

7 83  
17

**Universidad Nacional  
Autónoma de México**

---

**FACULTAD DE DERECHO**



**Análisis de los principales  
Factores de la Producción  
Agropecuaria  
en el Marco Jurídico**

**Tesis Profesional**

**ROMEO CUERVO TELLEZ**

**México, D. F.**

**1983**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

# I N D I C E

Págs.

## CAPITULO I "EL FACTOR NATURAL".

- 1.- La Geografía.- Concepto e importancia.  
La tierra Laborable. 2
- 2.- Importancia de la Tierra en la Agri--  
cultura. 25
- 3.- Formas de la Tenencia de la Tierra: -  
Ejido, Comunidad, Pequeña Propiedad -  
(Concepto Socio-económico, Jurídico -  
y Geográfico). 29
- 4.- Legislación Aplicable. 49

## CAPITULO II "EL FACTOR HUMANO.

- 1.- Demografía Nacional.- Definición. 70
- 2.- La explosión Demográfica y la pobla--  
ción rural. 72
- 3.- Ley de Población: Disposiciones rela--  
tivas. 78
- 4.- Los efectos del crecimiento de la po--  
blación. 84
- 5.- Los grupos marginados y los núcleos--  
indígenas. 87
- 6.- Nivel de vida en los núcleos indíge--  
nas. 90
- 7.- Leyes referentes a varios aspectos -  
de lo socio-económico agrícola. 97

	Págs.
8.- El trabajo.- Definición y Clasificación.	104
9.- Aspectos cualitativos y cuantitativos del trabajo productivo en el campo.	106
10.- Base Jurídica Constitucional del factor - trabajo. (Art. 123).- Ley Federal del Tra <u>ba</u> jo.	109

### CAPITULO III "EL FACTOR FINANCIERO"

1.- Concepto e importancia.	116
2.- Finanzas Públicas y Finanzas Privadas.	124
3.- El Crédito Agrícola.	128
4.- Generalidades y Clases de Crédito. (De --avío, Hipotecario, Refaccionario, etc.).	131
5.- Leyes de Crédito.	141

### CAPITULO IV "EL FACTOR TECNICO"

1.- Concepto.	159
2.- Formas de Organización en el Campo, crite <u>ri</u> os Comparativos.	161
3.- Cooperativismo y Colectivización Rural.	166
- Decreto que establece la Nacionaliza- - ción de la Banca Privada.	179
4.- Intervención del Estado en la Agricultura.	191
5.- Intervención del Estado en la Producción.	195

	Págs.
6.- Protección de la Agricultura.	200
7.- Crisis Actual y Planeación.	203
8.- Análisis Legislativo.	213
C O N C L U S I O N E S.	218
B I B L I O G R A F I A.	223

\*\*\*

## INTRODUCCION

\*

Cuando se tiene la disposición de querer comprender a profundidad las diversas relaciones que resultan determinantes de los fenómenos y situaciones que ocurren en la realidad, y que de una o de otra manera nos afectan, se está, en primer término, ante una actitud racional, científica y eminentemente humana, mediante la cual - pensamos -, - se puede llegar a conformar criterios y concepciones globales, acerca de las complejas problemáticas sociales que confrontan en la actualidad, nuestro mundo en general y nuestro país en particular.

Por otra parte, una actitud en ese sentido, - viene a ser fundamental para el planteamiento realista y objetivo de las mejores soluciones que pueden aplicarse, a efecto de superar los graves desequilibrios socioeconómicos y en general, las agudas crisis contemporáneas de la más variada gama.

Nuestras disposiciones y propósitos personales, al intentar un análisis de los más importantes factores de la producción agropecuaria en México en el marco de la Ley, es consecuente - lo decimos con sinceridad-, con lo expresado en los párrafos anteriores.

\*

"Lo que está encerrado en el corazón de un niño, como los tiernos pétalos de un capullo, florece después en los hábitos y en las obras de los hombres".

Salomón.

**ANALISIS DE LOS PRINCIPALES FACTORES DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA, EN EL MARCO JURIDICO.**

...../



## C A P I T U L O I

### EL FACTOR NATURAL.

#### S U M A R I O :

- 1.- La Geografía.- Concepto e importancia.- La Tie  
rra Laborable.
- 2.- Importancia de la Tierra en la Agricultura.
- 3.- Formas de la Tenencia de la Tierra: Ejido, Co-  
munidad, Pequeña Propiedad (Concepto Socio-eco-  
nómico, Jurídico y Geográfico).
- 4.- Legislación Aplicable.

\*

## 1.- LA GEOGRAFIA.- CONCEPTO E IMPORTANCIA.- LA -- TIERRA LABORABLE.

LA GEOGRAFIA.- Para entender lo que es la Geografía en General y la Geografía Económica en particular, que es una de sus ramas, más allá de su significado etimológico, es necesario, en primer lugar, comprender el sitio que ocupa en el conjunto de ciencias que estudian el mundo y los fenómenos que en él ocurren.

Dentro del conjunto de disciplinas que actualmente se cultivan existen varias como la Historia, la Sociología, la Economía, etc., cuyo campo de estudio se orienta al conocimiento de problemas que afectan a las grandes mayorías del mundo, penetrando en el contexto de la complejidad actual de la sociedad, a partir del análisis de sus causas y aportando soluciones tendientes al mejoramiento de la vida humana sobre nuestro planeta.- La Geografía es una de esas ciencias. De aquellas que a partir del contacto directo con la realidad, se imponen la tarea del estudio de los fenómenos del mundo contemporáneo.

"Ante todo, el interés de la Geografía estriba, en que las actividades humanas y la vida en general, tienen como escenario básicamente la superficie de la tierra".

"Sin un conocimiento previo de la naturaleza de la relación medio-hombre y de la distribución de los fenómenos que proporciona la Geografía, la sociedad humana no puede, por ejemplo, utilizar racionalmente los recursos naturales ni alcanzar el pleno dominio del ambiente físico en el cual se desarrolla". (1)

(1) "Geografía Económica de México" 4a. Edición; - Angel Bassols Batalla, Edit. Trillas. P. 20.

Del contenido general del anterior párrafo, derivamos el inicio de la comprensión del Concepto e Importancia de la Geografía.

CONCEPTO.- Etimológicamente la palabra geografía se compone de dos vocablos griegos: Geo-tierra y graphia-descripción, de donde resulta que la Geografía es una disciplina que estudia la descripción de la tierra. Sin embargo, esta significación tan general debe concretarse en una definición precisa que nos permita determinar con claridad cual es el campo de estudio de esta ciencia tan interesante.

Don Ángel Bassols Batalla, en excepcional obra: "Geografía Económica de México", expresa: La geografía tomada en su conjunto trata de dos clases de aspectos:

- a) Los naturales, o sea los que existen desde antes que el hombre apareciera en la tierra, y,
- b) Los culturales, que son consecuencia de la actividad humana.

El medio natural se compone de diversos fenómenos entre los cuales tenemos:

- 1.- El relieve: montañas, valles, llanuras, costas, etc., ventajosas o desventajosas para la vida y economía de los pueblos.
- 2.- Todo tipo de minerales, que son producto de la evolución geológica en la superficