agraria con el proceso de reparto de la tierra, se evidenciaron las necesidades de financiamiento para apoyar a los pequeños agricultores y ejidatarios que requerían créditos oportunos y accesibles para el trabajo de la tierra y para la introducción de nuevas técnicas de explotación agropecuarias. El Estado se preocupó de manera prioritaria por el desarrollo social y económico del campo, que ya para entonces era uno de los sectores más vulnerables, procurándole apoyos a través del crédito. El primer banco que se instituyó con criterios de fomento fue el *Banco Nacional de Crédito Agrícola S.A.* (Bangrícola) con la publicación de la *Ley de Crédito Agrícola* y la *Ley de Bancos Regionales Agrícolas*. Dicho banco fue la primera institución que introdujo en sus operaciones además de un fin económico, uno fundamentalmente social<sup>80</sup>.

La Ley de Crédito Agrícola se fincaba en los siguientes principios: primero, el crédito agrícola requiere por su naturaleza de la organización previa de los usuarios; segundo, la garantía que asegure dichos financiamientos debe ser especial, diferente a la de otros tipos de créditos; tercero, debe darse en forma descentralizada y; cuarto, debe ser apoyada por subsidio gubernamental. Estos dos últimos principios se conservan en el actual banco de desarrollo rural. Esta ley crea un sistema de apoyo integrado por el Banco Nacional, las Sociedades Regionales y las Sociedades Locales de Crédito Agrícola.<sup>81</sup>

Dentro de la dinámica que caracteriza la regulación del sistema monetario y financiero, en 1931 se promulga la Ley Monetaria y la *Ley de Crédito Agrícola para Ejidatarios y Agricultores en Pequeño*. Derogando esta última a la promulgada en 1926; asimismo elimina el otorgamiento de créditos individuales en favor de particulares, autorizándose sólo para aquellos grupos de personas, ejidatarios y pequeños y medianos propietarios, organizados en sociedades de crédito agrícola con personalidad jurídica propia; en consecuencia, se liquidan varios bancos ejidales, que en el ínter se habían creado en

---

79 HERREJÓN "Las Instituciones de crédito. Un enfoque jurídico". Pág. 53

80 Derecho Bancario y Contratos de Crédito, pág. 54

81 BANRURAL. "60 años de apoyo crediticio al campo". Pág. 50

diversas entidades federativas y atendían a los ejidatarios organizados en cooperativas locales. Por otra parte, al sistema de crédito tutelado por Bangricola se integran otros bancos regionales y sociedades cooperativas agrícolas<sup>82</sup>.

Al año siguiente, en 1932, entra en vigor el *Código Civil* de 1928. se publica la tercera *Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares*. en la que se incluyen los fideicomisos como organizaciones auxiliares. Igualmente se crean otras *Instituciones Nacionales de Crédito*, con participación mayoritaria o total del gobierno, distinguiéndose en ella a los bancos oficiales; se modifica la Ley Orgánica del Banco de México, y se publica la *Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito*. que hasta la fecha es la que señala las reglas específicas de los contratos de crédito bancarios y de su operatividad.

En 1933 crece el sistema financiero al instituirse Nacional Financiera y el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (actualmente BANOBRAS), ambos de absoluta participación estatal. En 1934 se publican la Ley General de Sociedades Mercantiles y una nueva *Ley de Crédito Agrícola* por la que se autorizó nuevamente al Bangricola a otorgar créditos individuales, retornando a viejas políticas. Esta ley daba un carácter totalmente bancario a las operaciones de crédito agrícola.

Como parte del modelo de desarrollo económico de la nación y como respuesta a la cada vez mayor presión del campesinado por acceder a un pedazo de tierra, durante el régimen presidencial del general Lázaro Cárdenas se impulsó el reparto agrario y se fincaron en el campo mexicano las bases del desarrollo económico nacional.

- ***Banco Nacional de Crédito Ejidal S.A.***

Debido a que la problemática del campo no se había resuelto para entonces, el gobierno se ocupó de nuevo del problema del financiamiento agropecuario y decidió separar los mecanismos de dotación de crédito al campo: esto provoca la publicación de otra *Ley de Crédito Agrícola* en 1935.

---

82 Ibidem. Pág. 51

Con el objeto de obtener mayor eficiencia en los recursos financieros, el crédito rural quedó dividido en dos ramas: para pequeños propietarios por una parte, y para ejidatarios y comuneros organizados por la otra, con la finalidad de atender a estos subsectores de acuerdo a sus características. Las funciones del Bangrícola se concentraron en el financiamiento a pequeños propietarios, su capital de operación disminuyó considerablemente porque se creó un nuevo organismo bancario especializado en el sector ejidal, cuyo capital original provenía del primero: el *Banco Nacional de Crédito Ejidal S. A.*; (Banjidal)<sup>83</sup>.

Al naciente Banjidal se le dieron amplias funciones y facultades, además recibía dinero del Banco de México para incrementar su operación con los ejidos. A su funcionamiento y estructura de la ley se les calificó de ineficiencia, y se les atribuyó el ser causa en buena medida del proceso inflacionario de esos años, entre 1936 y 1946 dejó de recuperar 150 millones de pesos<sup>84</sup>.

En 1936 se emite la segunda Ley Orgánica del Banco de México, consolidándose como una banca central moderna. Al año siguiente se crea, con participación total del Estado, el Banco Mexicano de Comercio Exterior S.A., actual banco de desarrollo, que apoyó en primer término, las exportaciones agropecuarias, lo cual fue decisivo para captar recursos externos de diversos bancos y organismos internacionales de desarrollo que se canalizarían al sector.

## **2.6 DE LA REFORMA AGRARIA A LAS REFORMAS DEL SISTEMA BANCARIO Y DEL 27 CONSTITUCIONAL**

Como producto del reparto agrario, se amplió el mercado interno debido a la demanda de productos manufacturados, además se generó un excedente económico en la actividad agropecuaria y se incrementó el ahorro interno, lo que permitió financiar la diversificación económica e industrial<sup>85</sup>.

---

<sup>83</sup> BANRURAL, "60 años de apoyo crediticio al campo". Pág. 53

<sup>84</sup> Dávalos Méjía, Carlos Felipe, "Derecho Bancario y Contratos de crédito". Pág.

<sup>85</sup> QUIINTANA, Roberto Diego, "El Sector Agropecuario y los Paradigmas del Desarrollo Económico Mexicano, pág. 29

A partir de 1940 se inicia, según los historiadores, una etapa de modernidad en el país, pues se consideraban concluidas las reformas social y económica como productos de la revolución. La situación nacional e internacional se transformó en todo género.

Así, en 1941 se promulga la cuarta *Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares*, que fue el sustento de la actividad bancaria durante muchos años y es la base de la legislación bancaria de las últimas décadas. El artículo 2º de esta ley señalaba; que la actividad bancaria podían realizarla particulares organizados como sociedad anónima, que obtuvieran concesión por parte de la Secretaría de Hacienda, para poder celebrar alguna de las operaciones que este artículo señalaba a cada de banco. Este artículo fue modificándose con el tiempo, de tal forma que, en un momento dado, se integraron cuatro tipos de bancos especializados según las operaciones que tenían permitido realizar: depósito, financieras, de capitalización e hipotecarias. Los bancos de capitalización desaparecieron algunos años después<sup>86</sup>

Respecto a los bancos de depósito, éstos estaban autorizados para captar recursos mediante depósitos a la vista y en cuenta de cheques; los financieros, mediante la emisión de bonos financieros, pagarés y depósitos a plazo; y los hipotecarios, mediante la emisión de bonos hipotecarios, garantizando sus operaciones con la emisión de cédulas hipotecarias y depósitos a plazo<sup>87</sup>.

Particularmente los bancos de depósito canalizaban su captación mediante operaciones de descuento, de créditos a plazos de 180 y 360 días como máximo, de créditos para la exportación de productos manufacturados y para la adquisición de bienes de consumo duradero, avíos y refaccionarios, operaciones de reporto y anticipos sobre valores<sup>88</sup>.

Tratándose de las instituciones financieras, éstas operaban sus recursos realizando operaciones que actualmente se conocen como "capital de riesgo" (participación accionaria), realizaban operaciones con valores y efectos de cualquier clase, concedían préstamos con garantía de documentos provenientes de operaciones de compraventa en abonos, otorgaban préstamos y créditos de avío y refaccionarios, simples y en cuenta

---

86 Herrejón, Hermilo. "Las Instituciones de crédito. Un enfoque jurídico". Pág. 40

87 Ibidem. Pág.42

88 Ibidem.Pág.42

corriente. para la adquisición de bienes de consumo duradero, con garantía hipotecaria o fiduciaria para la industria, ganadería o agricultura; aceptaciones, endoso y aval de títulos de crédito, entre otros.

Las más limitadas eran las instituciones de crédito hipotecarias, las cuales sólo otorgaban créditos para obras, mejoras y compra, de bienes inmuebles, u otra inversión rentable y productiva.

Las operaciones de ahorro y de fideicomiso eran accesorias a algunos de estos bancos especializados, y se prestaban a través de departamentos separados. Los departamentos de ahorro además de recibir este tipo de depósitos, realizaban algunas operaciones activas. Los fiduciarios realizaban mandatos y comisiones además de cualquier tipo de fideicomisos<sup>89</sup>.

En 1942 se promulga otra *Ley de Crédito Agrícola*, que modifica una vez más el sentido de la anterior e incorpora ciertas organizaciones como las sociedades de crédito agrícola y las uniones de sociedades de crédito agrícola, uno de los antecedentes más notables de las Uniones de Crédito que considera nuestra legislación actual como organización auxiliar del crédito. Cuatro años más tarde se modificó la estructura y denominación del Bangrícola por el de *Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero S. A.*. También se incrementa su capital social mediante la emisión y suscripción de acciones hechas por el gobierno federal, los estatales y el D.F., y en una parte minoritaria por las sociedades y uniones de crédito.

#### • **Fondos de Fomento Económico**

Al inicio de la segunda mitad del presente siglo, el sistema bancario formado con instituciones privadas, públicas y mixtas, se complementó con la creación de los *Fondos de Fomento Económico*. El gobierno federal encontró en la figura del fideicomiso público la base para la constitución de dichos fondos; estableció dentro del Banco de México y de las propias Instituciones Nacionales de Crédito (para actuar como fiduciarias).

---

<sup>89</sup> Ibidem, Pág.42

mecanismos que le permitieran estimular el financiamiento de las actividades consideradas como esenciales para el desarrollo económico del país, a la fecha no alcanzado. De esta forma el otorgamiento de créditos, por parte de todo el sistema bancario, hacia sectores estratégicos de la economía, se vio apoyado y garantizado a través de estos fondos. Con la constitución de estos fideicomisos públicos el Estado en su calidad de fideicomitente afectó los recursos necesarios para financiar diversas actividades consideradas como estratégicas<sup>90</sup>.

Con relación a esta figura, en el mes de diciembre de 1954 se publicó la Ley que crea el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura, manejado en fideicomiso por el Banco de México, cuya función fue garantizar a las instituciones de crédito privadas la recuperación de los créditos otorgados para la agricultura, descontar con ellas los títulos de crédito provenientes de préstamos agropecuarios, abrir créditos y otorgar préstamos a las instituciones de crédito para que a su vez concedieran créditos a los agricultores y las demás que se fijaron en sus reglas de operación. Posteriormente se crearon otros fideicomisos importantes que conformarían lo que hoy conocemos como FIRA, Fideicomisos Instituidos con relación a la Agricultura, con quien aún descuenta la banca de desarrollo rural, entre otras<sup>91</sup>.

Bajo esta dinámica, en 1955 se promulga la última *Ley de Crédito Agrícola* que nuevamente trata de reorganizar el sistema de crédito agrícola y ganadero para convertirlo en uno más eficiente. En 1960 se fundan los bancos agrarios, destinados a atender las necesidades de crédito de los ejidatarios y comuneros organizados bajo el régimen de responsabilidad solidaria<sup>92</sup>.

El modelo de concentración de la riqueza urbano-industrial en México, que era la expresión del modelo de sustitución de las importaciones, fincaba el desarrollo económico del país, en el ahorro interno y no en financiamiento externo. Los recursos para lograr la diversificación económica, en lo fundamental provinieron del sector agropecuario, que durante esta época es "modernizado", en regiones de alta productividad, promovidas por el Estado a través de un modelo de desarrollo regional, por cuencas hidrológicas y

---

90 Herrejón, Hermilo. "Las Instituciones de crédito. Un enfoque jurídico". Pág.59

91 Ibidem, Pág. 60

92 Dávalos Mejía, " Derecho Bancario y Contratos de Crédito". pág.58

distritos de riego<sup>93</sup>.

Hasta mediados de los años sesenta esta estrategia parecía haber sido un éxito, al grado de que a sus inicios se llegaron a exportar granos básicos, dando lugar a un aparente "milagro mexicano". Este modelo pronto se topó con serias limitaciones y contradicciones que derivaron en una crisis agrícola de la que el país no ha podido salir<sup>94</sup>, debido entre otras causas, a que dicho modelo de desarrollo económico fue seguido hasta inicios de los años ochenta.

- **Banco Nacional Agropecuario S.A.**

En 1965 se instituye por decreto presidencial, como banco de segundo piso, el *Banco Nacional Agropecuario, S. A.*, (Banagro) con el fin de fortalecer a la banca nacional del sector rural, mediante la coordinación, incremento y depuración de su funcionamiento, según señala la exposición de motivos del decreto que autoriza su creación, el cual apunta, la conveniencia de llevar a cabo la descentralización del crédito agrícola a efecto de que llegue en forma expedita y oportuna a sus destinatarios: para ello, era necesario que los bancos regionales de los bancos agrícola y ejidal, operaran con conocimiento directo de las características de la localidad donde desarrollarían sus funciones y pudieran actuar con autonomía e independencia<sup>95</sup>.

El Banagro fue creado con la intención de unificar los mecanismos de crédito al campo, ir apoyando paulatinamente a los bancos regionales agrícola y ejidal, y sustituir a sus respectivos bancos nacionales, para eliminar la serie de vicios e irregularidades que se habían creado, las políticas descoordinadas de crédito y el desperdicio de recursos por la duplicidad de gastos administrativos. Sin embargo, Bagrícola y Banjidal continuaron apoyando a sus bancos regionales y Banagro comenzó a establecer bancos operativos en distintas partes de la república. Debido al respaldo del Gobierno Federal, el Banagro se convirtió en pocos años en el más poderoso de los tres sistemas con que entonces se

---

<sup>93</sup> Quintana, Roberto "El sector agropecuario y los paradigmas del desarrollo económico mexicano", pág. 29

<sup>94</sup> Ibidem., pág. 30

<sup>95</sup> Banrural. "60 años de crédito agrícola en México", Pág. 58

contaba<sup>96</sup>

Un cambio importante a ley bancaria se dio en 1970, hasta entonces, no se permitía que una misma institución pudiera ofrecer a su clientela un paquete de servicios bancarios y financieros, sin embargo, ya era necesaria la integración de instituciones de diversa especialidad para complementarse y ofrecer los servicios en conjunto. Con las reformas a la ley se estimuló la creación de grupos financieros que controlaron la mayoría de los recursos bancarios. Los bancos de depósito adquirieron acciones representativas de capital de una o varias instituciones financieras o hipotecarias. Cada grupo inició un proceso de unificación para integrar varios bancos bajo una sola estructura administrativa, aunque en realidad se trataba de distintas sociedades anónimas<sup>97</sup>.

El desarrollo de los grupos bancarios condujo posteriormente a la banca múltiple, la ley bancaria fue reformada nuevamente a principios de 1975, conforme a lo cual, la concesión para practicar operaciones financieras, de depósito e hipotecarias, se otorgaría a sociedades fusionantes o resultantes de fusión, con la finalidad de que su estructura fuera más sana al despiramidar los capitales de las diversas instituciones que formaban un grupo<sup>98</sup>.

- ***Banco Nacional de Crédito Rural S.A.***

Las instituciones de crédito destinadas a apoyar el campo se habían agregado en forma desintegrada, actuando competitiva y contradictoriamente. Esta situación obstaculizaba la acción hacia el campo, haciéndose necesaria una reforma total<sup>99</sup>.

En enero de 1975 el Ejecutivo Federal unificó la administración de los tres bancos nacionales, se nombró un solo director general, señalándose la necesidad de contar con un mecanismo eficiente de coordinación en el manejo de los recursos destinados al

---

96 Ibidem Pág. 70

97 Herrejón, Hermilo "Las Instituciones de crédito. Un enfoque jurídico". Pág. 45

98 Ibidem. Pág. 46

99 BANRURAL. " 60 años de crédito agrícola en México". Pág. 70

sector. Se retomó la idea de descentralización del crédito rural a través de una mejor regionalización, y se formó un grupo de trabajo para reformar la legislación relativa al crédito rural. El 7 de julio se publicó el decreto que a su vez modifica al de creación del Banagro en el sentido de que los Bancos Agrícola y Ejidal se fusionan e incorporan al Banco Agropecuario, mismo que cambia su denominación por la de *Banco Nacional de Crédito Rural S.A.*, asimismo, se establecen doce Bancos Regionales de Crédito Rural con áreas geográficas para su operación bien delimitadas, que en conjunto abarcan, hasta la actualidad, toda la república, absorbiendo las funciones de los demás bancos regionales. Por otra parte se dispuso que también se incorporaran las filiales de los bancos fusionados<sup>100</sup>.

En abril de 1976 se publica la *Ley General de Crédito Rural*, cuyo contenido analizaremos en el capítulo 6. Esta nueva ley organizó, a partir de entonces y hasta 1986, al *Sistema BANRURAL*, unificando el sistema oficial de crédito rural. Fue la última ley que reguló específicamente al crédito rural desde varios puntos de vista, se derogó parcialmente diez años después y se abrogó en 1992 con la Ley Agraria.

En 1976 ante el rápido desarrollo de los grupos bancarios, la Secretaría de Hacienda expidió las *Reglas para el establecimiento y Operación de Bancos Múltiples*, con ello se constituyeron 33 bancos múltiples, producto de la fusión de 163 instituciones de crédito. Al año siguiente se modifica la Ley de Crédito Rural, con el fin de modernizar el Sistema Banrural ampliando la lista de sujetos de crédito, a todas aquellas personas morales previstas por las leyes que se dedicaran a actividades agropecuarias.

En 1978 se volvió a modificar la Ley Bancaria, para incorporar un capítulo especial sobre banca Múltiple, considerada ya como un nuevo tipo legal de institución que podía celebrar operaciones de banca y crédito.<sup>101</sup>

La nación mexicana llega a la década de los ochenta insistiendo en un desgastado

---

100 Ibidem, Pág. 72

101 Herrejón, Hermilo. "Las instituciones de crédito. Un enfoque jurídico". Pág. 49

modelo de económico de sustitución de importaciones. fincado en el fomento de polos industriales de desarrollo urbano. Sin embargo, hay diferencias fundamentales, que conviene destacar en esta época: el descubrimiento de grandes reservas petroleras que, según el discurso oficial, vendrían a relevar al agotado sector agropecuario, de su función de sostén económico. El petróleo sería ahora la fuente interna de financiamiento para el desarrollo nacional.<sup>102</sup>

Con la caída de los precios del petróleo y la crisis de la deuda externa México pierde su autonomía subordinando la política económica a los lineamientos del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, que a partir de 1982 ha condicionado los futuros préstamos al Gobierno Mexicano, a la adopción de medidas de estabilización monetaria y de ajuste económico y estructural, dictadas por el nuevo modelo económico de corte monetarista, conocido como neoliberalismo.<sup>103</sup>

Por lo que se refiere al sistema financiero, la década de los ochenta trajo una serie de cambios importantes. En 1981 se creó la Ley de Fomento Agropecuario, que permitió la asociación para la producción entre ejidatarios y no ejidatarios, sin importar la forma de tenencia de la tierra. A principios de 1982, Banrural adoptó el carácter de banca múltiple, con el objeto de captar mayores recursos financieros a través del depósito y el ahorro, para invertirlos en operaciones comerciales, y realizar además operaciones hipotecarias y fiduciarias.

- ***Monopolio del Estado en la prestación del servicio de banca y crédito.***

El 1º de septiembre de 1982 se publicaron dos importantes decretos: el primero, establece la nacionalización de la banca privada; y el segundo, establece el control generalizado de cambios. El primer decreto "expropió" la banca privada y estableció el monopolio del Estado en la prestación del servicio, ahora público, de banca y crédito; modificando el régimen societario de los bancos de Sociedades Anónimas a Sociedades Nacionales de Crédito, reformando con esto sus características administrativas. Por otra

---

<sup>102</sup> Quintana, Roberto Diego, "El sector Agropecuario y los paradigmas del desarrollo económico mexicano", pág. 32

<sup>103</sup> Ibidemen, pág. 33

parte se transformó al Banco de México en organismo descentralizado. La actividad bancaria se convirtió, a partir de entonces, en actividad exclusiva del Estado.

En 1983 se derogó parcialmente la ley bancaria de 1941. De manera simultánea, entró en vigor una nueva ley de transición: La *Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito*. Ambas leyes fueron el sustento de la actividad bancaria entre 1983 y 1985. En primera instancia se pusieron en práctica las nuevas estructuras de la ley de 83, pero en los años inmediatos posteriores a la "expropiación", señala Dávalos Mejía, parecería como si el gobierno tratara de atemperar el carácter total y definitivo de la expropiación, otorgando facultades para captar el ahorro privado, a los intermediarios bursátiles con el fin de ofrecer crédito, también privado, y hacer captaciones masivas a través de diversos instrumentos financieros<sup>104</sup>. En su opinión, lo anterior se debió a que el gobierno intentó paliar el déficit de crédito que se afrontaba por las altas tasas de interés, permitiendo una mayor participación de la inversión privada en el sistema crediticio. Todo lo anterior, en función ya, del modelo económico neoliberal.

Una segunda *Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito* se publicó el 14 de enero de 1985; ésta organizaba en su mayor parte, las bases estructurales de las Sociedades Nacionales de Crédito encargadas de ejercer la banca tradicional como instituciones del estado, y la otra parte organizaba el conjunto de las operaciones y contrataciones de los bancos. En ese mismo año se publicaron los reglamentos orgánicos de las ahora Sociedades Nacionales de Crédito y la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, la cual regula a éstas, separáncolas de la legislación bancaria.

Respecto de las Instituciones Nacionales de Crédito, fue hasta el 12 de julio de 1985 cuando se expidieron los decretos de transformación de Sociedades Anónimas a Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones de Banca de Desarrollo, entre ellas, todos los bancos integrantes del Sistema Banrural. Al año siguiente, se expiden las leyes orgánicas de las diversas Bancas de Desarrollo. Entre ellas La Ley Orgánica del Sistema Banrural que, como señalamos anteriormente, deroga la parte de la Ley General de Crédito Rural, relativa a los objetivos y organización del sistema, dejando en vigor la parte

---

<sup>104</sup> Dávalos Mejía, "Derecho bancario y Contratos de crédito", pág.63

que regula a los sujetos de crédito, a las operaciones de crédito rural y a las operaciones especiales de apoyo al crédito rural.

Durante 1987 y 1988 se consolida la nueva organización de la banca, su actividad se muestra estable, aunque por muy poco tiempo. Asimismo, durante esta época se desarrollan las actividades de otros integrantes del sistema financiero.

## 2.7 EL NEOLIBERALISMO Y EL DESARROLLO RURAL

En este último apartado nos vamos a referir a los cambios que se produjeron a partir de 1989 en la política económica, financiera y rural, que trajeron consigo modificaciones a la legislación. Estos cambios se sustentan en el "neoliberalismo" que podemos definir como: la doctrina filosófico-económica basada en los principios de la libre empresa y la no-intervención del estado en la economía.<sup>105</sup>

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid, cuyo sexenio queda registrado en la historia como el sexenio de "cero" crecimiento económico, comenzaron a reflejarse las ideas neoliberales en la política y la economía, y bajo el mandato de Carlos Salinas de Gortari se mostraron en forma evidente, en la desregulación del Estado hacia la economía y la política de apertura internacional al comercio.

Dávalos Mejía apunta que con la forma de gobierno "Salinista", los sistemas financiero y parafinanciero se impactaron en una planeación sustentada, "orientada a procurar beneficios a las clases necesitadas", mediante el aumento en el producto interno bruto, la eficiencia en el gasto público y la adecuada distribución de todos los recursos; que una de las medidas era la apertura del mercado interno a los medios internacionales, creando las condiciones para entrar en la "competencia"<sup>106</sup>. Después de algunos años se ha observado que los resultados de la política económica no han sido los que se proyectaban.

De acuerdo con ésta nueva versión del neoliberalismo el problema de las crisis

---

105 MÉNDEZ, Morales Silvestre J. "Fundamentos de economía", pág. 78

106 Dávalos, Derecho Bancario y Contratos de Crédito, pág. 64

productivas, del desempleo, de los bajos salarios, de la pobreza, se reduce a una asignación ineficiente de los recursos productivos debido a las distorsiones del mercado, producto del proteccionismo económico y del intervencionismo estatal en la economía. La inversión privada de preferencia extranjera, es considerada el principal motor de la economía<sup>107</sup>. Con ese sentido de "modernidad", se modifican diversos ordenamientos del sector primario de la economía y del sector financiero.

- ***Restablecimiento del régimen mixto en la prestación del servicio de banca y crédito***

En 1990, ya bajo el mandato de Carlos Salinas, volvió a darse un cambio radical en el sistema financiero y bancario. Como pasos previos al restablecimiento del régimen mixto de la prestación del servicio de banca y crédito, se modificó la legislación en materia de seguros, fianzas, organizaciones y actividades auxiliares del crédito, mercado de valores, operaciones bursátiles, etc., para adaptarlos a la nueva política económica.

En el mes de junio se modificaron los artículos 28 constitucional, derogándose el párrafo 5º; que atribuía al Estado la prestación exclusiva del Servicio de Banca y Crédito; y el art. 123 apartado A) fracción XXXI, y el B) fracción XIII bis, para que las relaciones laborales entre las Instituciones de Crédito y sus trabajadores se rigieran por el apartado A), con el fin de "restablecer el régimen mixto en la prestación del servicio de Banca y Crédito". Posteriormente, se publicaron la nueva Ley de Instituciones de Crédito, la Ley para Regular a las Agrupaciones Financieras y se reformó la Ley del Mercado de Valores.

La exposición de motivos de la Ley de Instituciones de Crédito, publicada en el D.O.F. el 27 de junio de 1990, señala como razones fundamentales para realizar los cambios en el sistema bancario: "primero, la impostergable necesidad de que el Estado concentrara su atención en el cumplimiento de sus objetivos básicos, a saber, dar respuesta a las necesidades sociales de la población y elevar su bienestar sobre las bases productivas y duraderas; segunda, que en el cambio profundo de las realidades sociales en nuestro país, así como de las estructuras económicas del propio papel del Estado e, incluso, del

---

107 QUINTANA, Diego Roberto, "El Sector agropecuarios...", pág. 28

sistema financiero mismo, ha modificado de raíz. las circunstancias que explicaron la estatización de la banca, en septiembre de 1982; y tercera. el propósito de ampliar el acceso y mejorar la calidad de los servicios de banca y crédito en beneficio colectivo<sup>108</sup>. En la exposición de motivos se muestran claramente las ideas. que consideraban que el Estado. al dejar de invertir recursos en el sistema bancario. podría destinarlos a satisfacer las demandas de la población que es su función principal. Sin embargo se consideró conveniente conservar, en los mismos términos. el régimen bajo el cual venían operando las instituciones de banca de desarrollo

El Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo 1990-1994 (PRONAFIDE), publicado a fines de diciembre de 1990, señala como objetivo de la política de financiamiento, el fortalecimiento del ahorro público para financiar mayor inversión en infraestructura y aumentar su rendimiento social; promover la captación del ahorro externo y estimular la inversión extranjera; y, profundizar la modernización del sistema financiero para acrecentar la captación del ahorro nacional y canalizarlo a la inversión productiva.

Ya para entonces se habían liberado los mercados financieros. y adecuado la legislación correspondiente. Lo primero permitió a la banca establecer libremente las tasas y plazos de las operaciones pasivas y sustituir el encaje legal por un coeficiente de liquidez; lo segundo. tuvo como intención fortalecer al sistema y hacerlo más competitivo, propiciando mayor capitalización e integración del sector para aprovechar economías de escala y así agilizar su operación.

El criterio del PRONAFIDE vigente en ese entonces era elevar la competitividad de la banca, frente a otros intermediarios financieros mediante un conjunto de acciones contenidas en este instrumento de política.

Respecto a la modernización del sector agropecuario. siguiendo a Luis Téllez kuensler, se habló de una redefinición amplia del papel del Estado en la promoción del desarrollo rural, el Estado no se retiraría del campo, sino que redefiniría su papel para instrumentar esquemas de apoyo más efectivos y, a la vez. más equitativos. Señala que no deben mantenerse actitudes paternalistas por parte del Estado. ineficiencias en el ejercicio del

---

<sup>108</sup> BANRURAL, "Ley de Instituciones de Crédito". Exposición de motivos. pág. V

gasto público, tutelajes sobre los productores, o esquemas de subsidio o protección al sector productivo sin una clara justificación económica o social, ya que ello operaría en detrimento del resto de la sociedad, urbana y rural.<sup>109</sup>

Ahora bien, respecto al sistema financiero de fomento, se señaló que era fundamental, apoyándose esencialmente en cuatro tareas: Modernización y fortalecimiento de las instituciones financieras de fomento (se reestructuró Banrural y se creó Agroasemex); la adecuación de su marco jurídico, la canalización eficiente y equitativa de los recursos crediticios y, la desincorporación de las entidades que ya hubieran cumplido su objetivo (se liquidó ANAGSA).

Por su parte se pretendió que los fondos de fomento orientaran sus acciones al apoyo preferente de proyectos de inversión con alta rentabilidad social, tal fue el caso de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) y el Fideicomiso para Crédito en Areas de Riego y Temporal (FICART), entre otros. El programa consistiría, a su vez, en programas de: descuento, paquetes integrales de asistencia técnica y servicios complementarios al crédito, tales como garantías, estudios de preinversión y capacitación de los acreditados.

Estas políticas se acompañaron de otros criterios enfocados al tratamiento preferente de ciertos sectores; se expide el Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994, el cual contiene un apartado relativo al financiamiento como instrumento de estímulo y apoyo a ese sector. Con ese fin se establecen nuevos estratos de productores y se redefinen las funciones de las instituciones que conforman al sector financiero rural; así, se consideraron tres estratos de productores: De zonas marginadas, con potencial productivo y, los que actúan dentro de la agricultura comercial; confiando a PRONASOL la atención de los productores de zonas marginadas con bajo potencial productivo. Los dos últimos estratos que no tuvieran acceso a la entonces nacionalizada banca comercial, serían atendidos por la banca de desarrollo rural, los fideicomisos y, fondos de fomento económico; dando tratamiento preferente a los productores con potencial productivo.

Como innovación de la política en este ramo, se consideró el otorgamiento del crédito basándose en la concertación y corresponsabilidad de los productores, mediante la

---

<sup>109</sup> TÉLLEZ, Kuenzler Luis "La modernización del sector agropecuario y forestal", pág. 308

operación de asambleas y consejos consultivos.

Finalmente, los productores de agricultura comercial, se previó que fueran atendidos por la banca comercial en coordinación con las fuentes de descuento del sector rural.

Este conjunto de instrumentos se fundamentaron con múltiples reformas a la legislación agraria, entre las que destacan, las reformas al artículo 27 constitucional, de la que nos ocuparemos en el capítulo 6; y la promulgación de la nueva Ley Agraria en enero y febrero de 1992, respectivamente; como parte del proceso de modernización del sector agropecuario. Se consideró que dichos instrumentos jurídicos ya habían sido rebasados por la realidad y requerían ajuste.

Con relación a las reformas del artículo 27 constitucional y su ley reglamentaria en materia agraria, el criterio adoptado fue de carácter esencialmente económico, fundamentándose en la idea de que el capital debe ir al campo y de que se permita que las sociedades mercantiles puedan poseer y explotar las tierras, ya que mediante las sociedades por acciones el campesino puede tener acceso al capital indispensable para modernizar la producción e incrementar sus ingresos.

Con este mismo criterio se promulgó la Ley Agraria de 1992, la cual a partir de las reformas al 27 constitucional, reconoce a los ejidos y a las comunidades como personas jurídicas, regula la certidumbre en la tenencia de la tierra y el desarrollo de la justicia agraria.

Para complementar las políticas de apoyo financiero al campo, se crearon diversos programas adicionales entre los que destaca PROCAMPO, a cargo de la Secretaría de Agricultura, y Recursos Hidráulicos. Como habremos de advertir en el capítulo 5 de esta tesis, PROCAMPO es un complemento de las reformas a la legislación agraria y de los nuevos programas como Apoyo a la Producción y Empresas de Solidaridad (PRONAES), Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), y los programas de ASERCA; todos ellos formaron parte de la reforma integral del campo, que se basa en el principio de que los productores dirijan su propia transformación con libertad; justamente este principio es el elemento representativo del "Neoliberalismo" en el campo.

En nuestra particular apreciación, cabe la duda en cuanto a que si estaba en óptimas condiciones el campesino, para asumir esas libertades que le otorgó el "neoliberalismo Salinista".

El régimen político del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), comienza por reconocer que "no se cuenta con un sistema financiero rural que ofrezca servicios competitivos. No existen instituciones regionales que cubran los requerimientos de los productores y los costos de intermediación son altos."<sup>110</sup>

También reconoce que los programas del sector rural, no han alcanzado los beneficios esperados, debido entre otros factores, a que no se les ha acompañado con políticas y acciones adecuadas.<sup>111</sup>

Para contrarrestar los efectos negativos a que alude el citado Plan Nacional de Desarrollo, señala que "El actual sistema financiero dedicado al campo se transformará, con objeto de propiciar la economía agropecuaria, de llevar al medio rural los modernos instrumentos de ahorro y de ofrecer servicios competitivos."

Con el fin de normar las políticas financieras, se expide el Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo, 1996-2000, del cual poco se puede comentar puesto que no contempla la fundamentación legal, ni expresa líneas, estrategias o acciones a seguir; de hecho se trata de un conjunto de tablas estadísticas.

A tres meses de iniciado el presente sexenio, aún no se perfila la política del Sistema Financiero Rural.

A partir de este capítulo y de las definiciones expresadas en el anterior, se obtienen algunos elementos que permitirán presentar las clasificaciones del crédito a que se refiere el capítulo siguiente de esta tesis.

---

110 PODER EJECUTIVO FEDERAL. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 apartado 5.9.

111 Ibidem, apartado 5.9.

## CAPITULO 3

### CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN Y CARACTERÍSTICAS DEL CRÉDITO Y FINANCIAMIENTO RURAL

En un sentido estricto puede decirse que cualquier clasificación del crédito y el financiamiento, en esencia son de carácter económico, pues como se ha expresado en el capítulo 1 de esta tesis, se trata de una operación que implica la movilidad de recursos que inciden en las condiciones económicas de quienes intervienen; no obstante, hay que recordar que dicha operación también implica el establecimiento de derechos y obligaciones para las partes, lo que permite hablar de criterios jurídicos, independientemente de que estén contenidos o no en la legislación; además, el hecho de que el crédito y el financiamiento tengan una expresión monetaria en nuestro sistema, prevé la idea de establecer criterios financieros.

De acuerdo a lo anterior, en este apartado se adoptan tres enfoques diferentes, el jurídico, el económico y el financiero, para la clasificación del crédito y del financiamiento, según el caso, considerándose los factores que permiten las divisiones aquí expuestas, aunque en el caso de nuestra legislación, cabe aclarar que no contempla en sí una división concreta de dichas operaciones, pues indistintamente habla de las diversas modalidades de éstas, de ahí que tratándose de la ley sólo pueda hacerse referencia, al criterio que se esté manejando en un momento dado.

La falta de criterios de clasificación no se presentan desde el punto de vista económico y financiero, pues estos casos permiten caracterizaciones en cada modalidad, que conduce necesariamente a catalogarlo en forma específica.

Ahora bien, se ha considerado necesario elaborar estas clasificaciones, atendiendo a que en la práctica, no todas las modalidades del crédito y del financiamiento operan significativamente en el medio rural, que es el sector al que nos abocamos, ni son atendidas por todos los intermediarios; de manera que a partir de este capítulo se consideran las formas representativas en la economía campesina.

Estimamos también que es de interés el efectuar estas clasificaciones en cuanto nos

permitirán reunir elementos que caractericen el crédito y el financiamiento en el sector rural. dentro del cual, de acuerdo a la legislación vigente. se puede beneficiar a cualquier agente económico de dicho sector.

A continuación aludimos separadamente a los tres ámbitos de clasificación previstos para este trabajo:

### **3.1. CRITERIO JURÍDICO**

Este punto está delimitado al análisis de cuatro ordenamientos jurídicos: Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, Ley de Instituciones de Crédito, Código de Comercio y, Código Civil; ya que estos cuatro instrumentos delimitan los tipos y modalidades de crédito y préstamo que se dan en la práctica.

El orden adoptado para este punto, obedece al nivel de profundidad que tiene el legislador en la división de los conceptos que sobre préstamo y crédito maneja, considerándose a nuestro entender que, es la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito la que presenta una mayor distinción al respecto.

#### **3.1.1. CRITERIO DE LA LEY GENERAL DE TÍTULOS Y OPERACIONES DE CRÉDITO**

En este ordenamiento se incluye una clasificación que asume un criterio genérico, de tal suerte que en ella pueden considerarse todos los tipos de préstamo o de crédito. En primera instancia los clasifica en crédito simple y, crédito en cuenta corriente.

El crédito simple se entiende como la operación en virtud de la cual se concede una cantidad de dinero, por una sola ocasión, es decir, el procedimiento se extingue en un único acto (art. 291 de la ley en cuestión).

Por su parte el crédito en cuenta corriente es aquél en virtud del cual, el acreditado puede hacer diversas remesas, antes de la fecha fijada para el reembolso total o parcial de las sumas dispuestas, atendiendo a la revolvencia que se presente en el uso del dinero (Art.

296 de la propia ley).

Entre estas dos formas se advierte una diferencia relevante, que es el hecho de que, en el primero se trata de un acto instantáneo y, en el segundo, de actos sucesivos, aunque, cabe aclarar que ésta no es la diferencia sustantiva, pues desde un punto de vista económico, es la movilidad de los recursos y, desde el punto de vista jurídico, es el momento en que se crea y extingue la obligación, pues tratándose del crédito simple, el proceso de generación y extinción de ésta coincide. Las operaciones de crédito simple y en cuenta corriente, no son privativas de las instituciones bancarias, es decir, pueden darse entre personas físicas o jurídico colectivas indistintamente.

Asimismo establece otra clasificación del crédito destinado a la producción agrícola, tomando en cuenta el destino del mismo: crédito de habilitación o avío y, crédito refaccionario definidos en los artículos 321 y 323 respectivamente de la ya citada Ley, estos preceptos señalan:

“321. En virtud del contrato de crédito de habilitación o avío, el acreditado queda obligado a invertir el importe del crédito precisamente en la adquisición de materias primas y materiales, y en el pago de los jornales, salarios y gastos directos de explotación indispensables para los fines de su empresa”

Esta modalidad del crédito asume las siguientes características:

- Establece para el acreditado la obligación de invertir los recursos del crédito, en un fin específico, conocido y aceptado por el acreedor.
- El crédito deberá aplicarse en cualquiera de los renglones correspondientes a los costos de producción, adquisición de insumos, materiales, pagos de salarios y gastos directos de explotación indispensables para los fines de la empresa.
- La garantía se constituye con las materias primas y materiales adquiridos y, con los frutos, productos o artefactos que se obtengan con el crédito.
- Puede ser otorgado en los términos de la Sección relativa a la “Apertura de Crédito” de la ley que nos ocupa.

Por su parte, al hablar de crédito refaccionario nos dice el artículo 323. "En virtud del contrato de crédito refaccionario, el acreditado queda obligado a invertir el importe del crédito precisamente en la adquisición de aperos, instrumentos, útiles de labranza, abono, ganado o animales de cría; en la realización de plantaciones o cultivos cíclicos o permanentes; en la apertura de tierra para el cultivo, en la compra o instalación de maquinaria y en la construcción o realización de obras materiales necesarias para el fomento de la empresa del acreditado". Cabe señalar que el "abono", a que se refiere este artículo, es un insumo para la producción, por lo que debería quedar comprendido dentro del crédito de avío

Asimismo, para el crédito refaccionario señala otros destinos, pero en todo caso el criterio de clasificación adoptado por esta Ley no se vulnera, pues se preserva la idea del destino que se deberá dar a los recursos obtenidos por este medio, correspondiendo al avío el de pagar los costos de producción, mientras que el refaccionario tiene como finalidad la capitalización de las unidades económicas.

- Igualmente, se obliga al acreditado a la aplicación de los recursos del crédito en un fin específico que, también deberá ser conocido y aceptado por el acreditante.
- El destino concreto será: La adquisición de aperos, instrumentos, útiles de labranza, abonos, ganado o animales de cría; a la realización de plantaciones y cultivos cíclicos y permanentes; a la apertura de tierras para cultivo, a la compra o instalación de maquinaria y, a la construcción o realización de obras materiales necesarias para el fomento de la empresa; si se pactara, también podrá destinarse en parte, a cubrir deudas fiscales a cargo del acreditado o de su patrimonio.
- La garantía se establece simultánea o separadamente, sobre las adquisiciones efectuadas con los recursos del crédito, así como con los frutos o productos futuros pendientes o ya obtenidos de la empresa a la que se destina el "préstamo".
- El crédito podrá otorgarse en los términos de la Sección Primera, relativa a la "Apertura de Crédito" de la ley invocada al título.

Estas dos modalidades de la operación crediticia, causan especial atención para el presente trabajo, en virtud de que actualmente son los que predominan en el medio rural.

### 3.1.2. CRITERIO DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO

Como ya quedó apuntado en el capítulo 1, este ordenamiento maneja los conceptos de crédito, préstamo y financiamiento con acepciones diferentes, sin embargo en ningún momento establece los elementos distintivos entre éstos, tampoco determina tratamientos específicos para cada uno; de hecho no regula tales operaciones, sino que delimita a las instituciones que pueden ejercerlas y los términos en que habrán de hacerlo.

Lo lógico sería pensar que tales aspectos se consideran en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, pero tampoco ese ordenamiento contiene criterios específicos para hacer diferencias sustanciales, según lo advertiremos en el preámbulo del capítulo.

Ahora bien, la propia Ley de Instituciones de Crédito alude, desde el punto de vista de la posición que ocupa el sujeto en dichas operaciones, a dos formas del crédito, que son las operaciones activas mediante las cuales la banca se constituye en acreedora y, las operaciones pasivas, en las que actúa como deudora, pero en los dos casos se refieren a movilidad de recursos a través de una operación de crédito.

Por su parte, el artículo 65 de la citada ley bancaria habla de financiamiento, el 46 fracciones II y VI se refieren a préstamo y crédito.

Por lo que toca al crédito, el artículo 66 adopta la clasificación que en el orden económico presenta la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; al efecto considera: Refaccionario y de Avío, cuyo criterio de clasificación atiende al destino de los recursos.

Cabe señalar que el ordenamiento en cuestión alude a diversas formas del crédito en su capítulo de "Operaciones Activas", utilizando criterios heterogéneos en su incorporación y más aún, en ningún momento los conceptualiza, limitándose a la exposición de reglas breves que los regulan; así nos habla de: créditos con garantía prendaria, crédito para la adquisición de bienes de consumo duradero, crédito en libros, crédito comercial documentario, etc.

### 3.1.3. CRITERIO DEL CÓDIGO DE COMERCIO

El código de Comercio no presenta una clasificación del préstamo, al cual se refiere en su artículo 358. sin embargo, tácitamente reconoce el préstamo civil y, el préstamo mercantil, utilizando dos criterios principales para identificar a éste último; dichos criterios son

En primer lugar, el destino de los recursos prestados, considerando que sólo será mercantil cuando se destinen a actos de comercio.

En segundo orden toma en cuenta la calidad de los sujetos que intervienen en la operación, señalando que será mercantil cuando el préstamo se contraiga entre comerciantes.

Al igual que el Código Civil asume el criterio de clasificar al préstamo según la naturaleza de los recursos transferidos, de tal manera que se refiere al préstamo mercantil en dinero y, préstamo mercantil en especie.

Cabe aclarar que cuando se trate de préstamos en especie o en títulos o valores, salvo pacto en contrario, podrán restituirse con su equivalencia en dinero.

### 3.1.4. CRITERIO DEL CÓDIGO CIVIL

En el Derecho Mexicano, este ordenamiento alude al contrato de mutuo, del cual hemos hecho algunas consideraciones en el Capítulo 1 de esta tesis. Para nosotros, como hemos dicho, se identifica con el préstamo, sobre el que podemos presentar la siguiente clasificación: Mutuo simple y, mutuo con interés que en cierta forma equivale a lo que llamamos en este apartado crédito gratuito y, crédito oneroso cuando aludimos al criterio de clasificación conforme a la carga económica.

Por la definición que nos ofrece el Código Civil sobre el contrato de mutuo, también se identifica una clasificación atendiendo al tipo de recursos transferidos, así alude al mutuo en dinero y, al mutuo en especie. Cabe aclarar que cuando hablamos de las diferencias entre crédito y préstamo, justamente el tipo de recursos fue el elemento esencial que en

nuestro concepto los diferenció, considerándose que el crédito transfiere recursos en dinero y, el préstamo transfiere indistintamente la propiedad de bienes fungibles en dinero o en especie: tratándose de bienes no fungibles, la figura en cuestión será el comodato.

Ahora bien, el Código igualmente contempla el criterio de clasificación en cuanto a la carga económica, refiriéndose al mutuo con interés legal o mutuo con interés convencional.

### **3.2 CRITERIO ECONÓMICO**

Dentro de este ámbito se está considerando todas aquellas clasificaciones que, en forma directa repercutan sobre las condiciones de mejora o deterioro del sujeto de crédito, visto como productor de bienes o servicios o como consumidor de éstos.

#### **3.2.1. CLASIFICACIÓN SEGÚN EL DESTINO DE LOS RECURSOS**

Estáremos refiriéndonos a tres modalidades que son, el crédito al consumo, el crédito a la producción y, el crédito para servicios complementarios, como son la asistencia técnica, la comercialización, etc. Dentro del crédito a la producción, están involucradas dos formas que específicamente considera nuestra legislación y a las cuales ya hemos hecho referencia: dichas modalidades son la habilitación o avío y, el refaccionario.

#### **3.2.2. CLASIFICACIÓN SEGÚN LA CALIDAD ECONÓMICA DEL PROYECTO A FINANCIAR.**

Desde el punto de vista de la viabilidad económica se habla de crédito elegible y, crédito no elegible. Este criterio es determinante en el caso del crédito bancario, pues de ello depende el otorgamiento de los recursos a un proyecto de inversión, o la denegación de éstos.

Teóricamente este es el criterio que se adopta para configurar la cartera de la banca, es

más, se trata de un imperativo previsto en la Ley de Instituciones de Crédito, artículo 65, aunque cabe aclarar que dicho ordenamiento no hace tal diferenciación como se dijo.

### **3.2.3. CLASIFICACIÓN SEGÚN EL TIPO DE RECURSOS**

De acuerdo a este criterio podríamos hablar de crédito en dinero y crédito en especie, situación que regulan el Código de Comercio y, el Código Civil, en la práctica esto se venía dando cuando se operó a través de paraestatales como la Productora Nacional de Semillas, a través de la cual se concedían los créditos (préstamos), mediante la entrega de una cantidad determinada de dicho insumo.

Al respecto cabe hacer una aclaración en el sentido de que, cuando se trata de transferencias en especie, la ley las conceptualiza como préstamos, aunque en sentido puro es un crédito y en la práctica comúnmente es oneroso.

### **3.2.4. CLASIFICACIÓN SEGÚN EL SECTOR DE LA ECONOMÍA**

Teóricamente debería hablarse conforme a este criterio y a la economía ortodoxa de: Crédito al sector primario, crédito industrial y, crédito a los servicios; sin embargo, de acuerdo al Sistema Financiero Mexicano se habla de crédito rural, crédito al comercio exterior, crédito al comercio interior, crédito a la micro, pequeña y mediana empresa; etc.

## **3.3 CRITERIO FINANCIERO**

En este criterio de clasificación interviene esencialmente el hecho de que las diversas categorías tienen una expresión y una repercusión directa sobre los factores de la producción con una expresión monetaria (normalmente modifica cualitativa o cuantitativamente los recursos humanos, los medios de producción, bienes de capital, formas de producción y espacios de trabajo), así podemos advertir como las clasificaciones más comunes, las siguientes:

### **3.3.1. CLASIFICACIÓN SEGÚN LA CARGA ECONÓMICA**

Como carga económica vamos a entender el peso que representa para el sujeto acreditado o financiado, el utilizar recursos ajenos y esto se expresa en función de la tasa de interés, premios y comisiones; de manera que en tal sentido podemos hablar de:

Créditos o financiamientos onerosos, que son aquéllos cuya tasa de interés corresponde a la prevaleciente en los mercados financieros, o bien se establece por encima de la misma.

Créditos o financiamientos a tasa blanda o preferencial, que son los tratados en forma diferente a la tasa promedio de mercado, en pro del acreditado o del que reciba financiamiento, situación que se presenta atendiendo a las condiciones específicas del sujeto y como medida estratégica para las perspectivas de recuperación de los recursos.

Créditos o financiamientos gratuitos o a tasa cero, en cuyo caso la transferencia de los recursos se efectúa sin carga adicional o accesorio para el acreditado, salvo que incurra en cartera vencida.

### **3.3.2. CLASIFICACIÓN SEGÚN EL ORIGEN DE LOS RECURSOS**

En esta clasificación se considera la fuente de procedencia de los recursos, así podemos hablar en primer orden de crédito público, cuando los recursos concedidos procedan de instituciones gubernamentales, independientemente de que se transfieran a particulares o no. Como ejemplos pueden citarse el que conceden la banca de desarrollo, los programas especiales de entidades públicas, como PROCAMPO y, Mujer Campesina; el otorgado por fideicomisos públicos, las operaciones de descuento de un banco con una fuente de descuento.

En segundo lugar hablamos de crédito privado, cuando la relación jurídico-económica se establece con recursos procedentes de la iniciativa privada, pudiendo tratarse o no de crédito institucional (ejemplo, el que concede un establecimiento comercial a una persona

física cualquiera, el que opera entre dos personas físicas, el que concede un banco privado a otro, el que se da entre dos personas jurídico-colectivas).

En tercer lugar podemos hablar de la forma de crédito mixto, en el cual los recursos proceden de la administración pública y privada. Es importante hablar de otra modalidad que para nosotros asume la figura del crédito mixto, pero que en la terminología moderna se conoce como "mezcla de recursos"; a través de ésta, en el crédito puede participar como titular de los recursos, simultáneamente una persona privada y otra pública.

Algunos autores como Arnoldo Pablos, en su libro "La Naturaleza Jurídica del Crédito Agrícola en México", citando a Octavio A. Hernández, habla de crédito privado, público y, semiprivado o semipúblico, con el criterio del sujeto a quien se otorga el crédito. Con relación al tipo de sujeto de crédito, nosotros hablaremos de personas físicas y jurídico-colectivas.

### **3.3.3. CLASIFICACIÓN SEGÚN LA FORMA**

En el medio bancario se considera que desde este punto de vista puede hablarse de crédito formal y crédito informal, señalando en el primer caso al concedido por las instituciones bancarias y en el segundo al que opera entre particulares. Jurídicamente se entiende que el crédito formal es el que cumple con las formalidades del Derecho (como el crédito simple y en el crédito en cuenta corriente que celebran las instituciones bancarias o los centros comerciales) y el informal el que se contrata al margen de éstas (puede señalarse como ejemplo el crédito a la palabra, crédito prendario no documentado, comúnmente operado entre particulares, etc.).

### **3.3.4. CLASIFICACIÓN SEGÚN EL TIPO DE INSTITUCIÓN FINANCIERA**

De acuerdo a este criterio el crédito o el financiamiento pueden ser: bancario, el que proviene de la banca de desarrollo (ejemplo: El que concede BANRURAL, BANCOMEXT, NAFIN, etc.), o de la banca comercial (el que concede BANCOMER, BANAMEX, etc.); y;

no bancario, el proveniente de otros intermediarios financieros no bancarios (como el que conceden las organizaciones auxiliares del crédito, los programas especiales de financiamiento de entidades públicas).

Esta clasificación es de especial interés para nosotros, pues al tocar el capítulo 5 de este trabajo nos estaremos refiriendo esencialmente al crédito oficial que se opera en el agro, pues es precisamente éste, el que hasta ahora tiene la mayor cobertura en el sector.

### **3.3.5. CLASIFICACIÓN SEGÚN LA GARANTÍA**

De conformidad con este criterio el crédito se clasifica en: crédito con garantía personal entre las que figuran el aval, la fianza, la solvencia moral, etc., como el crédito quirografario; y, crédito con garantía real, como la prenda o la hipoteca. Cabe señalar que estas modalidades pueden combinarse con otras clasificaciones, así podemos hablar por ejemplo de un crédito refaccionario con garantía hipotecaria, un crédito prendario, etc.

### **3.3.6. CLASIFICACIÓN SEGÚN LA VIGENCIA DE LA OPERACIÓN**

En atención a este criterio se habla de crédito a corto plazo, que comunmente se refiere a los que se conceden hasta por un año; créditos a mediano plazo, que comprenden hasta tres años y créditos a largo plazo, por más de tres años. Estos conceptos tienen cierto contenido de orden económico, pues se conceden atendiendo al período de maduración que comprenda el proyecto a financiar; así algunos autores clasifican conforme a este criterio, solo en corto y largo plazo, señalando que el costo del crédito está en función inversamente proporcional a su plazo, esto es, las operaciones a corto plazo son más onerosas en términos relativos que las que se celebran a largo plazo, ya que las primeras operan dentro del mercado de dinero y las segundas en el de capitales.

**ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA**

### **3.4. OTROS CRITERIOS DE CLASIFICACIONES**

En este grupo se consideran aquellos tipos de crédito en cuya configuración concurren elementos ya previstos en las formas que anteceden, de manera que no es factible tipificarlos en alguna de éstas, pues asumen características simultaneas de dos o más modalidades.

#### **3.4.1. CLASIFICACIÓN SEGÚN EL TIPO DE SUJETO DE CRÉDITO**

Aquí se advierten dos tipos de crédito: el concedido a personas físicas (ejemplo el crédito a pequeños propietarios, a la empresa familiar, etc.) y, el crédito a personas jurídico-colectivas (ejemplo, el crédito ejidal, crédito a sociedades mercantiles, crédito a las asociaciones rurales de interés colectivo, etc.).

#### **3.4.2. CLASIFICACIÓN SEGÚN LA POSICIÓN DEL SUJETO EN LAS OPERACIONES**

El sujeto puede participar en las operaciones de crédito, sea otorgándolo o, recibéndolo: de esta forma podemos referirnos a crédito activo, cuando se trata del acreditante que concede los recursos y, crédito pasivo, cuando se trata del acreditado que los recibe.

Las clasificaciones aquí presentadas, son de interés para nuestro trabajo ya que la multiplicidad de figuras que actualmente ofrece el sistema financiero mexicano, especialmente a partir de la presente década, en que el sector rural ha experimentado la desregulación. Esto le permite operar con diversas formas del crédito y del financiamiento que anteriormente le eran prohibidas, o que ni siquiera se identificaban en el ámbito rural.

A continuación presentamos brevemente la configuración del sistema financiero mexicano, con la finalidad de identificar en que ámbitos figuran las formas del crédito y el financiamiento expuestas.

## CAPÍTULO 4

### SISTEMA FINANCIERO MEXICANO

El inicio de la década de los noventa se caracterizó por un aumento de la competencia económica a nivel mundial, tendiente a la integración de bloques económicos, lo cual propició las condiciones para la privatización de entidades con el fin de alcanzar mayor competitividad, uno de los sectores que más ha sido modificado en este sentido, ha sido el financiero.

El Sistema Financiero Mexicano está integrado por el conjunto de entidades de regulación, supervisión y vigilancia del sistema: por los intermediarios financieros y los usuarios de los productos y servicios que ofrecen los intermediarios; y, por aquellas de apoyo, servicios complementarios o auxiliares de los intermediarios.

De acuerdo a nuestra definición, el sistema se compone por tres grupos: El primero, relativo a las entidades que se ocupan de la regulación, supervisión y vigilancia del referido sistema, es decir, por las autoridades financieras como la Secretaría de Hacienda, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, entre otras de igual relevancia. El segundo, está integrado por los intermediarios financieros, esto es, por empresas o sociedades diversas que venden productos y servicios financieros en los mercados del ramo (de dinero, de capitales, bursátil, cambiario, de metales, de coberturas, etc.) a los usuarios o consumidores: empresas, agentes o unidades económicas, del sector privado o público, para satisfacer sus diversas necesidades financieras: de inversión, cambiarias, de pagos, de movimiento de fondos, crédito, liquidez, reinversión, etc. Tanto los intermediarios, como los usuarios son, desde nuestro punto de vista, la parte angular del sistema, ya que a través de ellos se lleva a cabo la circulación monetaria y de recursos similares, y sus actividades son el objeto de la regulación. Por último, en el tercer grupo tenemos a todas las empresas que prestan servicios complementarios, de apoyo o auxiliares a los intermediarios financieros.

Con relación al segundo grupo, intermediarios financieros, el ICAF<sup>112</sup> señala que la privatización del sistema financiero, los ha llevado a su vez a la integración en tres

---

<sup>112</sup> Instituto de Capacitación Financiera, "Banca Comercial", pág. 13

grandes bloques: Instituciones Bancarias, Instituciones de Seguros y Fianzas; e, Intermediarios Bursátiles; aunque en realidad existe la posibilidad de formar grupos financieros con intermediarios de diversa índole, como señalamos más adelante.

#### **4.1. AUTORIDADES DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO**

A las autoridades financieras les corresponde la definición de políticas dentro del sistema, la toma de decisiones fundamentales en esta materia, la regulación de su estructura y operación, así como la inspección y vigilancia de quienes en él actúan.

Este primer grupo se encuentra configurado por: La Secretaría de Hacienda y Crédito Público; El Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y la recién creada Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros.

#### **A. SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP)**

Con fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ejecutivo Federal para el cumplimiento de las atribuciones que le son conferidas, se auxilia, entre otras dependencias, de las Secretarías de Estado; la más importante en nuestro campo de estudio es la de Hacienda y Crédito Público, por ser cabeza de sector.

La secretaría en cuestión es un organismo de la Administración Pública Centralizada, cuyas funciones están definidas en el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), precepto que en materia de política económica y financiera señala lo siguiente:

“Artículo 31. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

VI. Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público;

VII. Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito;

VIII. Ejercer las atribuciones que le señalan las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones y actividades auxiliares del crédito:

XXV. Las demás facultades y funciones que le atribuyan expresamente las leyes y los reglamentos”.

En materia financiera, las facultades de ésta secretaría fueron modificadas cuando el Banco de México se convirtió en un organismo autónomo, ya que el artículo decimoctavo transitorio de la Ley que lo regula, derogó la facultad que señalaba el art. 31 fr. IV de la LOAPF, que otorgaba facultades a la SHCP para dirigir la política monetaria y crediticia del país; por otra parte se deja sin efecto, en lo referente al Banco de México, lo previsto en la fr. VII del mismo artículo. La Secretaría de Hacienda “deja de ser”, la máxima autoridad de control financiero, quedando solamente a su cargo la rectoría de la política fiscal.

No obstante lo anterior, el art. 21 de la Ley del Banco de México señala que, en materia cambiaria, éste deberá actuar conforme a las directrices que determine una Comisión de Cambios, la cual estará integrada, entre otros, por el Secretario y Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, entre otros, siendo el Secretario de Hacienda el presidente de la Comisión, quien cuenta con voto de calidad en caso de empate.

En cuanto a las diversas leyes y reglamentos en materia financiera, se atribuyen a esta Secretaría facultades reglamentarias, sancionatorias, designatorias y aprobatorias sobre cuestiones de trascendental importancia en el ramo.

Cabe mencionar, por la relevancia que para nuestro tema presenta, que en la estructura de dicha Secretaría, regulada por su reglamento interior, figuran las Direcciones Generales que tienen competencia en materia bancaria, sobre la Banca de Desarrollo y la Banca Múltiple, y sobre otros intermediarios financieros.

## **B. BANCO DE MÉXICO (BANXICO)**

Dentro del grupo de autoridades financieras figura también el Banco de México, cuya existencia se fundamenta en los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 constitucional que a la letra dice: "El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

El Banco Central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia".

La Ley del Banco de México vigente, reglamentaria del precepto mencionado, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación en diciembre de 1993<sup>113</sup>. El artículo primero señala que el banco central será un organismo de derecho público con carácter de autónomo, que se denominará Banco de México, que en el ejercicio de sus funciones y atribuciones se regirá por la citada ley.

La finalidad principal del banco central es conforme al art. 2º de la ley, proveer a la economía del país de moneda nacional, para lo cual su objetivo prioritario es procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la misma. Además tendrá por finalidad promover el sano desarrollo del sistema financiero, del cual nos ocupamos centralmente en este capítulo y, propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.

El hecho de que BANXICO haya dejado de ser un organismo descentralizado dentro del sector hacendario; para convertirse en autónomo, significa reformas al alcance de sus funciones, atribuciones y facultades, en el sentido de ser ahora el rector de la política monetaria.

---

<sup>113</sup> La Ley del Banco de México fue publicada el 23 de diciembre de 1993 en el Diario Oficial de la Federación, entro en vigor el 1 de abril de 1994, con las excepciones que señala su artículo primero transitorio.

El ejercicio de las funciones y la administración de BANXICO, están encomendadas a una Junta de Gobierno y a un Gobernador, dentro de los respectivos ámbitos de competencia que le son señalados en su ley.

Las funciones de BANXICO están señaladas en el art. 3º de su propia ley y son:

Regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación financiera y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos (fr. I).

Operar como banco de reserva con las instituciones de crédito y acreditante en última instancia (fr. II)

Ser tesorero y agente financiero del Gobierno Federal, así como su asesor en materia económica y financiera (fr. III y IV)

Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos internacionales de cooperación financiera o que agrupen a bancos centrales, y operar con los mismos, con otros bancos centrales y con otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera (Fr. V y VI).

José Juan Márquez en su libro "Introducción al Derecho Bancario Mexicano", señala que lo novedoso de la ley en cuestión, es que al BANXICO se le señalan funciones en vez de facultades. lo que de ser autoridad lo convierte en agente promotor del adecuado funcionamiento de los sistemas monetario, financiero y de pagos. Desde mi punto de vista, la redacción de la ley es un tanto confusa en cuanto a la utilización de los términos: función y facultad.

Refiriéndonos a la intermediación financiera y a los servicios bancarios, el art. 26 de la ley del BANXICO señala, en forma muy escueta, que éste podrá expedir normas y sanciones en relación con las características de las operaciones activas, pasivas y de servicios que realicen los bancos: las operaciones de crédito y préstamo o reporto que celebren los intermediarios bursátiles; los fideicomisos, mandatos y comisiones que realicen los intermediarios bursátiles, las aseguradoras y afianzadoras. Es importante señalar que el Banco de México ya no está facultado para establecer las tasas de interés aplicables a los préstamos, créditos y financiamientos, lo que significa que el precio del dinero, es

decir la tasa de interés, está regido ahora, por las leyes de la oferta y la demanda.

Con relación al campo, esto último no funciona de manera tan simple, porque existe una gran demanda de crédito, pero no existe oferta suficiente, o la que existe es muy limitada. esto nos lleva a que el costo del dinero sea elevado con relación a la economía rural; sin embargo, la banca oficial subsidia el crédito a éste sector y lo hace un poco más accesible.

### **C. COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES (CNBV)**

Esta autoridad financiera, bajo su actual configuración, se crea a partir de la fusión de las anteriores comisiones nacionales bancaria, y de valores, con la publicación de su ley en abril de 1995<sup>114</sup>; ésta nueva entidad se constituye como un órgano desconcentrado de la SHCP, y tiene por objeto supervisar y regular, en el ámbito de su competencia, a las entidades financieras, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento: mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero y proteger los intereses del público; así como, supervisar y regular a las personas físicas y demás personas morales, cuando realicen actividades previstas en la legislación financiera (Art. 1º de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores).

Las entidades del sector financiero que están dentro de su ámbito de competencia, son conforme al art. 2º de la citada ley: "Sociedades controladoras de grupos financieros, instituciones de crédito, casas de bolsa, especialistas bursátiles, bolsas de valores, sociedades operadoras de sociedades de inversión, sociedades de inversión, organizaciones y actividades auxiliares del crédito, sociedades financieras de objeto limitado, instituciones para el depósito de valores, instituciones calificadoras de valores, sociedades de información crediticia, así como otras instituciones y fideicomisos públicos que realicen actividades financieras y respecto de los cuales la Comisión ejerza facultades de supervisión".

Entre otras facultades, señaladas en el art. 4 de su ley, se le atribuyen las de estudio.

---

<sup>114</sup> La Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de abril de 1995, entrando en vigor el 1º de mayo del mismo año.

asistencia, opinión y supervisión; facultades normativas que se ejercen a través de la emisión de circulares de aplicación obligatoria entre las entidades del sector financiero; facultades sancionatorias y en el ámbito laboral, tiene facultades conciliatorias.

#### **D. COMISIÓN NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS (CNSF)**

Esta cuarta autoridad financiera, en su actual concepción se crea a partir de las modificaciones efectuadas a la Ley General de Seguros, de enero de 1990, configurándose como un órgano desconcentrado de la SHCP que integra en una sola entidad a la anteriores Comisión Nacional de Fianzas y, a una parte de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

Las funciones de la CNSF son de inspección y vigilancia de las instituciones de seguros y fianzas; es un órgano de consulta de la SHCP; tiene facultades sancionatorias al imponer multas por las infracciones a la legislación de la materia; emite las disposiciones necesarias para ejercer las facultades que la ley le otorga, emite opinión sobre la interpretación de la ley; coadyuva con la SHCP en la selección de riesgos técnicos y financieros; interviene, conforme a la ley, en la elaboración de reglamentos y reglas de carácter general. Como puede advertirse, dentro de su ámbito, asume facultades similares a las de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

#### **E. COMISIÓN NACIONAL DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO (CONSAR)**

La creación de la CONSAR, que también es una autoridad en materia financiera, está prevista en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro<sup>115</sup>, que en su artículo 2º señala que: la coordinación, regulación, supervisión y vigilancia de los sistemas de ahorro para el retiro están a cargo de la comisión, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dotado de autonomía técnica y facultades ejecutivas, con competencia funcional propia en los términos de la citada ley.

---

<sup>115</sup> La ley de los Sistemas de ahorro para el Retiro, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 1996.

También es un organismo de regulación, supervisión y vigilancia de los participantes en los Sistemas de Ahorro para el Retiro (SAR), que son las instituciones de crédito, administradoras de fondos para el retiro, sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro, instituciones de seguros y las empresas operadoras concesionarias de la base de datos nacional del SAR, que presten servicios complementarios o auxiliares.

#### **F. COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS (CONDUSEF)**

Es un organismo público descentralizado, creado por ley<sup>116</sup> recientemente, tiene personalidad jurídica propia, patrimonio propio, domicilio en el Distrito Federal, y, autonomía técnica para dictar resoluciones, laudos e imponer sanciones.

La Comisión tiene como objeto la protección y defensa de los intereses de los Usuarios de los servicios financieros; su finalidad es brindar a estos, los elementos para fortalecer la seguridad en las operaciones que realicen y en las relaciones que establezcan con las Instituciones Financieras.

Para el cumplimiento de su objeto, la Comisión tiene atribuciones de diversa índole: jurisdiccionales, conciliatorias, de asesoría, de protección y defensa a los Usuarios, de difusión, supervisión y vigilancia a los intermediarios, etc. Además de ser la encargada de llevar un registro de prestadores de servicios financieros.

#### **4.2 INTERMEDIARIOS FINANCIEROS**

La canalización de recursos de las personas o entidades superavitarias, es decir que tienen excedente, a las deficitarias, que tienen necesidad de recursos, se hace normalmente por medio de las instituciones financieras que conforman el sistema y los mercados respectivos. Una misma entidad o persona puede ser, en diferentes conceptos,

---

<sup>116</sup> La Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 1999, y entró en vigor en el mes de abril.

simultáneamente superavitaria y deficitaria, sin embargo, en general, son diferentes los generadores y los utilizadores netos de recursos. Se requiere por tanto, de un mercado que haga posible el que las oportunidades de negocios consigan los recursos adecuados.

La intermediación financiera responde a la necesidad de canalizar recursos, para su utilización, de un sector a otro, se considera que los intermediarios autorizados proporcionan un servicio eficiente y rápido, y un ahorro de recursos por los elementos de: menor costo, mejor información, flexibilidad y variedad de instrumentos, diversificación del riesgo para el inversionista y ahorrador, experiencia en la forma de estructurar los instrumentos aptos para esta canalización<sup>117</sup>.

Por su forma de operar y por el tipo de activos financieros que ofrecen, existen cuatro grandes grupos de entidades intermediarias: las Instituciones que transforman activos financieros, estos son los Bancos y la llamada Banca Especializada como las Arrendadoras y las empresas de Factoraje Financiero; las instituciones que transmiten activos financieros son los intermediarios bursátiles; las instituciones que para hacer frente a eventuales obligaciones financieras, invierten en activos financieros, son las compañías de seguros y fianzas, y; finalmente las instituciones que agrupan activos financieros, estas son las Sociedades de Inversión<sup>118</sup>.

A continuación vamos a referirnos brevemente a los intermediarios financieros dividiéndolos en dos grupos: los bancarios y los no bancarios; independientemente de que por su forma de operar y el tipo de activos que manejen, a su vez queden incluidos en alguno de los grupos anteriores clasificados como subsectores del Sistema financiero.

#### **4.2.1. INTERMEDIARIOS FINANCIEROS BANCARIOS**

Los intermediarios financieros bancarios, como hemos dicho en la definición introductoria de este capítulo al referirnos a sistema financiero, forman parte del mismo; se conocen como instituciones de crédito.

---

<sup>117</sup> DIAZ, Jasso Ma. Concepción. Apuntes del Modulo V del Diplomado en Finanzas: Sistemas Financieros, pág. 7

<sup>118</sup> Ibidem, pág. 8

Las actividades que las instituciones de crédito llevan a cabo, pueden resumirse en la realización de *operaciones pasivas* de crédito con el público para captar recursos, mismos que colocan entre el público a través de *operaciones activas*; asimismo realizan otro tipo de actividades y prestan *servicios*, que por sus características, algunos autores denominan "operaciones neutrales", entre estos pueden citarse la promoción y transformación de empresas o sociedades mercantiles, suscribir y conservar acciones o partes de las mismas, prestar servicios de caja de seguridad, fungir como albacea, como síndico, como liquidador de negocios, empresas o sucesiones, etc.

Los bancos se encuentran regulados en la Ley de Instituciones de Crédito<sup>119</sup>, ordenamiento que tiene por objeto, de acuerdo con su artículo primero, el regular, el servicio de banca y crédito, la organización, funcionamiento y desarrollo de las instituciones correspondientes; las actividades y operaciones que podrán realizar, y la protección de los intereses del público. Aún cuando el precepto no señala otros aspectos, para nosotros también es propósito de la citada ley, el determinar bajo que condiciones se configura el delito bancario, previsto en el Título Quinto, Capítulo III, "De los Delitos".

Asimismo, la citada ley señala que el servicio de banca y crédito, inherente a estos intermediarios financieros, solo podrá ser prestado por las instituciones de banca múltiple y las instituciones de banca de desarrollo: las que conjuntamente con el Banco de México, el Patronato del Ahorro Nacional y los fideicomisos públicos de fomento económico constituidos por el Gobierno Federal integran el sistema bancario.

Las instituciones de crédito están reguladas en lo que se refiere a su constitución y funcionamiento por el título segundo de la ley, el cual se divide en tres capítulos que se refieren respectivamente a las instituciones de banca múltiple, las de banca de desarrollo y, las filiales de las instituciones financieras del exterior que pueden organizarse como instituciones de banca múltiple o como sociedades financieras de objeto limitado.

---

119 La Ley de Instituciones de crédito fue publicaca en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1990.

#### **4.2.1.1. INSTITUCIONES DE BANCA MÚLTIPLE**

Las llamadas Instituciones de Banca Múltiple, previstas en el Título Segundo, Capítulo I "De las Instituciones de Banca Múltiple", de la Ley de Instituciones de Crédito (LIC), son intermediarios financieros constituidos como sociedades anónimas de capital fijo, con arreglo a la Ley General de Sociedades Mercantiles y a las reglas específicas que señala la LIC como es el caso de la exhibición de un capital mínimo para su constitución; y la obtención de la autorización de la SHCP, en los términos de la ley: la duración indefinida, el domicilio social en territorio nacional, etc.

La ley que se comenta ha sido, múltiples veces, adicionada y reformada a la fecha en diversos sentidos, actualmente se permite el establecimiento y operación de empresas extranjeras dentro del sector financiero nacional, de manera que se ha dado lugar a la operación de filiales de instituciones financieras del exterior organizadas como banca múltiple, que en términos generales pueden operar bajo las mismas condiciones que las instituciones de crédito mexicanas de esa modalidad.

En el siguiente capítulo señalaremos que este tipo de instituciones de crédito, también participan en el sistema financiero de crédito al campo, pero sin el compromiso de fomentar el desarrollo del sector.

#### **4.2.1.2. INSTITUCIONES DE BANCA DE DESARROLLO Y FONDOS DE FOMENTO ECONÓMICO.**

Durante la gestión del presidente De La Madrid, se habló de un "sistema financiero de fomento", en el que se ubicaron: el conjunto de bancos de desarrollo y los fideicomisos y fondos de fomento, cuyo objeto ha sido impulsar las actividades para las que, los mecanismos del mercado son insuficientes, como se advierte con mayor profundidad en el capítulo siguiente.

#### **A. BANCA DE DESARROLLO**

El concepto de Banca de desarrollo es relativamente reciente en la legislación de la materia, sin embargo, este tipo de organizaciones financieras se identifica con diversos

bancos gubernamentales. que en un momento dado, fueron estructurados como Instituciones Nacionales de Crédito de las cuales ya hemos hablado en el capítulo 2.

Gerardo Gil Valdivia<sup>120</sup> conceptualiza a la Banca de Desarrollo como un “intermediario financiero, que tiene por objeto optimizar la asignación de recursos financieros y técnicos para el apoyo de áreas o sectores de la economía, que el Estado considera estratégicos o prioritarios en el proceso de desarrollo integral del país”; lo cual nos hace pensar que tratándose de banca de desarrollo siempre será sectorizada.

Estos intermediarios financieros especializados por sector, que también forman parte del sistema bancario mexicano; se constituyen como Sociedades Nacionales de Crédito, con capital social integrado por títulos de crédito nominativos, llamados Certificados de Aportación Patrimonial (CAPS); son entidades de la Administración Pública Federal, Paraestatal, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria<sup>121</sup>, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con duración indefinida y domicilio en el territorio nacional; que se rigen en primer término por sus propias leyes orgánicas y por las disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito (LIC) y Ley del Banco de México; y tienen como objeto proporcionar el servicio de banca y crédito a un sector determinado de la economía, señalado en su ley; su función sustantiva es el actuar como agentes financieros del Gobierno Federal en el ámbito que les haya sido asignado.

El Congreso de la Unión es quien determina la especialidad de cada uno de estos bancos en su respectiva ley orgánica, como lo establece la LIC en el segundo párrafo del art. 4. Asimismo, ésta ley regula en el título Segundo, capítulo II, aspectos orgánicos y administrativos, de la banca de desarrollo.

Teóricamente el propósito de la banca de desarrollo es la promoción y el fomento del desarrollo económico en sectores o regiones con escasez de recursos, o donde los proyectos son de alto riesgo o requieren de montos importantes de inversión inicial, ofreciendo apoyos crediticios en forma preferente respecto de la banca comercial.

---

<sup>120</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, “Régimen Jurídico de la Banca de Desarrollo en México” pág. 184

<sup>121</sup> Artículos 3ª y 46 fr. I de la Ley Orgánica de la administración Pública Federal.

Actualmente operan diversos bancos de desarrollo, todos ellos sociedades nacionales de crédito, muy diferentes entre sí, especializados de acuerdo al sector económico que atienden señalados en sus respectivas leyes orgánicas, y son los siguientes:

- Nacional Financiera (NAFIN), tiene por objeto promover el ahorro y la inversión y canalizar apoyos financieros y técnicos al fomento industrial<sup>122</sup> ;
- Banco de Comercio Exterior (BANCOMEXT), tiene por objeto financiar el comercio exterior del país y participar en la promoción de dicha actividad<sup>123</sup> ;
- Banco Nacional de Obras Públicas (BANOBRAS), tiene como objeto promover y financiar actividades prioritarias de los Gobiernos Federal, del Distrito Federal, de los estados y Municipios y sus organismos descentralizados o desconcentrados, en los ámbitos de los sectores de desarrollo urbano, infraestructura y servicios públicos, vivienda, comunicaciones y transportes y de las actividades del ramo de la construcción<sup>124</sup> .
- Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL), su objeto es financiar la producción primaria agropecuaria y forestal, las actividades complementarias de beneficio, almacenamiento, industrialización y comercialización que lleven a cabo los productores acreditados<sup>125</sup> ;
- Banco Nacional del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea (BANJERCITO), financia los proyectos de este segmento de la población.
- Financiera Nacional Azucarera (FINASA), está en proceso de liquidación.
- Asimismo, existen bancos de desarrollo internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial, entre otros.

Cabe aclarar que hay instituciones de banca de desarrollo que no fungen sólo como "bancos de segundo piso", sino que también realizan algunas de las operaciones de banca múltiple, autorizadas en el art. 46 de la Ley de Instituciones de Crédito, como la

---

122 Art. 3º de la Ley Orgánica de Nacional Financiera.

123 Art. 3º de la Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior.

124 Art. 3º de la Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.

125 Art. 3º de la Ley Orgánica del Banco Nacional de Crédito Rural.

captación de recursos en las mismas condiciones que la banca comercial, la prestación de servicios, etc. Sin embargo, la Ley de Instituciones de Crédito, señala la posibilidad de que estos bancos puedan realizar todas las operaciones mencionadas en el citado artículo.

Lo anterior se considera que crea un conflicto de intereses entre las funciones de la banca de desarrollo y las que realiza la banca comercial, y que las funciones de la primera, deben concentrarse al "segundo piso", siendo inductora y alentadora de la comercial, y de formular estrategias para interesarla en las actividades prioritarias en la que no participa<sup>126</sup>.

## **B. FIDEICOMISOS Y FONDOS DE FOMENTO ECONÓMICO**

De acuerdo con nuestra legislación, el fideicomiso puede constituirse con el carácter público y con carácter privado; para nosotros causa interés la primera de estas modalidades.

Los Fideicomisos Públicos de Fomento Económico son entidades financieras de la Administración Pública Federal, Paraestatal, radicados dentro del sistema bancario, e instituidos por el Gobierno Federal, o alguna entidad paraestatal<sup>127</sup>, quienes afectando sus recursos, y complementándolos, en algunos casos, con créditos provenientes de otras fuentes, se destinan a un fin concreto, de manera que, por conducto de las instituciones que lo administran, se brinden apoyos a los productores, empresas, actividades y regiones prioritarias a desarrollar para el país; con el objeto de auxiliar al Ejecutivo Federal en dichas atribuciones del Estado.

Los fideicomisos públicos deben contar con una estructura orgánica análoga a la de otras entidades de la administración pública centralizada o paraestatales y tener comités técnicos. Los recursos de estas formas de subsidio comúnmente suelen vincularse a la banca de desarrollo con cuyo objeto se identifican.

La base legal del fideicomiso público es la figura del fideicomiso privado que regula la

---

<sup>126</sup> MAYDÓN, Garza Marín, "La Banca de Desarrollo en México", pág. 29

<sup>127</sup> Artículos 3º y 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

LGTOC; sin embargo en el primero, el fideicomitente y la institución fiduciaria han sido tradicionalmente órganos e institución perteneciente al propio Estado.

Es necesario señalar, que no todos los fideicomisos públicos instituidos por el Gobierno Federal tienen la función de fomentar actividades económicas: han sido creados con una gran diversidad de objetivos; y en su administración las fiduciarias deben ajustarse a los lineamientos establecidos en los contratos de fideicomiso relativos. Finalmente, como en todo fideicomiso, los bienes o recursos fideicomitados no conforman una entidad independiente; carecen de personalidad jurídica propia, ya que son administrados por una institución fiduciaria.

Los fondos de fomento económico pueden constituirse como fideicomisos públicos administrados por bancos; o bien por alguna otra dependencia u organismo de la Administración Pública, como organismos de la misma. Estas dos figuras se diferencian entre sí por el tipo de instituciones que los administran, por el régimen jurídico que los regula, por su objeto, y por sus mecanismos de operación y de control.

Operan en la actualidad múltiples fideicomisos y fondos de fomento instituidos por el sector público entre los que destacan por su magnitud e importancia los siguientes: Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura, FIRA, a los que ya hemos hecho referencia; Fideicomiso del Fondo Minero, FIFOMIN; Fondo Nacional de Fomento al Turismo, FONATUR; Fideicomiso de Riego Compartido, FIRCO; Fondo para la Vivienda FOVI, Fondo de Garantía a la Industria, FOGAIN; Fondo de Capitalización e Inversión Rural, FOCIR; etc.

#### **4.3 INTERMEDIARIOS FINANCIEROS NO BANCARIOS**

Como intermediarios financieros no bancarios, se señalan, por exclusión, a todos aquellos agentes, empresas o sociedades diversas, que demandan y ofrecen sus productos en los mercados financieros, pero que no forman parte del sistema bancario ya que les está prohibido prestar el servicio de banca y crédito de acuerdo con la ley de la materia; algunos de estos organismos apoyan directa o indirectamente las actividades crediticias. A continuación se citan brevemente los intermediarios financieros no bancarios regulados

por nuestra legislación:

- Organizaciones Auxiliares del Crédito: Son sociedades anónimas constituidas con arreglo a la legislación mercantil, previstas en la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito<sup>128</sup>; de acuerdo con dicho ordenamiento, figuran como tales:
  - Uniones de Crédito, tiene por objeto reunir fondos de sus agremiados con el propósito de otorgarlos como créditos entre ellos mismos, a tasas de interés preferentes, permitiéndoles además, tener acceso al crédito bancario, reducir costos financieros, obtener asesoría fiscal, o incrementar sus ventas aprovechando los departamentos administrativos y comerciales con que puede contar la unión. La unión intermedia el financiamiento, ya que el beneficiario del crédito, no realiza operaciones con el dueño de los recursos, sino con una fuente que a su vez es acreditada de otra.
  - Arrendadoras Financieras, tienen por objeto fundamental la celebración del contrato de Arrendamiento Financiero con sus clientes, por el cual se obliga a adquirir determinados bienes y a conceder su uso o goce temporal, a plazo forzoso, a una persona física o moral, obligándose la segunda a pagar una cantidad de dinero, que cubra el valor de la adquisición de los bienes, las cargas financieras y los demás accesorios, y a adoptar al vencimiento una de las opciones terminales señaladas en la ley. La intermediación consiste en que la arrendadora concede bienes de capital que el arrendatario por su propia capacidad económica no puede adquirir, de tal suerte que la empresa solventa esa incapacidad y la arrendadora se responsabiliza de la adquisición ante los proveedores, sea a través de créditos obtenidos o con sus propios recursos.
  - Almacenes Generales de Depósito, son entidades del sistema financiero que tienen por objeto el almacenamiento, guarda o conservación de bienes o mercancías y la expedición de certificados de depósito y bonos de prenda, pudiendo entre otras actividades, otorgar financiamientos con garantía de

---

<sup>128</sup> La Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del crédito, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 1985, y a la fecha ha sido muchas veces modificada.

bienes o mercancías almacenados en bodegas de su propiedad o arrendadas y administradas por ellos, que estén amparados con bonos de prenda; descontar, dar en garantía o negociar títulos de crédito y afectar derechos provenientes de los contratos de financiamiento que realicen con sus clientes. Los Almacenes Generales de Depósito promueven el crédito indirectamente y movilizan los activos depositados en sus bodegas, a través de los certificados de depósito y de los bonos de prenda.

- **Empresas de Factoraje Financiero.** son entidades cuyo objeto principal es la celebración de contratos a través de los cuales la empresa adquiere de sus clientes, personas físicas o morales con actividades empresariales, los derechos de crédito relacionados a la proveduría de bienes, de servicios o de ambos. Estas empresas captan recursos a través de premios y comisiones y dan liquidez al titular de la documentación no vencida.
- **Sociedades de Ahorro y Préstamo,** su objeto es la captación de recursos de sus propios socios, quedando la sociedad obligada a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados. La colocación de dichos recursos se hará únicamente en los propios socios o en inversiones de beneficio mayoritario para los mismos.
- **Casas de cambio,** son las sociedades anónimas, que realizan la actividad auxiliar del crédito, cuyo objeto principal es realizar operaciones de compra, venta y cambio de divisas con el público, dentro del territorio nacional, en forma habitual y profesional. Estas empresas propician la circulación de divisas obteniendo una ganancia por prestar el servicio.
- **Instituciones de seguros,** son las sociedades anónimas de capital fijo, autorizada para celebrar principalmente contratos de seguro, con el público que requiera la cobertura necesaria por los daños o pérdidas sufridas sobre el objeto de aseguramiento al ocurrir algún posible siniestro, conforme la Ley Sobre el Contrato de Seguro; la institución capta recursos mediante el pago de una prima y se compromete a pagar los daños sufridos que el seguro cubría. A su vez, la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros les autoriza a invertir el producto de la captación en los rubros

que ella misma determina, para hacer frente a sus obligaciones.

- **Sociedades Mutualistas de Seguros**, son las sociedades organizadas de acuerdo a la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, que practiquen las operaciones de seguro sin afán de lucro o utilidad para la sociedad, ni para sus socios, debiendo cobrar solamente lo indispensable para cubrir los gastos generales que ocasione su gestión y para constituir las reservas necesarias para cumplir sus compromisos para con los asegurados, pudiendo invertir los recursos captados en los rubros que la Ley de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros les permite.
- **Instituciones de Fianzas**, son sociedades anónimas de capital fijo, constituidas con arreglo a la Ley General de Sociedades Mercantiles, y a las disposiciones de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, cuyo objeto será otorgar fianzas a título oneroso; pudiendo realizar operaciones con los recursos captados, tales como inversiones en valores, otorgar créditos de diversas especies, adquirir inmuebles, etc.
- **Patronato Del Ahorro Nacional**, es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal cuyo objeto es el fomento al ahorro nacional, mediante la operación de instrumentos de captación en beneficio del desarrollo económico del país. Este organismo está regulado por la Ley Orgánica del Patronato del Ahorro Nacional y por su Estatuto Orgánico. La Ley de Instituciones de Crédito lo incluye como parte del Sistema Bancario, sin embargo las operaciones de captación y colocación de recursos, se limitan sólo a lo que su propia ley establece, principalmente al ahorro.

En materia bursátil, de acuerdo con el artículo 4º de la Ley del Mercado de Valores<sup>129</sup>, la intermediación consiste en la realización habitual de: operaciones de correduría, comisión, u otras tendientes a contactar la oferta y demanda de valores; operaciones que se realicen por cuenta propia, con valores emitidos o garantizados por terceros respecto de los que se haga oferta pública y, la administración y manejo de carteras de valores propiedad de terceros.

La citada ley define en su art. 3, a los valores como las acciones, obligaciones y demás títulos de crédito que se emitan en serie o en masa, así como otros documentos que no

---

<sup>129</sup> La Ley del Mercado de Valores se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1975.

siendo emitidos en masa, son objeto de oferta pública e intermediación en el mercado de valores y dan a sus titulares derechos de crédito, propiedad o participación en el capital social de las personas morales.

Se considera oferta pública, conforme al art. 2º de la citada ley, la que se haga por algún medio de comunicación masiva o a persona indeterminada para suscribir, enajenar o adquirir títulos o documentos de los señalados en el párrafo anterior.

Los intermediarios bursátiles tendrán el carácter de Casas de Bolsa o Especialistas Bursátiles.

- Las Casas de Bolsa son Sociedades Anónimas de capital fijo o variable inscritas en la Sección de Intermediarios del Registro Nacional de Valores e Intermediarios, que usen en su denominación la expresión de ser Casas de Bolsa, y cumplan con los demás requisitos que les señale la Ley del Mercado de Valores para su constitución, para poder intervenir en dicho mercado, poniendo en contacto a las emisoras de valores (art. 2 de la Ley del Mercado de Valores) con el público inversionista.
- Especialistas Bursátiles. son Casas de Bolsa, que deben cumplir con los requisitos que para su constitución, señala la Ley del Mercado de Valores, también actúan como intermediarios por cuenta propia o ajena, respecto de los valores en que se encuentren registrados como especialistas. La diferencia con las Casas de Bolsa es que los especialistas pueden conservar valores, utilizan su dinero para comprar acciones de una empresa de la que es especialista en su posición, convirtiéndose transitoriamente en inversionista, con la obligación de vender dichas acciones cuando el mercado lo requiera.
- Sociedades de Inversión. son Sociedades Anónimas de capital variable, autorizadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, para operar como tales, cuyo objeto es captar el ahorro de pequeños y medianos inversionistas, mediante la compraventa de las acciones representativas de su capital social que emite, con la finalidad de invertir los recursos de los inversionistas en la adquisición de una gama diversificada de valores y/o títulos, pertenecientes a diferentes sectores de la economía, permitiéndoles acceso indirecto a los grandes mercados de dinero y de capitales, que

en forma individual no podrían alcanzar; así como diversificando y minimizando en lo posible los riesgos que contraen al adquirir una sola inversión<sup>130</sup>. Estas sociedades y las que a continuación mencionamos, están reguladas por la Ley de Sociedades de Inversión<sup>131</sup>.

- Las Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión son sociedades anónimas autorizadas por la CNBV, cuyo objeto es prestar a las sociedades de inversión los servicios de administración de los valores que integran el activo de la Sociedad de Inversión; distribución, que consiste en ofrecer y vender al público inversionista las acciones representativas del capital social de la Sociedad de Inversión; y recompra, que implica la compra por parte de la Sociedad Operadora, de las acciones de la Sociedad de Inversión que se encuentran en manos del público inversionista.
- Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos de Ahorro para el Retiro (SIEFORES), son Sociedades Anónimas de Capital Variable, constituidas como Sociedades de Inversión, autorizadas por la Comisión Nacional de Sistemas de Ahorro para el Retiro (CONSAR), cuyo objeto es invertir los recursos provenientes de las cuentas individuales que reciban en los términos de las leyes de seguridad social y los recursos de las administradoras, a las que nos referiremos en el siguiente párrafo. Las SIEFORES cuentan con un comité de inversión que determine las políticas y estrategia conforme a las que van a invertir los recursos, deben operar con valores y documentos a cargo del Gobierno Federal y aquellos inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios; asimismo, deben contar con un comité para analizar los riesgos crediticios permisibles de los valores que integran su cartera.
- Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), son entidades financieras, Sociedades Anónimas de Capital Variable, autorizadas por la CONSAR, para dedicarse a administrar las cuentas individuales de ahorro para el retiro, y canalizar los recursos de las subcuentas que las integran, de acuerdo con lo señalado por las leyes de seguridad social. asimismo, se dedican a administrar por lo menos una SIEFORE. De acuerdo con la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, que regula a estos

---

<sup>130</sup> Carvalho Yáñez, Erick. "Nuevo Derecho Bancario y Bursátil" pág. 255

<sup>131</sup> La Ley de Sociedades de Inversión se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 1985, ha sido modificada a la fecha, en varias ocasiones.

dos tipos de empresas. las funciones y operaciones que realicen tendrán como objetivo, asegurar y atender el interés de los trabajadores. Las administradoras cobrarán una comisión a los trabajadores con cargo a sus cuentas individuales y pagarán un rendimiento individualizado derivado de la inversión de las cuotas y de las aportaciones voluntaria.

- Sociedades Financieras de Objeto Limitado, son aquellas autorizada por la SHCP, que captan recursos sólo mediante la colocación de valores inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios y otorgan créditos para determinada actividad o sector. Tienen derecho a solicitar crédito a otras entidades financieras y pueden otorgarlo a su vez, a la actividad o sector que se les señale en la autorización correspondiente, e invertir sus recursos líquidos en instrumentos de deuda, de fácil realización<sup>132</sup>. Su fundamento jurídico lo encontramos en el art. 103 fr. IV de la Ley de Instituciones de Crédito, y en las reglas especiales emitidas por la SHCP.

#### **4.4. LAS AGRUPACIONES FINANCIERAS**

La Ley para Regular Agrupaciones Financieras permite la constitución y funcionamiento de las Entidades Controladoras de Empresas Financieras, para formar un nuevo tipo de Grupos Financieros, que respondan “de manera eficiente y oportuna a la captación y canalización del ahorro nacional, facilitando la generación de economías de escala”<sup>133</sup>, abatiendo los costos de operación y administración; y proporcionando un mejor servicio al público.

Estos Grupos Financieros están integrados por una Sociedad Controladora, por diversas Entidades Financieras, y por otras empresas que presten servicios complementarios o auxiliares tanto a la controladora como a las demás entidades que formen parte del grupo.

De acuerdo con esta definición, la Controladora es una empresa que tiene por objeto adquirir y administrar acciones emitidas por las entidades financieras integrantes del

---

<sup>132</sup> De la Fuente Rodríguez. “El Nuevo Sistema Financiero Mexicano”. pág. 25

<sup>133</sup> Carvallo Yáñez Erick, “Nuevo Derecho Bancario y Bursátil Mexicano”, cág. 38

grupo. Cabe añadir que la sociedad controladora debe cumplir con los siguientes requisitos: constituirse como sociedad anónima o sociedad en comandita por acciones; contar con la autorización de la SHCP, así como con las opiniones favorables de las correspondientes autoridades financieras con relación a la viabilidad técnica, a la capacidad de los recursos humanos involucrados y, a los beneficios que vayan a proporcionarse al público usuario.

Igualmente deberá tener la propiedad mayoritaria de las acciones con derecho a voto de por lo menos, dos de las siguientes entidades: Instituciones de banca múltiple, casa de bolsa, instituciones de seguros. De no cumplirse con este último requisito, deberán contar con la participación accionaria en mayoría, de las siguientes instituciones: almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero, casas de cambio, instituciones de fianzas, instituciones de seguros, sociedades financieras de objeto limitado, casas de bolsa, instituciones de banca múltiple, sociedades operadoras de inversiones y administradoras de fondos para el retiro; de conformidad con el art. 7º del ordenamiento invocado.

La ley establece como salvedad a lo señalado, que la controladora participe en los términos señalados, cuando se trate de sociedades de inversión o de administradoras de fondos para el retiro.

Es importante mencionar que hay otro tipo de empresas que pueden pertenecer a estos grupos, las cuales se refieren a todas aquellas que les presten sus servicios auxiliares o complementarios a los grupos financieros o cualquiera de sus integrantes, y que la controladora tenga participación en su capital.

Para efecto de las responsabilidades que asume la empresa controladora, los asociados en el grupo financiero suscribirán individualmente un convenio con ésta en los términos del artículo 28 de la citada ley, mediante el cual aceptan la responsabilidad subsidiaria e ilimitadamente a cargo de las entidades financieras integrantes del grupo, así como a responder ilimitadamente cuando se presente la pérdida de todas y cada una de dichas entidades, siempre que el patrimonio no sea suficiente para enfrentar los compromisos.

#### 4.5. FILIALES DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS DEL EXTERIOR

Con vistas a la firma del Tratado de Libre Comercio, apunta Erick Carvallo Yáñez<sup>134</sup>, se fue reformando la legislación financiera con el objeto de permitir el establecimiento y operación de empresas extranjeras dentro del sistema financiero nacional y, atendiendo a las presiones que representaron para la banca el restablecimiento del régimen mixto en la prestación del servicio; quedando sujetas en un principio, a condiciones de participación gradual dentro de nuestro mercado.

Lo anterior impuso la necesidad de reformar y adicionar nuestra legislación financiera: sin embargo, señala el autor, la terminología que ha utilizado el legislador, induce a cometer errores en la interpretación de la ley.

Los artículos 45-A de la Ley de Instituciones de Crédito, 27-A de la Ley para Regular Agrupaciones Financieras y 28 bis 1 de la Ley del Mercado de Valores, entre otras, nos ofrecen la misma definición de: Filial, Institución Financiera del Exterior y Sociedad Controladora Filial, mismas que no presentan elementos sustantivos que permitan la precisión de los conceptos en cuestión

Institución financiera del exterior: Es una entidad financiera extranjera, no nos dice de que tipo, que pertenece a un país con el cual México hubiera celebrado un tratado internacional, por el que se permita el establecimiento de sus filiales en el territorio nacional.

Cabe aclarar que nuestra ley no da una definición precisa al respecto, sin embargo, nosotros inferimos como elementos esenciales de ésta: El que se trate de una entidad financiera, que exista previamente un convenio o tratado internacional que fundamente el establecimiento de dicha entidad.

Ese establecimiento de filiales de instituciones financieras extranjeras puede hacerse bajo dos modalidades:

La primera se refiere a las Filiales de Instituciones Financieras del Exterior que son sociedades mexicanas autorizada para organizarse y operar como institución de banca

---

134 CARVALLO, Yáñez Erick, "Nuevo Derecho Bancario y Bursátil Mexicano", pág. 28

múltiple, sociedad financiera de objeto limitado, organizaciones auxiliares del crédito, casas de cambio, sociedades de inversión, etc., que en su capital participe una Institución Financiera Extranjera de las que señalamos en párrafo anterior o, una Sociedad Controladora Filial.

La Sociedad Controladora Filial es una sociedad mexicana autorizada (en los términos de la Ley para Regular Agrupaciones Financieras), que tiene como propósito constituirse y operar como tal, y que en su capital participe, en forma minoritaria, una Institución Financiera del Exterior

Las Entidades Financieras del Exterior sean filiales o controladoras filiales, se rigen por los tratados internacionales, y al igual que las empresas mexicanas, requieren autorización de la SHCP, oyendo la opinión de alguna otra autoridad del sistema financiero, según la institución de que se trate.

#### **4.6 ENTIDADES DE APOYO, SERVICIOS COMPLEMENTARIOS O AUXILIARES DE LOS INTERMEDIARIOS FINANCIEROS**

Además de las autoridades e intermediarios financieros, el sistema se integra por otras entidades de apoyo o servicios complementarios o auxiliares para la realización de su objeto, por ejemplo, respecto de los bancos, están: la Asociación de Banqueros de México A.C., las Sociedades de Información Crediticia, al servicio de Seguridad y Protección Bancaria, S. A de C. V., entre otras. Como entidades de apoyo a de los intermediarios bursátiles, están a las empresas calificadoras de valores, y al Fondo de Contingencia; como empresas operativas están la Bolsa Mexicana de Valores, SD Indeval, que es el Instituto para el depósito de valores, el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, etc.

Hasta aquí hemos hecho referencia al Sistema Financiero Mexicano, sin precisar en qué ámbito se incluye al que particularmente se ocupa del medio rural, pues tal aspecto lo reservamos al capítulo siguiente.

## CAPÍTULO 5

### EL SISTEMA FINANCIERO EN EL FOMENTO AL DESARROLLO RURAL

Refiriéndonos al medio rural el sistema financiero asume, en el ámbito nacional, una forma similar a la que hemos planteado en el capítulo anterior; del mismo modo participan autoridades financieras, intermediarios financieros y usuarios; y, entidades de apoyo a los intermedios. Cabe aquí hacer una aclaración en cuanto a que concurren agentes especializados de atención a este sector, conjuntamente con agentes no especializados; ello se debe en parte al hecho de que se trata de un sector prioritario para la economía del país, tanto por ser el principal abastecedor de alimentos en el país, como por ser generador de materias primas e insumos para otros sectores y, porque capta la mayor parte de la población económicamente activa.

Justamente por tratarse de un sector prioritario, es considerado por el Gobierno Federal para apoyar su desarrollo mediante acciones de fomento. Ahora bien, para los efectos de este trabajo es necesario delimitar el significado de los conceptos de "desarrollo rural" y de "fomento".

LAROUSSE define el vocablo "desarrollo", diciendo que es el progreso cualitativo y duradero de la economía de un país o de una empresa<sup>135</sup>. Por desarrollar entiende aumentar, acrecentar, perfeccionar, mejorar<sup>136</sup>.

Consideramos que este concepto adolece de un elemento que es el cuantitativo, pues para nosotros el desarrollo no puede darse en un ámbito cuantitativamente estático; por lo demás, consideramos que los vocablos que presenta como sinónimo de desarrollo, tendrían que concurrir simultáneamente para que éste se diera.

Por su parte el BANRURAL alude al concepto de "desarrollo" en su Glosario, como "El cambio cualitativo dentro de un núcleo social abarcando todos los fenómenos y manifestaciones, como son: El proceso cultural, el medio natural, las relaciones sociales, la educación, la producción, el consumo y el bienestar."<sup>137</sup>

---

135 Pequeño Larousse Ilustrado, pág. 341

136 Ibidem., pág. 341

137 BANRURAL. "Glosario de términos, administración, banca y sistemas", pág. 41

En nuestro criterio este es un concepto aceptable, sin embargo, debe incluir el aspecto cuantitativo, pues no es factible el desarrollo sin crecimiento, a menos que en una economía deficitaria la población tendiera a decrecer.

Para este trabajo es aplicable la definición del BANRURAL, con la salvedad hecha, pues aquí se consideran en el proceso de cambio los aspectos sociales, los recursos materiales, los naturales y, sobre todo, el efecto sobre el bienestar, que son los elementos que concurren en la manifestación del desarrollo. A continuación se expone un concepto.

Desarrollo económico en sentido general, es el cambio progresivo en términos de calidad y cantidad de la economía, con carácter duradero, mediante incrementos, perfeccionamientos y mejoras que abarquen todos los fenómenos y manifestaciones de una entidad, como son los procesos culturales, el medio natural, las relaciones sociales, educación, producción, consumo y sobre todo, bienestar de la comunidad.

Ahora bien, tratemos de dar un concepto de fomento, pues éste se encuentra estrechamente relacionado al proceso de desarrollo como una condicionante de éste último.

Para esta investigación entendemos por fomento, al conjunto de políticas, estrategias, mecanismos y acciones, dirigidas a lograr el desarrollo de una entidad, con crecimiento y bienestar.

Tomando en cuenta la delimitación del capítulo, sólo nos referiremos a los agentes financieros:

- 1) Que formen parte de un sistema financiero, por tanto, no consideramos los agentes informales.
- 2) Que incidan de alguna manera en el desarrollo y,
- 3) Que este desarrollo se refiera al medio rural.

Conforme a lo expuesto, el capítulo se referirá: A las autoridades financieras del ámbito señalado, a los intermediarios financieros, a las entidades que presten apoyos a dichos

intermediarios y, a los programas especializados de fomento que surgen a partir de los instrumentos de política nacional.

## **5.1. AUTORIDADES FINANCIERAS**

Con la finalidad de obviar algunos aspectos tratados en el capítulo anterior, nos concretamos en este apartado a tratar aspectos relacionados con las autoridades financieras del medio rural.

En principio, en el sistema de desarrollo rural, intervienen las mismas autoridades que en el sistema financiero nacional, sin embargo, en nuestra administración pública participan autoridades especializadas para los diversos sectores prioritarios de la economía, como es el que ahora nos ocupa.

La SHCP cuenta actualmente dentro de su estructura, con la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, de la que depende la Dirección General de Banca de Desarrollo, y ésta a su vez, con la Dirección de Banca Agropecuaria y Pesquera.

## **5.2. INTERMEDIARIOS FINANCIEROS BANCARIOS**

Hemos dicho que como intermediarios bancarios figuran en México la banca múltiple y la banca de desarrollo, sin embargo, la primera de éstas es menos relevante para nuestro trabajo, pues ni por ley, ni por sus perspectivas operativas, participa significativamente en el desarrollo rural; de hecho puede decirse que aún cuando actúan en el medio, se orientan en forma preponderante a ciertos agentes económicos que de antemano tienen condiciones de bajo riesgo para el crédito, sin menoscabo de que cuentan con proyectos rentables, lo cual no sucede en el caso de los sujetos elegibles para la banca de desarrollo.

Entre los intermediarios financieros bancarios de fomento al desarrollo rural, en nuestro sistema figuran como relevantes por su participación: El Banco Nacional de Crédito Rural, (BANRURAL), Nacional Financiera (NAFIN) y Banco Nacional de Comercio Exterior

(BANCOMEXT).

A continuación presentamos algunas referencias en torno a NAFIN y BANCOMEXT, reservando el apartado en forma preponderante al BANRURAL, por las razones expuestas. Cabe señalar que tanto NAFIN, como BANCOMEXT, son fuentes de descuento para el BANRURAL.

- **NACIONAL FINANCIERA S.N.C. (NAFIN)**

Es una institución de banca de desarrollo, constituida a manera de sociedad nacional de crédito, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que se rige por su Ley Orgánica<sup>138</sup>

Conforme al Plan Nacional de Desarrollo y a los lineamientos que establezca el Ejecutivo Federal, sus actividades deben orientarse a la promoción de proyectos autofinanciables, generadores de empleos, divisas y desarrollo regional, con énfasis en la micro, pequeña y mediana empresa, como motores de la economía nacional.

El artículo 2º de su ley señala que 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".

La última parte del precepto transcrito, permite su relación con otras instituciones, como es precisamente el BANRURAL; de esta forma, NAFIN tiene participación en el fomento al desarrollo del campo (vía descuentos), pues según su ley orgánica, está facultada para "propiciar acciones conjuntas de financiamiento y asistencia con otras instituciones de crédito, fondos de fomento, fideicomisos, organizaciones auxiliares del crédito y con los sectores social y privado" (art. 5º, fr. X).

Por otra parte, cabe aclarar que en forma directa esta institución también participa en el desarrollo rural a través de programas específicos operados a su cargo.

---

<sup>138</sup> La Ley Orgánica de Nacional Financiera fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre de 1986.

De acuerdo con la normatividad aplicable y los lineamientos de sus programas, NAFIN ha concentrado sus esfuerzos en la ejecución de los programas básicos de promoción, asistencia técnica y capacitación, descuento crediticio, otorgamiento de créditos, aportación de capital temporal y minoritario y servicios financieros.

Conforme a sus Reglas de Operación NAFIN tiene establecido un Programa de Operaciones de Crédito de Segundo Piso, cuyos recursos provienen de diversas fuentes y, de manera particular, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF).

Por otra parte, tiene contratadas con diversas instituciones financieras del extranjero Líneas Globales Bilaterales de Crédito, cuyos recursos se destinan a financiar la importación de bienes de capital, construcción de plantas industriales, adquisición de maquinaria, equipo, refacciones, materias primas, insumos agroindustriales y contratación de servicios de procedencia extranjera.

Bajo estos antecedentes, NAFIN celebra periódicamente con las instituciones de crédito, convenios cuyo objeto es el establecimiento de las bases genéricas sobre las cuales otorgará a los bancos el descuento, y los recursos para los créditos, a fin de que éstos sean utilizados por empresas; preferentemente la micro, pequeña y mediana, establecidas en México con necesidades de importar bienes y servicios de capital, siguiendo los lineamientos que establece en sus Manuales de Operación.

La operación de descuento, es aquella mediante la cual la institución de crédito (BANCO) contratante presenta a la fuente descontadora, NAFIN por ejemplo, documentos mercantiles suscritos por los acreditados del BANCO, para el descuento de derechos derivados de los contratos de crédito o para la certificación de los créditos, celebrados entre el BANCO y sus acreditados.

- **BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR S.N.C. (BANCOMEXT)**

BANCOMEXT es la institución financiera del Gobierno Federal encargada de promover las exportaciones no petroleras y la inversión extranjera, para ello, apoya a la comunidad

empresarial con servicios financieros y de extensionismo bancario. La mayor parte de sus operaciones las realiza por medio de la infraestructura del sistema financiero.

Esta institución financiera se rige en primer orden por su ley orgánica<sup>139</sup>, está constituido como sociedad nacional de crédito, banca de desarrollo, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

De conformidad al art. 2º de su ley, BANCOMEXT tiene por objeto "... financiar el comercio exterior del país, así como participar en la promoción de dicha actividad."

Para la realización de tal objeto se le confieren facultades que le permiten otorgar apoyo financiero a la preexportación, exportación, importación y sustitución de importación de bienes y servicios. En este sentido la citada ley no determina a qué sector de la economía se dirigen los beneficios, entendiéndose que pueden considerarse tanto el sector primario, como el industrial o el de servicios.

Asimismo tiene la facultad de promover las exportaciones mexicanas, participar en el capital social de empresas de comercio exterior, consorcios de exportación y empresas que otorguen seguro de crédito al comercio exterior.

La importancia de esto radica en que bien puede tratarse de empresas comercializadoras de productos procedentes del sector primario e incluso de productores pertenecientes a ese sector que comercialicen directamente sus productos. En este sentido, BANCOMEXT tiene una intervención directa en el fomento y desarrollo rural.

Ahora bien, al igual que NAFIN, esta institución está facultada para propiciar acciones conjuntas de financiamiento y asistencia en su ramo con otras instituciones de crédito, fondos de fomento, fideicomisos, organizaciones auxiliares del crédito y, con los sectores social y privado.

A partir de 1990 los apoyos al sector agropecuario que proporcionaba BANCOMEXT, antes dispersos, se consolidan en el "Programa de Apoyo Integral a los Sectores Agropecuario, Apícola y Silvícola de Exportación". Dichos apoyos cubren todas las

---

<sup>139</sup> La Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 1986.

necesidades de recursos de las empresas para capital de trabajo, realización de proyectos de inversión, importaciones o actividades de promoción en comercio exterior.

- **BANCO NACIONAL DE CRÉDITO RURAL S.N.C. (BANRURAL)**

El sistema BANRURAL está integrado por el Banco Nacional de Crédito Rural, y los Bancos de Crédito Rural del Centro; Centro Norte; Centro Sur; Golfo; Istmo; Noreste; Noroeste; Norte; Occidente; Pacífico Norte; Pacífico Sur; y, Peninsular; todas ellas Sociedades Nacionales de Crédito, instituciones de banca de desarrollo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, domicilio en el territorio nacional y duración indefinida, regidas en primer término por su propia ley.

De acuerdo con el art. 3º de la Ley Orgánica del Sistema Banrural<sup>140</sup>, los bancos integrantes del sistema, están facultados para prestar el servicio de banca y crédito con el objeto de financiar la "producción primaria, agropecuaria y forestal, las actividades complementarias de beneficio, almacenamiento, transportación, industrialización y comercialización que lleven a cabo los productores acreditados".

El Banco Nacional tiene por objeto además, organizar, reglamentar y supervisar el funcionamiento de los bancos regionales; dar apoyo mediante el otorgamiento de líneas de crédito y operaciones de descuento y redescuento de su cartera; financiar las adquisiciones de insumo, maquinaria y equipo que requieran los acreditados para sus actividades productivas; 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, contratar créditos para canalizarlos, conforme a las disposiciones legales aplicables, hacia el sector rural (Art. 6).

El artículo 9 señala que para el cumplimiento de los "objetivos" que mencionó en los Arts. 3, 4 y 6, podrá realizar todas las operaciones y prestar los servicios a que se refiere actualmente, el art. 46 de la Ley de Instituciones de Crédito, emitir bonos bancarios de desarrollo, administrar toda clase de empresas o sociedades; y, las demás actividades

---

<sup>140</sup> La Ley Orgánica del Sistema Banrural fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de enero de 1986

análogas y conexas que al efecto le señale la SHCP.

Los Bancos Regionales de Crédito Rural, tienen señalado en la ley un “objeto” más amplio (Art. 28), además de financiar la producción primaria y las actividades complementarias, auspiciar la constitución, organización y capacitación de los sujetos de crédito; financiar las adquisiciones de insumos, maquinaria y equipo que requieran los acreditados, contratar créditos para canalizarlos al sector rural; así como realizar las operaciones y prestar los servicios a que se refiere el art. 46 de la Ley de Instituciones de Crédito; administrar toda clase de empresas o sociedades; y, las demás actividades análogas y conexas que al efecto le señale la SHCP.

Cabe señalar que como “objeto” del Banco Nacional y de los Bancos Regionales, tanto la Ley Orgánica del Sistema Banrural como los Reglamentos Orgánicos de cada Banco, hacen referencia a actividades, instrumentos del desarrollo, facultades, atribuciones, objetivos y funciones en forma por demás desordenada, sin que pueda inferirse cual es el verdadero objeto de las instituciones en cuestión.

Esta confusión del legislador queda en evidencia cuando advertimos que en los artículos 3, 4 y 6 de la Ley Orgánica del Sistema BANRURAL, aluden a “objeto”, “facultades” y “objeto” respectivamente, para el Banco Nacional; mientras que en el artículo 9 de la propia Ley, se refiere a esos preceptos en términos de “objetivos”.

Independientemente de la crítica anterior, es importante referirnos a las operaciones que se autorizan a los bancos del Sistema, como necesarias para sus fines; entre éstas se consideran las previstas por el artículo 46 y 47 de la Ley de Instituciones de Crédito.

El art. 46 de la Ley de Instituciones de Crédito se refiere a todas operaciones que le son permitidas a todas las instituciones de crédito. Respecto del art. 47 de la citada ley, hacemos particular referencia. Este artículo nos dice:

“Las instituciones de banca de desarrollo realizarán, además de las señaladas en el artículo anterior, las operaciones necesarias para la adecuada atención del correspondiente sector de la economía nacional y el cumplimiento de las funciones y objetivos que le sean propios,...”

Sobre el particular amerita un comentario general: Nos referimos a la apertura que ofrece el precepto para que la banca de desarrollo actúe en diversos ámbitos e incluso líneas, sin más limitación que sus operaciones sean necesarias para la adecuada atención del correspondiente sector, situación que en la práctica resulta complejo comprobar, pues cualquier línea puede considerarse como necesaria en ese contexto.

Correlativamente a este criterio, podemos referirnos al artículo 9 fracción IV y 28 de la Ley Orgánica del Sistema BANRURAL, la cual con la misma apertura autoriza la realización de "las demás actividades análogas y conexas relacionadas con sus objetivos que al efecto le señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público"

En este caso se presentan como limitaciones a las operaciones específicas del Sistema BANRURAL:

1. Que se trate de actividades ANÁLOGAS, es decir, semejantes en su esencia<sup>141</sup> a otras autorizadas específicamente.
2. Que adicionalmente sean conexas a éstas, es decir que estén unidas o relacionadas directamente.
3. Que se relacionen con sus objetivos; y,
4. Que le sean señaladas por la SHCP.

En este aspecto se advierte otra imprecisión, pues al condicionar autorizaciones en su operativa al hecho de que "se relacione con sus objetivos", presupone la necesidad de que primero se precisen y concreten éstos. Cabe señalar que la normatividad para el otorgamiento del crédito del Sistema Banrural y sus modificaciones, necesariamente son aprobadas por la SHCP.

Para nosotros, de acuerdo con la mística que motiva su creación, el "objeto" del Sistema Banrural debe ser precisamente el desarrollo rural, tomando en cuenta que se instituye como banca de desarrollo y que el sector a su cargo es el rural.

Por otra parte, únicamente el Banco Nacional puede emitir bonos bancarios de desarrollo,

---

141 Martínez Barragán Antonio "Lógica", pág. 70

susceptibles de colocarse entre el público inversionista, con el objeto de captar recursos para fomentar la "inversión institucional"; los bancos regionales no pueden hacerlo.

### **5.3 FIDEICOMISOS, FONDOS Y PROGRAMAS PARA LA ATENCIÓN DEL SECTOR RURAL**

A lo largo de las últimas décadas, se han creado diversos fideicomisos, fondos y programas, por parte del Gobierno Federal, dirigidos al sector primario y al sector financiero de desarrollo rural, a continuación nos referiremos a algunos de ellos, tomando en cuenta su importancia, magnitud y vigencia. Señalando en este último aspecto que no todos tienen actualidad.

- **FIRA**

El Banco de México, como fiduciario del Gobierno federal maneja varios fideicomisos que en su conjunto se denominan FIDEICOMISOS INSTITUIDOS EN RELACIÓN A LA AGRICULTURA (FIRA). Dichos fideicomisos son los siguientes: "Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura" (FONDO), constituido en 1954; el "Fondo Forestal", constituido en 1961; el "Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios" (FEFA), constituido en 1965; el "Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios" (FEGA); constituido en 1972; y el "Fondo de Garantía y Fomento para las actividades Pesqueras" (FOPESCA), constituido en 1988.

FIRA "es una entidad financiera del Gobierno Federal cuya misión consiste en promover e inducir –a través de la banca- la inversión productiva y rentable, tendiente a lograr la modernización y la competitividad de los sistemas agropecuario, forestal, pesquero y agroindustrial, mediante la canalización eficiente y oportuna de recursos crediticios y servicios integrales de apoyo, tales como asistencia técnica, garantías, transferencia tecnológica, capacitación, organización e información especializada; asimismo, dinamizar la acción de los proveedores de bienes y servicios, para impulsar mejores niveles de

bienestar a los productores del país"<sup>142</sup>.

Su principal objetivo es promover e inducir una mayor participación de la inversión productiva, rentable y sostenible mediante la canalización eficiente y oportuna de créditos y prestación de servicios integrales de apoyo para el fomento de este sector económico.<sup>143</sup>

Los recursos financieros de FIRA provienen de fuentes nacionales y de organismos internacionales: los primeros de las recuperaciones de cartera, redescuento en el Banco de México, aportaciones del Gobierno Federal al patrimonio, y productos de las operaciones propias de los fideicomisos integrantes; los segundos provienen de préstamos del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo y de otras instituciones de crédito.

Los recursos de dichos fideicomisos están destinados principalmente a otorgar financiamientos a las instituciones de crédito del país, y a hacer descuentos de papel derivado de préstamos refaccionarios y de habilitación o avío, así como de créditos prendarios, que celebren con su clientela, destinados a las actividades propias del ramo, así como a la industrialización y comercialización de sus productos. Estos apoyos se otorgan en moneda nacional o en dólares norteamericanos cuando la producción se destine al mercado exterior, siempre que dichas operaciones cumplan los requisitos que establecen las reglas y normas de operación de FIRA.

- **FIRCO**

El Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO) fue creado por decreto presidencial, en marzo de 1981, en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley de Fomento Agropecuario, la cual lo concibió como un instrumento operativo-financiero del gobierno federal, para apoyar la operación de los programas especiales o de contingencia que, por conducto de la Secretaría de agricultura y recursos Hidráulicos, ahora Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), opere los recursos.

---

<sup>142</sup> Banco de México, "¿Qué es FIRA?", México 1992, pág. 2

<sup>143</sup> Ibidem, pág. 3

- **FOCIR**

El Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural<sup>144</sup> es un fideicomiso instituido por el Gobierno Federal en Nacional Financiera S.N.C., dirige su actividad al apoyo de la inversión productiva en proyectos agropecuarios, forestales y acuícolas, identificando y promoviendo proyectos “detonadores” con competitividad de largo plazo, en esquemas de alianzas estratégicas que propicien la participación empresarial y una mayor capitalización de los productores a través de su asociación. El propósito de este fideicomiso es el desarrollo de alianzas estratégicas para la producción que fortalezcan el asociacionismo, para la comercialización y para la incorporación de tecnología que incremente calidad y eficiencia.

- **PROCAMPO**

PROCAMPO es un programa de apoyo directo a los productores rurales, que surge como complemento de las reformas a la legislación agraria y de otros programas como: Apoyo a la Producción y Empresas en Solidaridad, PROCEDE, Reestructuración del Sistema Financiero y de los programas de ASERCA. Dichos programas forman parte de la llamada Reforma Integral del Campo<sup>145</sup>

PROCAMPO sustituirá gradualmente el apoyo otorgado a través de los precios de garantía por un sistema de apoyos directos a las superficies sembradas con granos y oleaginosas. La esencia del Programa consiste, “en que la producción de granos tendrá precios de mercado, con referencia a los precios internacionales; la pérdida de ingresos de los productores se “compensará” con un pago directo por hectárea. Los productores no comerciales, es decir, los de autoconsumo también recibirán dicho pago. PROCAMPO asegura pagos fijos y constantes por superficie, en dependencia de los rendimientos regionales durante los primeros 10 años de su vigencia para después decrecer y desaparecer en el año 2009. PROCAMPO apoya 11 cultivos: maíz, frijol, trigo, sorgo, arroz, cebada, soya, algodón, girasol, cártamo, ajonjolí; cubriendo el 70% de la superficie

---

144 Fondo de Capitalización e Inversión Rural, FOCIR, pág.1

145 SARH, ¿Qué es PROCAMPO?, pág. 1

agrícola nacional. Los productores que reciban el pago por hectárea, tienen la obligación de producir, aunque también tengan la libertad de dedicarse a cualquier actividad agrícola, ganadera o forestal.<sup>146</sup>

PROCAMPO se puso en marcha de manera transitoria en los ciclos productivos Otoño-Invierno 93/94 y Primavera-Verano 94; y en forma plena en el ciclo Otoño-Invierno 94.

La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) publica en el Diario Oficial de la Federación, las normas de operación del programa para los ciclos agrícolas primavera-verano y otoño-invierno, al inicio de cada ciclo, que contiene las características del programa para el ciclo, su operación, la responsabilidades de la estructura operativa, etc.

Este programa ha recibido muchas críticas en el sentido de que se volvió operativo, justo a tiempo para la elección de agosto de 1994; y casualmente hasta entonces el gobierno reconoció que los precios de garantía no habían beneficiado a los pequeños y medianos agricultores, sino a aquellos cuya escala de mercado les permitía bajar sus costos y que los productores más pequeños subsidiaban en la práctica a la economía nacional<sup>147</sup>.

De acuerdo con una investigación realizada por la Universidad Autónoma de Chapingo, lo que se pretende a través de éste programa, es instrumentar una política para suavizar los efectos directos de la apertura comercial sobre la producción nacional de granos, mas no se busca dar una solución a los graves problemas actuales, que continúan agudizándose bajo el esquema de "desarrollo" neoliberal. Asimismo, señala que el riesgo de la aplicación del programa en forma definitiva, consiste en que cuando los precios internacionales sean inferiores a los precios de referencia, el gobierno tendrá que compensar la pérdida de los ingresos con un apoyo superior al presupuestado, por lo que, se debe contemplar un mecanismo que compense las posibles fluctuaciones de los precios internacionales.<sup>148</sup>

Finalmente, se dice que PROCAMPO no es un apoyo al campo, ni va a revertir la actual

---

146 Universidad Autónoma de Chapingo, Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y de la Agricultura Mundial (CIESTAAM) "¿PROCAMPO O ANTICAMPO?" pág. 3

147 SCHMIDT, Samuel. "Amenaza y oportunidad. Los retos de la democracia". Pág.197.

148 CIESTAAM Ibidem. pág. 10

situación de la agricultura; causada por la apertura comercial indiscriminada, las elevadas tasas de interés y los altos costos de los insumos, frente a los bajos precios de los productos agrícolas; y en opinión de muchos es un programa, creado con fines electorales, populistas y demagógicos, que desalienta la productividad y eficiencia, y fomenta la importación de granos.<sup>149</sup>

En los últimos años han surgido programas de apoyo a los deudores de la banca, entre los que señalamos los siguientes:

- **ADE**

El Acuerdo Inmediato de Apoyo a Deudores de la Banca" (ADE), fue el primero de una serie de acuerdos suscritos entre el Gobierno Federal y la Asociación de Banqueros de México, A. C., en 1995, para aliviar la situación de las personas físicas y jurídico-colectivas deudoras de la banca, derivados de: Tarjetas de Crédito, Créditos ABCD (para la adquisición de bienes de consumo duradero), Créditos Empresariales (a cargo de personas físicas o jurídico-colectivas, en cualquier rama de la actividad económica, incluyendo aquellos descontados con la banca de desarrollo y los fideicomisos de fomento económico del Gobierno Federal) y Créditos para la vivienda.

El beneficio consistió en una reducción en las tasas de interés durante el tiempo que estuviese vigente el acuerdo, en función del tipo de crédito, situación del adeudo, monto al que se aplicaría la tasa, tasa de interés anual, y el período por el que se aplicaría. Se ofrecieron beneficios adicionales, en determinadas circunstancias, como la condonación de intereses moratorios, la no-exigibilidad de garantías adicionales, etc.

Los beneficios se hicieron extensivos a los deudores de uniones de créditos, arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero, y de créditos descontados con la banca o con los referidos fideicomisos.

---

<sup>149</sup> Ibidem. pag. 10

Se beneficiaron los acreditados al corriente en sus pagos o con cartera vencida. Los primeros recibirían el beneficio en forma automática siempre que no interrumpieran la regularidad de sus pagos; los segundos debían firmar una carta de intención, en la que manifestaban su voluntad de negociar con el banco para llegar a un acuerdo de reestructuración.

Con relación al campo el beneficio en las tasas de interés se prolongó por mayor tiempo, y se establecieron otros beneficios especiales para el sector.

- **FINAPE**

El "Acuerdo para el Financiamiento al Sector Agropecuario y Pesquero" se instrumentó como resultado del acuerdo que suscribió el Gobierno Federal, en 1996, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Asociación de Banqueros de México, A. C., en él ambas instancias establecieron los principios básicos para implementar acciones que reactivaran el flujo de recursos financieros al sector rural, así como para aliviar la deuda financiera de los productores agropecuarios, pesqueros y agroindustriales.

El acuerdo tuvo como principios básicos: crear mecanismos que propiciaran el financiamiento fresco a dichos sectores por parte de la Banca comercial; crear incentivos para fomentar una cultura de pago entre los productores del sector; favorecer a los pequeños productores y compartir los costos del acuerdo entre la banca y el gobierno.

Este programa responde a la finalidad de ayudar a los acreditados bancarios de los sectores agropecuario y pesquero. Los créditos elegibles para ese programa pueden estar denominados en moneda nacional, dólares de los EE. UU. A. o Udis, pero deben haber sido otorgados con anterioridad al 30 de junio de 1996 y haber iniciado los trámites de reestructuración a más tardar el 31 de diciembre de 1996. Los créditos susceptibles de recibir estos apoyos son los de avío, refaccionarios, prendarios, así como consolidaciones anteriores de ese tipo de adeudos.

Los beneficios ofrecidos por el programa consistieron en un esquema de descuentos aplicables a los pagos de los deudores. Estos descuentos tienen vigencia durante el plazo

que se convenga en la reestructuración respectiva (sin exceder diez años) o bien por el que reste del originalmente pactado en el contrato de crédito.

Los costos de los descuentos anunciados son cubiertos de manera conjunta entre la banca y el Gobierno Federal, mediante una fórmula en la que el segundo asume una proporción mayor en la medida en que la banca otorgue nuevos créditos al sector agropecuario<sup>150</sup>.

- **FOPYME**

Al igual que los acuerdos mencionados en los apartados que anteceden, el Gobierno Federal y la banca, establecieron el "Acuerdo de Apoyo Financiero y Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa", FOPYME, a fin de que éste sector productivo, contara con alternativas para el pago y la reestructuración de adeudos.

Los créditos susceptibles de beneficiarse por este programa incluyen los de la banca múltiple, los descontados con la banca de desarrollo y con los fideicomisos de fomento económico constituidos por el Gobierno Federal, así como los concedidos por uniones de crédito, arrendadoras financieras y empresas de factoraje financiero descontado con la banca o con los referidos fideicomisos de fomento.

Además de acceder a nuevos créditos, éste programa incluyó descuentos en los pagos de los deudores en créditos simples, subsidios en tasas de interés y canalización de nuevos recursos a entidades del sector de que fuesen sujetos de crédito; a fin de asegurar la continuidad de sus actividades productivas. El descuento en los programas se otorgó con las limitantes de que el saldo fuera hasta de 6 millones de pesos o su equivalente en Udís, o dólares norteamericanos, provenientes de créditos que se hubieran otorgado o reestructurado antes del 31 de julio de 1996, y a más tardar el 31 de enero de 1997.

Los costos del programa son absorbidos por la banca y el Gobierno Federal, dependiendo la parte que éste último asuma, del monto del financiamiento que la banca otorgue en lo

---

<sup>150</sup> Banco de México. "Informe Anual 1997". Banco de México, México, D.F. 1998. Pág. 153.

sucesivo a empresas micro, pequeñas y medianas<sup>151</sup>.

- **PUNTO FINAL**

Es un programa de apoyo a los deudores de la banca del sector agropecuario, forestal y pesquero cuyo objetivo consiste en ampliar los beneficios recibidos en el FINAPE, en cuanto a aumentar el porcentaje de descuento en los pagos y en consecuencia, en la ampliación del plazo para solicitar los beneficios del mismo. El descuento se hace efectivo al momento de recuperar los créditos. Los beneficios se aplican durante los años 1999 y 2000; a partir del 2001, se siguen aplicando las condiciones del programa, excepto en los porcentajes de descuento, que volverán a ser los que se determinaron para el FINAPE

Además de los fideicomisos, fondos y programas a que hemos hecho referencia podemos mencionar otros tantos, sin entrar a detalle, como son: el Programa Mujer Campesina, el Programa Nacional de Empresas en Solidaridad (PRONAES), que finalmente derivó en un fondo (FONAES), el Programa de Empleo Temporal en Zonas de Extrema Pobreza (PROTEP), el Sistema Nacional de Capacitación y Extensión Rural Integral (SINDER), etc.

#### **5.4. INTERMEDIARIOS FINANCIEROS NO BANCARIOS DE FOMENTO AL DESARROLLO RURAL**

La situación económica del país y de la banca, se refleja en un menor flujo financiero para la atención al sector rural, por lo que se considera que es necesario dar mayor participación a los intermediarios financieros no bancarios, que ofrezcan condiciones atractivas y mejor control del riesgo.

En el capítulo anterior hacemos mención a estas figuras, sin embargo, no todas nos causan interés, pues algunas no tienen facultades para interrelacionarse con el sector rural, otras, no tienen como objeto de sus operaciones a dicho sector y, otras más, se

---

<sup>151</sup> Ibidem, pág. 154

abocan al campo pero no en términos de fomento al desarrollo.

A continuación nos referimos a las instituciones que, directa o indirectamente contribuyen al fomento de la economía rural.

Las Organizaciones Auxiliares del Crédito cuando realizan actividades en el sector rural mediante la asociación o por alianzas estratégicas, representan una opción para que las operaciones se realicen con menor riesgo en la recuperación de los recursos otorgados vía crédito, examinemos enseguida aquellas figuras que por su naturaleza son afines al tema que nos ocupa.

#### • UNIONES DE CRÉDITO

A partir de las Uniones de Crédito agropecuarias se ha desarrollado todo el sistema de uniones de crédito en México. En el sexenio "Salinista" (1988-1994) ante la privatización de la banca, la transferencia de funciones a los productores y la apertura comercial del país, se promovió y alentó la constitución de nuevas uniones de crédito para que cubrieran aquellos segmentos que la nueva banca comercial estaba atendiendo en forma insuficiente. Se incrementó el número de uniones, pero la mayoría de ellas no contaba con bases firmes para su consolidación financiera, lo cual propició en muchas de ellas la quiebra y, en consecuencia, serios problemas de cartera vencida, deteriorándose su imagen ante el sistema financiero y particularmente ante el rural.<sup>152</sup>

Las Uniones de Crédito del sector rural manejan recursos de considerable magnitud y juegan un papel de apoyo regional importante en la distribución de crédito y servicios, por lo que se hace necesario establecer políticas que contribuyan a reorientar dichos recursos, así como a depurar, ordenar, consolidar y transformar a las propias uniones en figuras financieras autosustentables, capaces de complementar al actual sistema financiero de desarrollo rural.<sup>153</sup>

Esta clase de organizaciones, por su condición jurídica y económica, podría involucrarse

---

152 Banco de México, FIRA, "Plan estratégico para la transformación de Uniones de Crédito", Morelia Michoacán. Agosto de 1996, pág. 1

153 *ibidem* pág. 2

directamente en el fomento al desarrollo rural, primero, porque tienen la libertad de operar en cualquier rama económica y, segundo, porque están facultados para otorgar créditos, prestar garantía o aval, practicar el descuento, con lo que se transfiere liquidez a los productores; asimismo, pueden promover la organización y administrar empresas industriales o comerciales, etc. Acciones que fortalecen los procesos de financiamiento, comercialización y distribución de los productos.

#### • **ALMACENES GENERALES DE DEPÓSITO**

Son organizaciones que realizan sus actividades de almacenamiento, guarda o conservación; manejo, control, distribución o comercialización de bienes o mercancías bajo su custodia o que se encuentren en tránsito, todas estas actividades son de particular relevancia para el medio rural, el déficit de infraestructura obliga a los productores a servirse de instituciones como las que estamos considerando. Su importancia radica en que se dedican a financiar los inventarios de materias primas.

Son importantes en el fomento al desarrollo rural, en virtud de que están facultados para otorgar financiamiento, simplificando la administración del crédito por el hecho de que la gestión de garantías se omite, aprovechándose los certificados de depósito para fungir como soporte de la garantía prendaria. Este tipo de garantía es confiable, dado que las mercancías amparadas con los mencionados títulos de crédito no pueden ser embargadas, ni pueden ser afectados en caso de quiebra; la almacenadora garantiza que de requerirse, el acreedor recibiría la mercancía amparada.

Cabe señalar que existe una clase de almacenes que está facultada para otorgar financiamientos en los términos de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, debiendo sujetarse a los requerimientos mínimos de capitalización que establezca la SHCP.

## • OTRAS ORGANIZACIONES AUXILIARES DEL CRÉDITO

En este renglón consideramos a las empresas de arrendamiento financiero, empresas de factoraje y, sociedades de ahorro y préstamo, igualmente contenidas en la citada Ley. A estas organizaciones ya hemos hecho referencia en el capítulo 4; sin embargo, estimamos que es necesario invocarlas por su relación directa con el medio rural.

El arrendamiento financiero es un mecanismo de particular importancia que contribuye a la capitalización de los arrendatarios que pueden pertenecer al sector rural, su función es financiar la utilización o compra de activos fijos. Cuando operan con opción a compra y, cuando se adoptan cualquiera de las otras dos formas terminales (prorrogar el plazo del contrato con una renta inferior y, participar con la arrendadora en la venta de los bienes a un tercero) también se presentan beneficios para el arrendatario, pues en el primer caso persiste el uso del bien al prorrogarse el contrato y, en el segundo, se allega liquidez para cubrir cualquier otro costo.

En cuanto a la empresa de factoraje, el beneficio para los productores rurales puede ubicarse en el hecho de que adquieren recursos monetarios anticipadamente, es decir, adquieren la liquidez con oportunidad con relación al propósito de ésta, ya que mediante dichas operaciones, el contrato celebrado con tal motivo, permite a la empresa de factoraje, adquirir de sus clientes, derechos de crédito relacionados a proveduría de bienes, de servicios o de ambos, con recursos provenientes de sus operaciones pasivas. Los productores dan en garantía sus cuentas por cobrar.

En cuanto a la sociedad de ahorro y préstamo, es relevante señalar que no tiene fines lucrativos, lo que para sus socios representa el beneficio de reducir el costo del financiamiento, aunque presenta la desventaja de operar restringidamente entre los asociados.

Adicionalmente esta figura constituye una ventaja en las condiciones del crédito que otorga, dado que los remanentes de operación –cuando los hay-, se destinan entre otros renglones a reducir proporcionalmente los intereses y demás accesorios de los créditos. Esto en suma constituye una ventaja respecto al endeudamiento con la banca.

- **INSTITUCIONES DE SEGUROS**

Estas organizaciones revisten especial importancia para el agro, pues el seguro agropecuario es un medio por el cual se logra y mantiene el nivel de capitalización del productor, con el propósito de dar continuidad a las actividades del campo, a pesar de eventos fortuitos que ocasionan la pérdida de sus inversiones.

Tradicionalmente el campo se había apoyado en la Aseguradora Nacional Agropecuaria, S.A. (ANAGSA), la cual daba certidumbre a los productores ante cualquier riesgo o eventualidad de que ocurriera un siniestro a su producción, pero a partir de la política rural de autogestión, y de la venta de empresas del Estado a la iniciativa privada, se perdió tal apoyo, hasta que en la actualidad dejó de ser una medida preventiva generalizada, pues al operar con aseguradoras privadas, se incrementaron los costos, desalentando a los productores en este sentido

Actualmente AGROASEMEX, S.A., empresa paraestatal filial de Aseguradora Mexicana, S.A. (ASEMEX), viene a sustituir en cierta medida a la desaparecida ANAGSA, ofrece a los productores agropecuarios seguros agrícolas, ganaderos, de vida, otros seguros conexos de bienes relacionados con la actividad productiva y el reaseguro a fondos de autoaseguramiento autorizados.

#### **5.5. ENTIDADES DE APOYO Y SERVICIOS COMPLEMENTARIOS A LOS INTERMEDIARIOS FINANCIERO DE DESARROLLO RURAL.**

El sistema se integra por las mismas entidades, de apoyo o servicios complementarios o auxiliares para las entidades operativas, por ejemplo, respecto de la Banca de desarrollo, tenemos a la Asociación Mexicana de Bancos, a las Sociedades de Información Crediticia, entre otras.

## CAPÍTULO 6

### CONDICIONES JURÍDICO ECONÓMICAS DEL SISTEMA FINANCIERO EN EL DESARROLLO RURAL

Para efectos de establecer un marco de referencia que permita configurar algunos elementos sobre el comportamiento del sistema financiero del sector, consideramos relevante incluir una breve semblanza que expresamos en los siguientes términos:

El sector rural desempeñó un papel central en el proyecto de sociedad que se conformó en el período posrevolucionario; estaba destinado a ser la principal fuente de generación de recursos para llevar a cabo la industrialización del país y la urbanización de la sociedad. Al sector se le asignó una función productiva inmediata, anteponiéndola a las carencias básicas de millones de mexicanos.

Posterior al reparto agrario dado durante el régimen presidencial de Lázaro Cárdenas, era evidente la necesidad de hacer grandes adecuaciones a la estructura productiva. Los esfuerzos del Estado, se concentraron en las zonas que previamente habían acumulado condiciones para dar una respuesta productiva rápida. Se realizaron grandes inversiones en infraestructura, asistencia técnica, organización en el sistema financiero, etc.

En los años posteriores a la segunda guerra mundial, cuando se redefinieron las condiciones regulares de la producción mundial, el país, que para entonces había tratado de satisfacer la demanda interna y externa, entra en un proceso regular de acumulación, sin embargo, la función productivista e inmediatista<sup>154</sup> que desde un principio se le asignó al sector rural, siguió siendo la misma.

No obstante lo anterior, entre los años de 1945 y 1965 se dio un fuerte crecimiento en el sector rural, que encubría grandes desequilibrios, como el desarrollo desigual de los productores del sector y las diferencias entre el medio urbano y rural. Pero sobre todo, el sector fue acumulando un gran rezago con relación al resto de la economía, lo que desde entonces le impedirá contar con la capacidad de respuesta frente a los otros sectores.

Cuando la industrialización se consolida como el eje de la estructura y funcionamiento

---

154 Ibarra, Marcel, "Pacto Social y Desarrollo Rural" Pág. 42

productivo del país y la urbanización se acelera en forma extraordinaria, trastocando las pautas de reproducción y consumo de la población, este modelo económico impuesto al sector rural se agota por completo.

Al inicio de los años setenta, era evidente la necesidad de hacer ajustes en el agro para eliminar su incapacidad productiva y evitar probables estallidos sociales que pudieran darse debido a las condiciones de miseria de la mayoría de la población rural. Sin embargo, en forma inesperada, se presenta en el escenario mundial, la elevación de los precios del petróleo, lo cual trajo al país recursos suficientes para canalizarlos, entre otras cosas, al campo; aplazando los ajustes estructurales que se requerían, para otros tiempos.

El Estado inyectó gran cantidad de recursos económicos al campo, sin hacer modificación alguna a las estructuras que se requerían para eliminar las restricciones al desarrollo capitalista, que de por sí era débil e incipiente en el conjunto de la sociedad; como el carácter de la estructura agraria, el mantener a la superficie ejidal fuera del mercado, la vigencia del reparto de tierras sin definición de límites claros, etc.<sup>155</sup>

El resultado fue que la producción no se reactivó en forma significativa, aunque las unidades de producción que eran ineficientes, lograron subsistir gracias a los subsidios que se les otorgaban, lo cual continuó frenando el desarrollo productivo del sector. Sin embargo, a las unidades con mayor potencial, que eran las menos y estaban concentradas en unos cuantos estados del norte de la república, les generó grandes ganancias. A todo ello se sumó la dinámica de corrupción e ineficiencia creada en el entorno institucional.

Esta opción de inyectar recursos al campo como vía para evitar la confrontación de los problemas estructurales de la crisis, se vio frenada muy drásticamente por la caída de los precios del petróleo en 1982, simplemente porque ya no existió la posibilidad económica de hacerlo, lo cual afectó inmediatamente a los instrumentos de fomento productivo como la inversión y el crédito.

Como resultado de los factores económicos internos y externos, el Estado asume, en la

---

155 Ibidem, pág. 45

década de los ochenta, una política de reestructuración económica cuyo eje fue la "desestatización" de la economía, lo que significó que la reestructuración estaría dada por las libres fuerzas del mercado, debiendo dejar que éstas actuaran libremente<sup>156</sup>. Sin embargo como veremos más adelante, los resultados no han sido los que se proyectaban.

El Estado se replegó de una serie de funciones como agente productivo directo y como agente de desarrollo por las vías del crédito, la inversión productiva, la comercialización, la asistencia técnica, la investigación y de su función proteccionista; se estableció un esquema abierto de competencia internacional.<sup>157</sup>

La economía en su conjunto se vio severamente afectada por la crisis, se impusieron mediadas de austeridad en el gasto público y el agro fue el sector más afectado. La anterior situación se tradujo en el estancamiento de la producción agropecuaria, al grado que se tuvo que recurrir a grandes volúmenes de importación de productos agropecuarios.

Con la liberación del comercio de productos agropecuarios y las posteriores modificaciones al Artículo 27 constitucional, la estructura y funcionamiento del sector rural en su conjunto, que estuvo supeditada al quehacer del Estado durante muchas décadas, aunque sea para reproducir las ineficiencias y distorsiones, de pronto se encontró en condiciones diferentes que modificaron severamente sus pautas de funcionamiento y reproducción<sup>158</sup>.

En términos productivos, los años ochenta se caracterizaron por el estancamiento; sin embargo, los ajustes realizados en esos años permitieron posteriormente una relativa reactivación de la producción, pero con efectos y características diferentes a los registrados hasta entonces, iniciándose una nueva etapa en las condiciones de producción y reproducción del sector<sup>159</sup>.

En los años noventa, solamente el sector agroindustrial se incorporó a la dinámica

---

156 Ibidem, pág. 46

157 Ibidem, pág. 46

158 Ibidem, pág. 47

159 Ibidem, pág. 48

exportadora, pero el sector rural primario, se mantiene a la zaga, tanto de la agroindustria, como de la economía en su conjunto, pues en general ha acumulado el atraso tecnológico, de infraestructura, organización productiva, servicios, crédito, pero sobre todo, la mayor marginación social del país<sup>160</sup>.

## 6.1 CONDICIONES ECONÓMICAS Y FINANCIERAS

José Luis Calva Téllez, señala en su reporte de investigación titulado "Crisis agrícola en México: 1982- 1996", que durante los últimos quince años la población campesina se vio repentinamente sometida a un programa de "modernización" que comprendió tres grandes vertientes, que han llevado al sector a la peor situación de crisis de los últimos años:

### 1. La apertura comercial externa

En primer término señala la apertura comercial. "que remató" en la inclusión completa del sector agropecuario en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la cual se dio: 1) Permitiendo a la libre concurrencia de productos de otras economías en el mercado nacional; y 2) Mediante la desregulación de los precios en el mercado interno, tomando los precios internacionales, como precios de referencia<sup>161</sup>.

La idea del nuevo modelo sugiere que el desarrollo económico debía orientarse por el libre accionar de la oferta y la demanda de todos los bienes y servicios, en la esfera regional, local y global; debiendo eliminarse todo tipo de "distorsión"<sup>162</sup> en el mercado, impulsando el modelo de crecimiento hacia afuera, es decir, buscando su lugar dentro del marco de la economía global, de acuerdo con sus "ventajas comparativas"<sup>163</sup> reales y fijando su estructura empresarial en la libre empresa privada; para abrir así, la inversión

---

<sup>160</sup> Ibidem, pág. 50

<sup>161</sup> Ibidem, pág. 34

<sup>162</sup> De acuerdo con Isaac Katz, las distorsiones de los mercados se dan cuando el gobierno interviene en la economía más allá de su función de regular la operación de los mercados o de corregir sus fallas, induciendo a una asignación ineficiente de recursos. Como ejemplos se señalan los subsidios o el financiamiento del gasto gubernamental con recursos inflacionarios.

<sup>163</sup> Por "ventajas comparativas" entendemos el conjunto de ventajas que un ente posee con respecto a otro, como sus métodos, recursos naturales, habilidades, desarrollo, conocimientos, etc. que se aprovecharán tomando en consideración su costo de oportunidad.

productiva, financiera y especulativa al capital internacional<sup>164</sup>. Lo anterior dentro del ideal de un país con una economía de mercado que cuente con un entorno macroeconómico estable.

De acuerdo a lo anterior, el sector agropecuario debía orientarse, por ejemplo, a la exportación de productos diversos a los granos básicos, a partir de empresas con grandes economías de escala; ya que el país, según argumentan los defensores del modelo, no tiene ventajas comparativas; pudiendo importar dichos granos básicos del exterior, a precios más adecuados. Sin embargo lo anterior no fomenta el fortalecimiento del mercado interno, además dichas importaciones a bajos costos, se ha hecho con granos de baja calidad y con precios subsidiados en sus países de origen<sup>165</sup>.

De esta reforma, que dejó a los agentes privados y a las fuerzas espontáneas del mercado, la libre asignación de los factores productivos, se esperaba que se incrementaran las inversiones de capital en la agricultura, se elevara la eficiencia y el desarrollo de la producción de alimentos y de materias primas agropecuarias<sup>166</sup>.

Sin embargo, los resultados han sido diversos a lo proyectado, José Luis Calva Téllez, con base en estadísticas elaboradas por INEGI, analiza la producción agropecuaria y forestal por habitante, y señala que en 1995, ésta fue inferior entre un 16.5% y un 30% con relación a 1981. El Producto Interno Bruto<sup>167</sup> *per capita* agropecuario y forestal, fue inferior un 19.6% en 1996 con relación a 1981. Asimismo, como contraparte, las importaciones de alimentos se dispararon de 1, 790 mdd en 1982, a 7, 274.4 mdd en 1994 y a 8, 271 mdd en 1996.

Como consecuencia de la apertura comercial, los precios reales de los productos agropecuarios comerciables, sobre todo aquellos en los que México tiene desventajas competitivas, descendieron bruscamente.

## 2. La reducción de la participación del Estado en la promoción del desarrollo rural

---

<sup>164</sup> Quintana, Roberto Diego, "El sector agropecuario y los paradigmas del desarrollo económico mexicano", Economía: Teoría y Práctica. Pág. 35

<sup>165</sup> Ramírez López; Heladio: "Políticas Públicas para el desarrollo rural", pág. 16

<sup>166</sup> Calva Téllez José Luis "Crisis Agrícola en México 1982-1996", pág. 1

<sup>167</sup> El Producto Interno Bruto es un indicador macroeconómico que presenta la información relativa al valor total de la producción de la economía en un periodo determinado.

Como consecuencia y sumado al desplome de los términos de intercambio del sector agropecuario, el Estado replegó sus acciones de fomento rural. se suprimieron y redujeron los programas sectoriales, para lograr el equilibrio fiscal y abatir la inflación. La inversión pública en fomento disminuyó 82.9% entre 1981 y 1996. afectando la expansión de la infraestructura y las inversiones requeridas para mantener en operación la infraestructura previamente construida. Además el gasto público global en fomento rural declinó 66.9% entre 1981 y 1996, afectado partidas estratégicas de investigación, extensionismo, sanidad vegetal, etc., o cancelando apoyos específicos de programas que ya existían<sup>168</sup>.

### 3. La reforma de la legislación agraria

En el siguiente apartado señalaremos en que consistieron las reformas al Art. 27 Constitucional del 6 enero de 1992, pues representaron el otro eje de los ajustes que se realizaron desde la segunda mitad de los ochenta, y representa la medida más importante del proceso.

Al respecto comenta el autor, que con la citada reforma se abrieron múltiples vías para el comercio de tierras ejidales y comunales, así como para la concentración de la tierra en grandes unidades de producción<sup>169</sup>. Debido a que el mercado de tierras es el más distorsionado puesto que más de la mitad del territorio nacional se encontraba excluido de la libre oferta y demanda de tierras, por estar "concesionado" a los ejidos y comunidades. En ese sentido se reformó el art. 27 constitucional: para dar por terminado el reparto agrario, privatizar el ejido y eliminar las restricciones legales a la capitalización del agro. Lo cual dio, de acuerdo con el autor, la posibilidad de reconcentración de superficies de hasta 2500 has. de riego o su equivalente; y, de transferir la posesión de la tenencia de la tierra de los campesinos minifundistas, considerados por los neoliberales como "no rentables", a otros agentes económicos presumiblemente "rentables", empresas trasnacionales vinculadas al mercado mundial, que si hagan uso óptimo de los recursos.<sup>170</sup>

---

168 Calva Téllez José Luis "Crisis Agrícola en México 1982-1996" pág. 6

169 *Ibidem*, pág. 1

170 Quintana. Roberto Diego, "El sector agropecuario y los paradigmas del desarrollo económico mexicano", *Economía: Teoría y Práctica*, Número 7, 1997, Ed. Nueva Época, U.A.M., pág. 35

En diciembre de 1994 el peso mexicano sufrió una seria caída frente al dólar, la economía se encontraba en estado crítico debido a la política económica del presidente Salinas, que sacrificó a los productores nacionales para lograr una inflación de un dígito, por medio de la apertura comercial y la sobrevaluación del peso<sup>171</sup>. A partir de entonces, la política nacional se ha resumido a intentar cumplir con los pagos de la deuda externa contraída por el gobierno y en tratar de salvar al sistema financiero privado nacional, que a su vez fue producto de una política económica errónea, como finalmente lo hizo con el sonado caso del rescate bancario que culminó con la politización del Fobaproa. Poco se ha hecho para dar incentivos a la producción agropecuaria nacional, que en 1995 decreció en forma comparable a la de un país en guerra.<sup>172</sup>

#### 4. Insuficiencia y la carestía del crédito agrícola

Otra causa del hundimiento del sector agropecuario, siguiendo a Calva Téllez, en el ámbito financiero, ha sido la insuficiencia y carestía del crédito en general, y particularmente el destinado al sector. La banca nacional de desarrollo disminuyó sus créditos agropecuarios afectando severamente a los campesinos más necesitados. Por su parte los créditos agropecuarios concedidos por la banca comercial al agro, registraron un notable crecimiento entre 1988 y 1994, pero ello no reflejó una situación de bonanza rural, sino más bien se incrementó la acumulación de carteras vencidas y de adeudos impagable de agricultores que han refinanciado repetidamente sus vencimientos, sin caer técnicamente en cartera vencida y sin que se haya otorgado crédito agropecuario fresco.<sup>173</sup>

No obstante lo anterior, la causa principal de las carteras vencidas radica en las políticas agrícolas adversas, que desplomaron la rentabilidad del sector, debido al descenso de los precios reales de numerosos productos rurales; el encarecimiento del crédito, que en mucho se debió a la crisis del propio sistema financiero y que finalmente contribuyó a la acumulación de saldos insolutos de los productores acreditados<sup>174</sup>.

---

171 Ibidem. Pág. 35

171 Ibidem. Pág. 35

172 Calva Téllez. José Luis "Crisis Agrícola en México 1982-1996", pág. 6

173 Ibidem, pág. 6

174 Ibidem, pág. 6

## 6.2. CONDICIONES JURÍDICAS

Nos ocupamos ahora de los aspectos jurídicos. bajo la consideración de que ninguna conducta humana es aceptable o permitida al margen de un estado de derecho, en consecuencia, cualquiera que sean las circunstancias de la economía, carecerían de validez en cuanto que no se apegaran a la norma jurídica.

A continuación vamos a señalar en términos generales, las principales modificaciones al Art. 27 constitucional, y los motivos que se esgrimieron para que se realizara la reforma, que finalmente se ve materializada con la posterior expedición de la nueva Ley Agraria, señalaremos en este punto como una consecuencia más que la desregulación trajo consigo, la abrogación de otras leyes importantes en materia agraria centrando nuestro análisis en la abrogación de la Ley General de Crédito Rural.

### • ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL

En la explicación de motivos de la reforma al Art. 27 constitucional remitida por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión en noviembre de 1991, se expresó que "la dirección y el sentido de los cambios necesarios están definidos por la historia y por el espíritu del constituyente, ya que este precepto establece la propiedad originaria de la Nación y somete las formas de propiedad y uso al interés público"<sup>175</sup>.

Los objetivos de la reforma señalados en la citada exposición de motivos son: ampliar la justicia y la libertad, promover cambios que alienten la participación de los productores del campo, dando certidumbre en la tenencia de la tierra y en la producción; revertir el minifundio, ofrecer mecanismos que estimulen mayor inversión, fortalecer la vida comunitaria de los asentamientos humanos y precisar los derechos de ejidatarios y comuneros<sup>176</sup>.

Los cambios al marco jurídico, se orientaron fundamentalmente en ese sentido, argumentando que la circunstancia nacional demandaba tales modificaciones, con la idea

---

<sup>175</sup> Sistema Banrural, "Reforma al art. 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Explicación de motivos", Suplemento 1, febrero- marzo de 1992, pág. 11

<sup>176</sup> Ibidem pág. 11

de fortalecer el capitalismo, y enfatizando que cumplir con ello. es cumplir con el espíritu del constituyente, por lo que se apuntó lo siguiente en cuanto a lineamientos y modificaciones.

a) Dar certidumbre jurídica en el campo. Se puso fin al reparto agrario, derogando o modificando las fracciones, del artículo 27 constitucional, en las que se establecía la reglamentación de los mecanismos e instituciones encargadas de la aplicación del reparto agrario.

Asimismo, se señala que para garantizar la justicia agraria, se propuso el establecimiento de tribunales federales agrarios de plena jurisdicción, dotados con autonomía para resolver los asuntos relativos a la tenencia en ejidos y comunidades y sus límites.

b) Capitalizar al campo. Se mantienen los límites de la pequeña propiedad, se introduce el concepto de pequeña propiedad forestal y se "superan" las restricciones productivas del minifundio para lograr, mediante la asociación, las escalas de producción adecuadas<sup>177</sup>. Asimismo, se establece que se prescinde de los certificados de inafectabilidad para acreditar la existencia de la pequeña propiedad.

Por otra parte, se eliminan las restricciones a las sociedades mercantiles "para dar capacidad a los productores de vincularse efectivamente en las condiciones del mercado"<sup>178</sup> y se establecen los criterios que deben satisfacer. Se proponen nuevas formas de asociación que agrupen tierras para la producción y las formas asociativas en cada uno de los tipos de propiedad, para asegurar su capitalización. Asimismo, se elimina la prohibición genérica a las corporaciones civiles de poseer, tener en propiedad o administrar bienes raíces.

c) Proteger y fortalecer la vida ejidal y comunal. se reconoce la personalidad jurídica a los núcleos de población ejidales y comunales, y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para la actividad productiva. También se reconoce la capacidad de los ejidatarios para decidir las formas que deben adoptar y los vínculos que deseen establecer entre ellos para aprovechar su territorio. Fija el

---

177 Ibidem pág. 14

178 Ibidem pág. 14

reconocimiento de la ley a los derechos de los ejidatarios sobre sus parcelas.

Desde otro punto de vista, podemos señalar que con relación a las causas del desastre agrícola, se inculcó al ejido. Se decretó la contrarreforma agraria neoliberal, que rompió el "contrato social agrario" de la revolución mexicana, dando por terminado el reparto antes de cumplir cabalmente el mandato redistributivo del Constituyente, se suprimió el carácter patrimonial (inalienable, inembargable e imprescriptible) de la propiedad campesina ejidal y comunal, y se abrieron múltiples vías de reconcentración de la tierra, incluso bajo la figura de sociedades mercantiles.<sup>179</sup>

Desde el punto de vista de la economía la reforma agraria es una medida redistributiva en la que se extrae capital a unos cuantos terratenientes, que se distribuye entre los campesinos, que a su vez distribuyen la tierra; y el Estado. Esta transferencia cambia la asignación de los recursos agrícolas a través de la redistribución de los derechos sobre la tierra y el agua, y cambia la distribución del ingreso y de la riqueza en toda la economía<sup>180</sup>. Para que la reforma agraria sea verdaderamente eficaz debe llenar las siguientes condiciones: Debe afectar tierra productiva y su ingreso sin compensación inmediata; debe llevarse a cabo en forma rápida y masiva; y, debe ser acompañada de vigorosas políticas de desarrollo, dentro y fuera de la agricultura, lo cual está en función de los tipos de economía; no es lo mismo una reforma agraria en países industrializados que en países subdesarrollados<sup>181</sup> como el nuestro. Por lo que de alguna manera, es criticable el argumento de terminar una reforma agraria, que desde este punto de vista, nunca se dio.

## • LEY AGRARIA

Como se ha expresado en otros puntos de esta tesis, con las reformas al artículo 27 constitucional y la publicación de la Ley Agraria de 1992, se materializa el proceso de desregulación del sector, prueba de ello es el artículo Segundo Transitorio de la citada Ley, el cual nos dice que: "Se derogan la Ley Federal de Reforma Agraria, la Ley General de Crédito Rural, la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías; y, la Ley del

---

179 Calva Téllez, José Luis "Crisis Agrícola en México 1982-1996" Reporte de Investigación 38 CIESTAAM, UACH, octubre de 1997, pág. 9

180 FLORES, Edmundo "La teoría económica y la tipología de la reforma agraria". pág. 308

181 Ibidem pág. 313

Seguro Agropecuario y de Vida Campesino, así como todas las disposiciones que se opongán a las previstas en la presente ley."

Igualmente, el artículo Sexto Transitorio nos dice que se deroga la Ley de Fomento Agropecuario, salvo en lo relativo a las disposiciones que rigen el Fideicomiso de Riesgo Compartido. De las leyes mencionadas anteriormente solamente analizaremos las implicaciones de la derogación de la Ley General de Crédito Rural y de la Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesino.

## • LEY GENERAL DE CRÉDITO RURAL

La derogada Ley General de Crédito Rural<sup>182</sup>, contiene seis títulos que corresponden a los siguientes ámbitos: las finalidades de la Ley, el sistema nacional de crédito rural, los sujetos de crédito rural, las operaciones de crédito rural, las operaciones especiales de apoyo al crédito rural y las disposiciones generales.

El título primero distingue el bien jurídico tutelado por la ley de los objetivos concretos de la misma, nos da un concepto más que una definición en torno al crédito rural. El título segundo referente al sistema oficial de crédito rural, fue aplicable solamente a éste, señala claramente el objeto de los bancos integrantes del sistema, y su estructura orgánica. Al publicarse la Ley Orgánica del Sistema Banrural en 1986, se derogaron éstos dos títulos, de los cuales, solamente el segundo fue retomado por la nueva ley, quedando un vacío respecto del concepto y definición del Crédito Rural; que no se retoma por ninguno de los nuevos ordenamientos ni por las reformas constitucionales.

Al perderse el título primero, también se pierde la amplitud de los criterios para determinar en que caso se trata de créditos rurales, pues en la práctica bancaria de hoy, quedan excluidos múltiples agentes económicos del medio rural que, en términos del citado artículo 1 de la Ley General de Crédito Rural, comprende todo el otorgado por las instituciones autorizadas, que se destine al financiamiento "... establecimiento de industrias rurales y, en general, a atender las diversas necesidades de crédito del sector

---

<sup>182</sup> La Ley General de Crédito Rural fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre del 1975

rural del país que diversifiquen e incrementen las fuentes de empleo e ingreso de los campesinos."

Justamente en el texto transcrito advertimos que el concepto del legislador era en el sentido de incluir el apoyo financiero para cualquier actividad que se localizara dentro del agro, con la idea de que directa o indirectamente tendría repercusiones sobre el sector en su conjunto; así, gradualmente se han ido reduciendo en cuantía y número, los créditos de la banca oficial para servicios, industrias o actividades que sin ser primarias, necesariamente van vinculadas al desarrollo y fomento que se proponen los bancos de desarrollo.

En cuanto a títulos Tercero a Sexto de la citada Ley General de Crédito Rural, estuvieron vigentes hasta 1992, momento en que se abroga la Ley.

En el título tercero de la misma ley, relativo a los sujetos de crédito, se reconocen explícitamente las figuras jurídicas consagradas en la Ley Federal de la Reforma Agraria, es decir, se mantienen las formas colectivas de aprovechamiento de la tierra y explotación económica a través del ejido y comunidad, así como de sus organizaciones de segundo grado que son las uniones de ejidos, y uniones de comunidades; pero incorpora otras que no eran consideradas en tal ordenamiento, como son las sociedades y asociaciones que pudieran constituirse en los términos de sus artículos 68 al 103.

Específicamente el artículo 54 hace referencia a manera de listado, a las personas físicas y jurídico- colectivas que debían considerarse como sujetos de crédito rural de la banca oficial y privada, estableciendo en el artículo 59 de la propia ley, el orden de prioridades para su atención.

Estas delimitaciones en torno a los sujetos del crédito rural, hasta ahora, no han sido cubiertas por ordenamiento alguno e incluso, la aplicabilidad de la legislación abrogada por la Ley Agraria, en los términos señalados por su artículo Segundo Transitorio, párrafo segundo, es sumamente imprecisa. pues al texto nos dice: "... continuarán aplicándose en lo que no se oponga a esta Ley, las disposiciones reglamentarias y administrativas...", pero en ningún momento nos señala a que se refiere con disposiciones reglamentarias y administrativas, de tal suerte, que sería difícil dilucidar si se preservan como sujetos de

crédito rural los previstos en el artículo 54 de la ley correspondiente y el orden de prioridades que les concede.

En suma, podemos concluir que también en este aspecto, la abrogación de la Ley General de Crédito Rural deja un gran vacío jurídico, que teóricamente favorece a los sujetos de crédito en cuanto que cualquier agente económico del medio rural puede ser beneficiado por la banca de desarrollo del ramo, pero que en la práctica los deja en un estado de desprotección, pues ahora no se dispone de un imperativo que clara y precisamente señale quienes son sujetos elegibles del crédito rural para este tipo de instituciones financieras.

Otro aspecto fundamental que en su momento reguló el ordenamiento que estamos comentando, fueron las operaciones de crédito rural, previstas en el Título Cuarto, y de aplicación general para toda la banca. Define cada uno de los préstamos señalando las características de los mismos, tales como plazo, monto, garantías y disposiciones relativas a las normas de operación de cada uno de ellos.

El referido título se propuso dar uniformidad a las condiciones de operación, simplificando requisitos, trámites y dispersión de los imperativos legales y proporcionando al concepto de crédito una idea integral ya que incorporaron, las diversas actividades que intervienen en los procesos productivos y de distribución de los productos del sector. Cabe aclarar que en este aspecto, la Ley Bancaria y, la de Títulos y Operaciones de Crédito, eran supletorias de la de Crédito Rural.

Así, esta última clasifica, define y señala las características de los préstamos al sector rural, mismos que podían ser otorgados en forma de apertura de crédito, y eran los siguientes: Préstamo de Habilitación o Avío; Préstamos Refaccionarios; Préstamo para la Vivienda Campesina; Préstamo Prendario; y, Préstamo para el Consumo Familiar.

Respecto a los conceptos de Préstamo de Avío y Refaccionarios, son en ese ordenamiento, más amplios y explícitos que los expuestos en la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, el Préstamo Refaccionario lo clasifica según su destino para la producción primaria; y para la industria rural y demás actividades productivas; el prendario tenía por objeto proporcionar recursos financieros a los sujetos de crédito para la realización de sus productos primarios o terminados en condiciones de mercado más

favorables. ante situaciones temporales de desequilibrio de mercado: por último, los préstamos al consumo familiar se destinaban a cubrir las necesidades de alimentación de los acreditados durante el proceso de producción. Todas éstas figuras que daban una condición específica al crédito rural se perdieron.

Tales operaciones no volvieron a regularse en la nueva legislación que surgió después de abrogarse la Ley General de Crédito Rural, de manera que, las ya citadas Ley de Instituciones de Crédito y, Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito siendo supletorias las leyes citadas, actualmente son las únicas que regulan al crédito en el ámbito mercantil.

Este vacío jurídico tiene múltiples implicaciones, tanto para la banca oficial como para la banca comercial, que en el caso de la primera, se tratan de resolver a través de sus Normas para el Financiamiento y, Reglas para la Operación Crediticia. pero éstas ya constituyen normatividad interna, con lo que se pierde la generalidad de jurídica de los preceptos.

De tal suerte, resulta que en la práctica se han perdido en perjuicio del campesino, instituciones como el préstamo para el consumo familiar, el préstamo para la vivienda campesina, etc.

Por su parte, la banca de desarrollo rural, queda a expensas de una incertidumbre en cuanto a la aplicación de los recursos por tipos de sujeto y tipos de crédito. situación que aparentemente le concede la libertad de operar con cualquier agente económico del medio rural y otorgar cualquier tipo de crédito, préstamo o financiamiento previstos por la ley de la materia; pero esta libertad no es tan veraz, pues la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a nivel de circulares, imponen candados al otorgamiento del crédito que por una parte ocasiona la ya mencionada dispersión jurídica de los imperativos reguladores del crédito rural, y por la otra lo constriñe a cumplir con el objeto que le señala su propia ley orgánica, que se reduce a financiar a la producción primaria.

En cuanto a la banca múltiple, ésta tiene la total libertad de intervenir con sus operaciones en el agro, pero como el campo mexicano no es negocio para la inversión privada, aún con las reformas señaladas, finalmente los recursos financieros no llegan al campesino

que los requiere con mayor urgencia para sus procesos económicos.

Otro aspecto de igual importancia que se pierde con la abrogación de la Ley General de Crédito Rural, es la regulación de las "Operaciones Especiales de Apoyo al Crédito Rural", contenidas en su Título Quinto.

El título en cuestión, reconoce formalmente como parte del crédito rural las operaciones de apoyo a los sujetos de crédito, como son: Las inversiones y préstamos realizados conforme a programas generales de desarrollo, inversión en obras de infraestructura, organización, asistencia técnica y capacitación rural, etc.

Su finalidad fundamental fue, entre otras, fomentar vía crédito la formación de sujetos de crédito como unidades rentables de producción, apoyar la integración y consolidación productiva de los acreditados, etc. Estas operaciones se llevarían a cabo por el sistema.

Probablemente la cancelación de estos apoyos vía crédito, fue consecuencia de un mal entendido intento por liberar al campo, mediante el fomento de la autogestión, sin embargo, para nosotros no era el momento más oportuno, para que los productores rurales carecieran de la asistencia técnica en materia de producción, comercialización, organización, etc.

Como era de esperarse, ahora no hay ley que obligue a las instituciones a que presten tales apoyos, por lo que fundamentándose en esto, se ha dejado la situación del campesino a la deriva, cuando aún no se encontraba debidamente informado para intentar cambios tecnológicos, exploraciones de nuevos mercados, modificaciones a sus líneas de producción, etc., lográndose como resultado final un deterioro en la economía de las unidades de producción y de los productores; lo que indudablemente reduce sus posibilidades de acceso al crédito, esto a propósito de otro vacío de la Ley que ha quedado sin adoptarse por otros ordenamientos legales y, que en mucho cubría las perspectivas de integralidad del crédito rural.

Finalmente, el Título Sexto de la Ley General de Crédito Rural, contiene algunas disposiciones generales que no ameritan mayor comentario, a excepción del tratamiento fiscal que reciben los sujetos previstos en las fracciones I a VII del artículo 54, mismos que, entre otros beneficios, tenían el de exentar el pago del Impuesto Sobre la Renta y de

presentar las declaraciones, situación que de alguna manera conserva La Ley del Impuesto Sobre la Renta en su artículo 10B.

#### • LEY DE SEGURO AGROPECUARIO Y DE VIDA CAMPESINO

En 1963 empezó a funcionar el seguro agropecuario con la fundación de la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera S.A. (ANAGSA), creada de acuerdo con la Ley del Seguro Nacional Agrícola y Ganadero de 1961. Era un nuevo organismo auxiliar dentro del sistema del crédito rural.

La creación de la aseguradora, se debió a la consideración de que el crédito estaba desprotegido, pues la mayoría de los productores acreditados no tenían garantías reales suficientes para respaldar su actividad, al estar asegurado el productor se veía beneficiado, pues la aseguradora pagaba por los daños y pérdidas al ocurrir los siniestros a que estaba sometida la inversión, así como de los intereses del financiamiento.

La ahora abrogada Ley de Seguro Agropecuario y de Vida Campesino<sup>183</sup> derogó a su vez a la ley de 1961. La ley de 1981 se divide en tres títulos. El título I contiene disposiciones de carácter general, referidas al establecimiento de los seguros: Agrícola Integral, Ganadero, Conexos a la Actividad Agropecuaria, y de Vida Campesino. Asimismo señala que el "servicio" de tales seguros sería prestado por la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A. (ANAGSA) y por otras instituciones de seguros y sociedades mutualistas facultadas por la SHCP.

Conforme a esta ley, las instituciones de crédito nacionales y los fondos de fomentos que pudiesen otorgar financiamiento, para conceder créditos de avío o refaccionarios, estaban obligadas a solicitar a la aseguradora, previo a su otorgamiento, el seguro correspondiente a las explotaciones a que se destinaban, así como el seguro de vida campesino para los acreditados. Las demás instituciones de crédito tenían la misma obligación, aunque podían solicitarlo a otras instituciones facultadas.

---

183 La Ley de Seguro Agropecuario y de Vida Campesino entró en vigor, de acuerdo con su artículo PRIMERO TRANSITORIO, el 1º de enero de 1981.

En congruencia con ello, el art. 128 de la Ley General de Crédito Rural, señala que las instituciones del sistema oficial de Crédito Rural, cuidarían, bajo su responsabilidad, del aseguramiento de cultivos, el ganado o los bienes que sean objeto de su financiamiento. Conforme a ello, el acreditado no tenía mayor obligación solamente firmar la solicitud del seguro y reportar, en su caso, los siniestros; fuera de ello no se preocupaba de nada más pues el banco realizaba todas las gestiones.

El título II se refiere a la constitución de la aseguradora, régimen, y capital social; objeto social; administración y vigilancia.

El título III relativo a la operación de la aseguradora, en cuanto a la contratación del seguro; las operaciones de seguro, los derechos y obligaciones del asegurado; ajustes de siniestros e indemnizaciones; el reaseguro; y finalmente, la constitución e inversión de la misma.

La ley representaba muchas ventajas para los asegurados, sin embargo, daba pie a la corrupción de todos los sujetos que intervenían en el proceso de aseguramiento, ya que por ejemplo, tratándose del seguro agrícola integral, la cobertura cubría el valor, entre otros, de los intereses del crédito y el costo de la prima misma: el seguro era considerado como garantía del crédito, desde la preparación del terreno hasta la terminación de la recolección, por lo que los productores muchas veces no sembraban, o bien reportaban siniestros falsos, de manera que la aseguradora misma al realizar la supervisión "verificaba" la existencia del siniestro, y tanto el asegurado, como los funcionarios de la aseguradora y del banco salían ganando. Al amparo de las operaciones reguladas por esta ley, se enriquecieron muchos funcionarios ya que la ley misma, se prestaba para realizar una serie de fraudes en los que todos estaban de acuerdo.

Por otra parte, se expidió un Reglamento de la ley de Seguro Agropecuario y de Vida Campesino<sup>184</sup>. El cual tenía muchas inconsistencias con la ley, y el funcionario se acogía en un momento dado a lo que más le convenía.

No obstante haberse intentado su saneamiento, ANAGSA era objeto de corrupción por parte de los servidores públicos de la aseguradora, de los productores, y del banco, y

---

184 El Reglamento de la ley de Seguro Agropecuario y de Vida Campesino fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 1982.

debido a que el cliente principal de la aseguradora eran las instituciones de crédito nacionales y los fondos del Gobierno Federal, es decir, la banca oficial rural, se creaba un círculo vicioso en cuanto al movimiento de recursos, ya que éstos provenían del mismo Gobierno, además el gasto de operación era muy grande. Esas fueron las principales causas de la liquidación de la aseguradora.

Al desaparecer ANAGSA su lugar fue "tomado" por AGROASEMEX, que es una Institución Nacional de Seguros, cuyas operaciones se rigen ya no por una ley especial, sino por la legislación aplicable a los seguros. Las primas en materia de seguros para las actividades agrícolas y ganaderas están subsidiadas.

Finalmente, con la abrogación de las leyes de crédito rural y del seguro agropecuario y de vida campesino, el aseguramiento dejó de ser responsabilidad y obligación de la banca oficial.

## CONCLUSIONES

1. El crédito es una actividad que surgió espontáneamente ligada al comercio, desde tiempos muy antiguos, contribuyendo en gran medida al desarrollo económico de las sociedades. Es un instrumento de cambio que facilita y agiliza la circulación de la riqueza. su naturaleza es esencialmente económica, cumple la función de dar equilibrio en la distribución de los recursos, permitiendo su aprovechamiento para diversos fines como el consumo, la inversión, el fomento al desarrollo, etc., al tiempo que permite multiplicar la capacidad productiva del capital.

2. Además de ser un acto económico que implica la movilidad de los recursos y que incide en las condiciones económicas de quienes intervienen en la operación, el crédito es un acto jurídico, es la manifestación de la o las voluntades, que produce consecuencias, consistentes en la creación de derechos y obligaciones para las partes que intervienen en él, adquiriendo un carácter contractual.

3. Los conceptos de crédito, préstamo y financiamiento con frecuencia se aplican como sinónimos, porque los elementos que los caracterizan son comunes: a) Existe la condición económica del manejo de recursos de todo tipo. b) En los tres casos se presuponen la movilidad de recursos para ser transferidos, independientemente de los medios y condiciones en los que se haga la transferencia. c) La transferencia misma de los recursos para su aprovechamiento a título gratuito u oneroso

4. Nuestra legislación no presenta definiciones de los conceptos de crédito, préstamo y financiamiento que permitan una clara diferencia entre ellos, porque no obstante tener elementos comunes, también tienen diferencias específicas. Nosotros proponemos las siguientes definiciones:

- *Financiamiento* es el medio por el cual se movilizan bienes o servicios, transfiriéndolos de una persona a otra, o bien de un renglón a otro. para cubrir diversos tipos de requerimientos o para ser invertidos en un ámbito determinado.
- *Crédito* es el medio por el cual una persona transfiere recursos económicos o presta un servicio cuantificable en dinero a otra persona, poniéndolos a su

disposición para que sean utilizados y restituidos de acuerdo a la forma en que lo hayan pactado.

- *Préstamo* es el medio por el cual una persona transfiere la propiedad de bienes fungibles a otra, quien tiene la obligación de restituir otros tantos de la misma especie y calidad, o bien, otros bienes equivalentes que funjan por los que originalmente se prestaron.

5. Los elementos del financiamiento, crédito y préstamos conforme a nuestra legislación y dentro de la dinámica de su evolución, han sido combinados con otros elementos como diversos tipos de contratos: depósito, arrendamiento, compraventa etc.; diversas modalidades en el tiempo para su restitución, múltiples esquemas para el cálculo y cobro de intereses, en el establecimiento de comisiones y premios; en el uso de medios de pago, etc.

6. El crédito puede ser analizado y clasificado desde varios puntos de vista ya que adopta tantas modalidades como variantes haya en los elementos que lo integran. Desde el punto de vista jurídico, nuestra legislación no contempla criterios de clasificación concretos, pues indistintamente habla de las diversas modalidades del crédito, de ahí que tratándose de la ley sólo pueda hacerse referencia al criterio que en un momento dado se esté manejando; lo cual no sucede al enfocarlo desde los puntos de vista económico y financiero.

7. En la práctica, no todas las modalidades del crédito y el financiamiento operan en el medio rural. Los créditos destinados a la producción agropecuaria más utilizados tradicionalmente son el de habilitación o avío destinado a financiar los costos de producción; y, el crédito refaccionario destinado a la capitalización de las unidades económicas; ambos regulados en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, considerados por el legislador como créditos con un fin social, ya que se destinan a la producción debiendo vigilarse que los recursos se inviertan en el fin a que fueron destinados.

8. En el medio rural también se puede financiar los servicios complementarios al crédito, la asistencia técnica y la comercialización, mediante otros esquemas de financiamiento,

que involucren otros tipos de crédito y de ahí derivarse sus demás características en cuanto al origen de los recursos, el plazo, la tasa de interés, las garantías, etc.

9. El crédito rural conforme al art. 27 fr. XX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es una de las condiciones que el Estado debe propiciar para el logro del desarrollo integral de ese sector; estimando que las actividades financiadas, necesariamente deberán tener un impacto socioeconómico en beneficio de quienes viven y dependen de la producción primaria.

10. La ley agraria de 1992, reglamentaria del art. 27 constitucional, asume el mismo criterio de desarrollo, pero le atribuye la responsabilidad de ese proceso a las dependencias y entidades competentes de la Administración Pública Federal, dándole además al crédito, la finalidad de actuar como factor de capitalización del campo.

11. En México hay algunos antecedentes de transacciones crediticias desde tiempos prehispánicos. En la época colonial e independiente. El crédito ha jugado un papel importante y ha sido utilizado con fines políticos. En el siglo XIX aparecen y se desarrollan las instituciones bancarias como corporaciones cuya actividad principal es el otorgamiento del crédito. En el siglo XX se crean y desarrollan la mayoría de las instituciones que conforman el Sistema Financiero actual, así como las instituciones que desarrollan la principal actividad financiera en el sector rural.

12. En los sistemas financieros se lleva a cabo principalmente la canalización de recursos de las personas o entidades superavitarias hacia las deficitarias, en los diversos sectores de la economía, a través de entidades que actúan en los mercados financieros como intermediarios.

13. El Sistema Financiero Mexicano actualmente está integrado por: a) Autoridades Financieras, encargadas de la regulación, supervisión y vigilancia de las actividades de los intermediarios; b) Intermediarios Financieros, cuya función principal es la realización de activos financieros; c) Usuarios o consumidores de los servicios que prestan los intermediarios, y; d) Auxiliares de los Intermediarios Financieros que prestan otros servicios conexos a los diversos tipos de intermediación

14. En la actividad financiera como actividad humana, también se ha impuesto la

necesidad de establecer imperativos de aplicación general que regule sus actividades y establezca los objetos jurídicos que deban protegerse. El Derecho regula las relaciones, actividades, funcionamiento e integración de los participantes que interactúan en el sistema financiero.

15. Siempre que exista intermediación y prestación de servicios financieros; cualquiera que sea la forma de organización que se adopte, las modalidades en las actividades o funciones que se realicen; las entidades que participen serán, de acuerdo a su función: autoridad, intermediario, consumidor o auxiliar del intermediario; asimismo, se impondrá la necesidad de establecer imperativos de aplicación general que regulen sus actividades y determinen los objetos jurídicos que deban regularse y/o protegerse, en los términos de la legislación particular que se instituya.

16. En el sistema financiero frente al medio rural participan autoridades, intermediarios, entidades de apoyo y usuarios o consumidores de los servicios financieros. En este ámbito concurren agentes especializados de atención a este sector, conjuntamente con agentes no especializados

17. El financiamiento global del sector agropecuario en general procede de dos fuentes: las privadas y las públicas, la primera está compuesta por la banca comercial mexicana y extranjera, aseguradoras privadas, empresas agroindustriales mexicanas y transnacionales; la segunda por la banca de desarrollo, los fideicomisos públicos de fomento económico y el gasto público.

18. Las fuentes privadas no han sido relevantes para el fomento al desarrollo rural, entendido como el cambio progresivo en cuanto a calidad y cantidad de la economía, con carácter duradero, mediante incrementos, perfeccionamientos y mejoras, que abarquen todos los fenómenos y manifestaciones de una entidad; pues ni por ley, ni por sus perspectivas operativas, participan significativamente en el mismo; de hecho puede decirse que aún cuando actúan en el medio, se orientan en forma preponderante a los agentes económicos que tienen condiciones de bajo riesgo para el crédito, y que cuentan con proyectos rentables, lo cual no sucede con los sujetos elegibles para la banca de desarrollo.

19. El fomento al desarrollo del sector rural tiene un espacio limitado en el sistema financiero, no obstante ser dicho sector "prioritario", por ser el principal abastecedor de alimentos en el país, por ser generador de materias primas e insumos para otros sectores y, porque capta la mayor parte de la población económicamente activa.

20. Los participantes que forman parte del sistema financiero formal; que han insidido o pretendido fomentan de alguna manera el desarrollo, que se refiere al medio rural, figuran:

El Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL) banco de desarrollo de primer piso; Nacional Financiera (NAFIN), que opera recursos de fomento a la micro, pequeña y mediana empresa, incluyendo la rural; el Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT), que igualmente opera recursos para impulsar, entre otros, la exportación de productos del campo, los fideicomisos y fondos de fomento económico destinados al campo y los programas especiales del Gobierno Federal.

21. El Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C. (BANRURAL) es el agente financiero del Gobierno Federal responsable de la atención al agro, es un instrumento del Estado especializado en apoyar con crédito al sector rural. Por ser Banca de Desarrollo no se puede comparar con las instituciones de banca múltiple o comercial; porque su objeto y sus razón de ser son diferentes. Tampoco puede compararse con otras bancas de desarrollo por el sector de la economía que atienden, ni con los fideicomisos de fomento económico del Estado cuyo fin es canalizar recursos al agro, pues su estructura es diversa.

22. El "objeto" del Sistema Banrural señalado en el art. 3º de la Ley Orgánica del Sistema Banrural, 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 acreditados"; lo anterior tomando en cuenta que se instituye como banca de desarrollo y que el sector a su cargo es el rural.

23. Actualmente la mayoría de los recursos económicos que BANRURAL canaliza al sector como banco de "primer piso", los obtiene de los fideicomisos, principalmente FIRA,

de los fondos y programas del Gobierno Federal, de la banca de segundo piso NAFIN y BANCOMEXT. En menor medida emplea recursos de la captación o recursos fiscales, las consecuencias de lo anterior son las siguientes:

- a) Se encarece el costo del dinero para los consumidores finales que en este caso son los productores rurales, ya que aunque se trata de créditos blandos, se duplica la intermediación.
- b) Las normas de operación de Banrural quedan supeditadas a la política y la normatividad de la fuente, más que su propia normatividad.
- c) Banrural queda en situación de desventaja frente a la fuente misma y a la banca múltiple ya que los puntos de intermediación que gana por operar el crédito, los agrega a la tasa de descuento fija, establecida por la fuente en función del proyecto que va a financiar, generalmente proyectos de desarrollo, que la banca múltiple normalmente no financia; además de otros programas de las fuentes a los que sólo tiene acceso la banca comercial.
- d) En caso de que los productores acreditados por el Banrural con recursos de alguna fuente de descuento caigan en cartera vencida y sus créditos sean calificados como irrecuperables, no implica que el banco quede eximido del cumplimiento de sus obligaciones con su proveedor de recursos, lo cual implica un quebranto patrimonial para la institución.

24. En ese contexto, lo idóneo sería que los bancos que operan el crédito, como en este caso BANRURAL tuvieran la facultad para negociar préstamos u obtener recursos de los bancos extranjeros, y canalizarlos directamente al campo, evitando así la doble intermediación.

25. De los intermediarios financieros no bancarios que actúan en el sistema, no todos tienen facultades para relacionarse con el sector rural; otros, no tienen como objeto de sus operaciones a dicho sector y, otras más, se abocan al campo pero no en términos de fomento al desarrollo. Por tales razones y por su propia naturaleza los servicios financieros destinados a fomentar el desarrollo sólo pueden ser prestados por el Estado, y para que sean eficientes deben ir de acuerdo con una política que contemple la realidad

concreta del campo mexicano.

26. La serie de reformas a la legislación en materia financiera y rural, durante las dos últimas décadas, se hizo en función del "modelo" económico llamado neoliberal, dichas reformas se justificaron con argumentos y pronósticos que en el presente están muy lejos de haberse cumplido.

27. La legislación actual es general, imprecisa y parcial en aspectos que requieren una regulación concreta y acorde a las condiciones económicas del agro, como el tratamiento ambiguo que le da a algunos elementos concurrentes al proceso de fomento y desarrollo pues, si bien la Ley Agraria en el Art. 6 nos habla de crédito, inversión, asistencia técnica, asociación estratégica, etc., en ningún momento regula la concatenación de los elementos. para que en un plano realista se induzca al desarrollo rural.

28. La Ley Agraria en vigor maneja los conceptos de: fomento y desarrollo con carácter de imperativo; sin embargo, ni los conceptualiza, ni los complementa con una legislación reglamentaria que conduzca a la economía campesina a una situación de "fomento" y "desarrollo"; al parecer el legislador considera que basta decretar una orden, un imperativo de ley, para que las situaciones decretadas se cumplan; sin embargo, el desarrollo no se da por decreto. En este caso no se está tomando en cuenta el cambio en las variables exógenas que condicionan la respuesta de la economía rural.

29. Al decretarse las reformas al art. 27 constitucional y al publicarse la Ley Agraria de 1992, se derogaron otras leyes importantes para el sistema financieros de desarrollo rural, cuyos aspectos fundamentales no fueron retomados por ninguna otra ley.

30. La abrogación de éstos ordenamientos, fue consecuencia de un intento por liberar al campo de un tratamiento paternalista, mediante el impulso a la autogestión, dejando a los productores rurales sin apoyos oficiales en materia de asistencia técnica para la producción, comercialización, organización, etc., que actualmente se proporcionan en forma limitada y al margen del crédito.

31. El crédito rural deja de ser un instrumento particular para fomentar el desarrollo del sector, ya que el crédito destinado al campo, se trata jurídicamente hablando, como crédito en general. Con ello se propicia un vacío en la ley que afecta la regulación a las

condiciones jurídico- económicas de los campesinos.

32. Al aplicarse la política-económica neoliberal la situación del campesino se dejó a la deriva, pues no se encontraba debidamente informado, capacitado y con la experiencia necesaria, para intentar cambios tecnológicos, exploraciones de nuevos mercados, modificaciones a sus líneas de producción, etc., lográndose como resultado final un deterioro en la economía de las unidades de producción y de los productores, lo que reduce sus posibilidades de acceso al crédito y restitución del mismo en su caso; esto a propósito del vacío jurídico que ha dejado la abrogación de las referidas leyes, sin que hayan sido adoptadas en otros ordenamientos legales, y, que en mucho cubría las perspectivas de integralidad del crédito rural.

33. Las políticas de modernización al campo, que acompañaron a las reformas, afectaron a los productores rurales más pobres, que son la mayoría; ya que los productores de bajos ingresos dejaron de ser sujetos de crédito para toda la banca inclusive la de desarrollo, pues supuestamente eran quienes generaban la cartera vencida debido a que la tierras que laboraban eran de alta siniestralidad y no tenían potencial productivo, ni garantías de ninguna clase que ofrecer. Sin embargo, se ha observado que los pronósticos no se cumplieron pues la cartera vencida de la banca comercial y de desarrollo, creció a tal grado que el Estado saneo las instituciones financieras con el FOBAPROA y FIDELIQ

34. Existe una evidente incongruencia entre las condiciones jurídicas de fomento y los instrumentos de política, pues un análisis de ambos nos permite inferir lo siguiente:

a) Al abrogarse la Ley General de Crédito Rural, se pierden los servicios complementarios al crédito, entre ellos: la asistencia técnica y capacitación, de manera que actualmente la banca de desarrollo está facultada para fomentarlos más no está obligada a financiarlos; sin embargo, el Plan Nacional de Desarrollo vigente, señala que la baja de tecnologías modernas y su transferencia son producto de la falta de financiamiento, entre otras causas; y aún cuando esto fuera cierto, que sí lo es, tómesese en cuenta que la desregulación jurídica del 92, impuso a la banca oficial la obligación de minimizar sus recursos canalizándolos a dichos servicios.

b) En la crítica del propio Plan, se dice que "no se cuenta con un Sistema Financiero Rural competitivo"; pero ni los instrumentos de política ni la legislación establecen condiciones de competitividad para dicho sistema financiero; y sí, por el contrario, le imponen candados a su libertad operativa, con lo que se le limita para actuar en términos de competitividad, de donde el señalamiento del plan resulta ser incongruente con la normativa general de las instituciones financieras.

c) Por otra parte, el instrumento de política en cuestión, nos dice que "no existen instituciones regionales que cubran los requerimientos de los productores..."; pero para que existieran sería preciso que el gobierno federal mantuviera el nivel de los apoyos fiscales a la banca oficial, de tal suerte que ésta no se viera forzada a compactar su infraestructura reduciendo el número de sucursales y el monto de sus techos financieros, alcanzando condiciones para otorgar créditos eficientes, oportunos y baratos. Aquí la contradicción radica en que por una parte se señala a las instituciones financieras oficiales, el que no sean capaces de atender el requerimiento de los productores y, por otra, se le somete a continuos recortes presupuestales.

35. Finalmente, en la crítica al Sistema Financiero Rural se alude a los altos costos de intermediación pero se olvidan que tales instituciones operan con fuentes de descuento que a su vez le imponen elevadas tasas de interés, de donde sería necesario regular primero, en ese sentido, a la fuente de descuento, para que las instituciones de primer piso pudieran reducir los costos de intermediación.

## BIBLIOGRAFÍA, LEGISLACIÓN Y DOCUMENTOS

### 1. BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA Romero, Miguel. "Legislación Bancaria" Ed. Porrúa. México, 2000.

Banco Nacional de Crédito Rural, S.A. "El Crédito Rural en México": México, 1978

BANCOMER. S.N.C. "Glosario de Algunos Términos Agropecuarios Relacionados con la Actividad Crediticia", México, 1984

BANRURAL, "60 Años de apoyo Crediticio al Campo", Libro Conmemorativo del décimo aniversario del Banco Nacional de Crédito Rural, México, 1986.

BANRURAL, "Glosario de Términos: Administración, Informática, Banca y Sistemas", México, 1984.

BARANDIARAN, Rafael. "Diccionario de términos financieros", Ed. Trillas, México, 1990

BÁTIZ Vázquez, José A. y otros autores "México en el siglo XIX (1821 - 1910)" Historia Económica y de la estructura social", Ed. Nueva Imagen, México 1982

BAUCHE Garciadiego, Mario "Operaciones Bancarias" Ed. Porrúa. México 1985.

CARVALLO Yáñez, Erick, "Nuevo Derecho Bancario y Bursátil Mexicano", Editorial Porrúa, México, 1995.

CNVB, "Renace el Crédito" México, 1992

COSSIO Díaz, José Ramón, "Derecho y Análisis Económico". Instituto Tecnológico Autónomo de México y Fondo de Cultura Económico, México. 1997.

CUADERNOS DE RENOVACION NACIONAL. "Reestructuración del Sistema Financiero". Fondo de Cultura Económica. Tomo VII. 1988.

CHÁVEZ Padrón, Martha, "El Derecho Agrario en México". Ed. Porrúa S.A.; México 1974.

DÁVALOS Mejía, Carlos Felipe "Derecho Bancario y Contratos de Crédito". Tomo II. Editorial Harla, México 1992.

DÁVALOS Mejía, Carlos Felipe "Títulos y Operaciones de Crédito", Tomo I. Editorial Harla, México 1992.

DE PINA Vara, Rafael; "Diccionario de Derecho", Ed. Porrúa, S.A., México, 1980.

GONZÁLEZ Márquez, José Juan, "Introducción al Derecho Bancario", Editado por la Universidad Autónoma Metropolitana, México 1996.

HERNANDEZ, Octavio A. "Esquema de la economía mexicana hasta antes de la revolución". Una advertencia para Iberoamérica", Miguel Angel Porrúa, S. A.; Librero Editor, México 1981.

HERREJÓN, Hermilo. "Las Instituciones de Crédito. Un enfoque jurídico" Ed. Trillas, México, 1988.

HERRERA Avendaño, Carlos E., "Fuentes de Financiamiento", Ed. Sistemas de Administración Contable Computarizada, S.A. de C.V., México 1998.

HINOJOSA Ortiz, José, "Marco Jurídico del Crédito Rural", Banrural, México 1990.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, "Diccionario Jurídico Mexicano" Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, México 1996.

KONSTANTINOV, F. V., "Los Fundamentos de la Filosofía Marxista", Editorial Grijalbo, S.A., México, 1960.

MARTÍNEZ Barragán, Antonio "Lógica" Teoría de la Ciencia, Ed. Porrúa, México 1960.

MARX, Carlos; "El Capital", Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1950

MAYDÓN Garza. Marín, "La Banca de Fomento en México", Experiencias de Ingeniería Financiera. Nacional Financiera, Fondo de Cultura Económica, México, 1994

MENDIETA y Núñez, Lucio. "El Crédito Agrario en México", Ed. Porrúa. S.A. México, 1978.

MENDOZA Martell, Pablo E. y PRECIADO, Briseño Eduardo, "Lecciones de Derecho Bancario". Textos Jurídicos Bancomer, Primera edición, México 1997.

MORENO. Toscano Alejandra, "Historia Mínima de México" Ed. El Colegio de México, México 1981

OSORIO, Manuel, "Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales", Ed. Heliasta, S.R.L. Buenos Aires, Argentina, 1994

PABLOS. González Arnoldo, "La Naturaleza Jurídica del Crédito Agrícola en México" Tesis para obtener el grado de Doctor en Derecho, División de estudios de Postgrado, U.N.A.M. Noviembre de 1995.

PEREZ Carrillo, Agustín, "Introducción al Estudio del Derecho". La definición en la ciencia jurídica y en el Derecho, Textos Universitario, S.A., México 1978.

ROJINA, Villegas Rafael, "Compendio de Derecho Civil", Tomos I-IV, Ed. Porrúa, México 1974

RUÍZ Torres. Humberto E., "Elementos de Derecho Bancario", Serie Jurídica, McGraw-Hill Interamericana Editores, S. A. de C. V., México 1997.

RUZ Ávila, Emilio, "Ley Agraria' 92" Comentarios sobre la Ley, Editorial Era. México 1992.

SALDAÑA Álvarez, Jorge, "Manual del Funcionario Bancario", Jorge Saldaña Álvarez, Editor, México 1993.

SCHMIDT, Samuel. "Amenaza y oportunidad. Los retos de la democracia Mexicana". Nuevo siglo, Ed. Aguilar, México 1997.

SELDON, Arthur y, PENNANCE, F. G., "Diccionario de Economía", Editorial Orbis, S.A. México, 1993.

VARIOS Autores, "Régimen jurídico de la banca de desarrollo en México" Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G, Estudios Doctrinales, No. 100, México, 1986

VARIOS Autores, "Resumen de una Visión de la Modernidad en México", Tomos I y II. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1ª edición 1994.

## **2. LEGISLACIÓN**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. "Cuadernos de Derecho", Compilación y Actualización Legislativa, No. 1b, año 3, Vol. XXVII, ABZ editores, S.A. de C.V.

Código Civil para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal, "Cuadernos de Derecho", Compilación y Actualización Legislativa, No. 15, Vol. XVII, ABZ Editores S.A. de C.V., México 1995.

Código de Comercio, "Cuadernos de Derecho", Compilación y Actualización Legislativa, No. 11a, Vol. XXVI, ABZ Editores S.A. de C.V., México 1996.

Ley Agraria, "Cuadernos de Derecho", Compilación y Actualización Legislativa, No. 5, Vol. V, ABZ Editores, S.A. de C.V., México, 1994

Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. Abrogada

Ley de Instituciones de Crédito, "Legislación Bancaria", Leyes y códigos de México, Ed. Porrúa, México, 1998.

Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, "Legislación Bancaria". Leyes y Códigos de México, Ed. Porrúa, México, 1998.

Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, "Cuadernos de Derecho", Compilación y Actualización Legislativa, No. 14a, Vol. XXXV, ABZ Editores S.A. de C.V., México 1997.

Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, Diario Oficial de la Federación, del 18 de enero de 1999 y 5 de enero de 2000.

Ley de Seguro Agropecuario y de Vida Campesino, "Ley Federal de Reforma Agraria". Leyes y Códigos de México, Ed. Porrúa. S.A. México, 1987. Abrogada

Ley de Sociedades de Inversión, "Legislación Bancaria", Leyes y Códigos de México, Ed. Porrúa, México, 1998.

Ley del Banco de México, "Legislación Bancaria", Leyes y Códigos de México, Ed. Porrúa, México, 1998.

Ley del Mercado de Valores, "Legislación Bancaria", Leyes y Códigos de México, Ed. Porrúa, México, 1998.

Ley Federal de la Reforma Agraria. "Ley Federal de Reforma Agraria", Leyes y Códigos de México, Ed. Porrúa, S.A. México, 1987. Abrogada

Ley General de Crédito Rural. Editada por el Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C. México, 1985. Abrogada

Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, "Legislación Bancaria", Leyes y Códigos de México, Ed. Porrúa, México, 1998.

Ley General de Sociedades Mercantiles. "Cuadernos de Derecho", Compilación y Actualización Legislativa, No. 18, Vol. XX, ABZ Editores S.A. de C.V., México 1996.

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, "Cuadernos de Derecho", Compilación y Actualización Legislativa, No. 11a, Vol. XXVI, ABZ Editores S.A. de C.V., México 1996.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, "Cuadernos de Derecho", Compilación y Actualización Legislativa, No. 8, Vol. VIII, ABZ Editores S.A. de C.V., México 1994.

Ley Orgánica de Nacional Financiera. "Legislación Bancaria", Leyes y códigos de México, Ed. Porrúa, México, 1998.

Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior, "Legislación Bancaria", Leyes y Códigos de México, Ed. Porrúa, México, 1998.

Ley Orgánica del Patronato del Ahorro Nacional, "Legislación Bancaria", Leyes y Códigos de México, Ed. Porrúa, México, 1998.

Ley Orgánica del Sistema BANRURAL. "Ley Federal de Reforma Agraria", Leyes y Códigos de México, Ed. Porrúa, S.A. México. 1987

Ley para Regular Agrupaciones Financieras. "Legislación Bancaria", Leyes y Códigos de México, Ed. Porrúa, México, 1998.

Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito. Abrogada, Legislación de Banca, Crédito y Actividades Conexas. Ediciones Delma, México 1994.

### **3. DOCUMENTOS**

Banco de México, "¿Qué es FIRA?". México. 1999.

Banco de México. FIRA. "Plan estratégico para la transformación de Uniones de Crédito", Morelia Michoacán. Agosto de 1996

Banco de México. Informe Anual 1997, México. D. F. 1998.

CALVA Téllez, José Luis, "Crisis Agrícola en México: 1982 – 1996. Diagnóstico y propuesta de solución". Reporte de Investigación, Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y de la Agricultura Mundial, Universidad autónoma de Chapingo, Octubre 1997.

CASCO Flores, José Andrés: "La estrategia de modernización del sector agrícola de México", en revista: Comercio Exterior, Vol. 49, Núm. 4, México, Abril de 1999. Banco Nacional de Comercio Exterior.

CORDERA C., Rolando y Lomelí V. Leonardo: "El sector agrario en México: dinámica económica y problemática social", suplemento especial de la revista: Voces de BANRURAL

DE LA FUENTE Rodríguez, Jesús, "El nuevo sistema financiero mexicano", Revista de la Comisión Nacional Bancaria, marzo- abril de 1994.

DE LA MADRID Hurtado, Miguel: "Notas sobre las bases constitucionales de la política de desarrollo"; en revista: Comercio Exterior, Vol. 49, Núm. 4, México, Abril de 1999. Banco Nacional de Comercio Exterior.

DIAZ Jasso, Ma. Concepción. "Sistemas Financieros" Apuntes del Modulo V del Diplomado en Finanzas, México, 1998.

Instituto de Capacitación Financiera "Banca Comercial", México, 1994.

KATZ, Isaac: "La política económica del Estado en una economía de Mercado", en revista: Comercio Exterior, Vol. 49, Núm. 4, México. Abril de 1999. Banco Nacional de Comercio Exterior.

MORALES Ibarra, Marcel. "Pacto Social y Desarrollo Rural" en: Revista: El Mercado de Valores: Nuevas pautas para el desarrollo rural en México I. Año LIX 3/99, Marzo. Nacional Financiera.

QUINTANA, Roberto Diego, "El sector agropecuario y los paradigmas del desarrollo económico mexicano", en Revista: Economía: Teoría y Práctica, Número 7, 1997, Ed. Nueva Época, U.A.M.

RAMÍREZ López, Heladio, "Políticas Públicas para el Desarrollo Rural, en Revista: El Mercado de Valores, "Nuevas pautas para el desarrollo Rural en México I". Año LIX 3/99, Marzo.

Sistema Banrural, "Reforma al Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Explicación de motivos", Suplemento 1, febrero- marzo de 1992.

Universidad Autónoma de Chapingo, Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y

Tecnológicas de la Agroindustria y de la Agricultura Mundial (CIESTAAM) "¿PROCAMPO O ANTICAMPO?", México, 1994.

VARIOS Autores, "Seminario de Especialización sobre el Marco Jurídico Agrario", Revista Estudios Agrarios, Año 3, núm. 6, enero- marzo, 1997, Procuraduría Agraria.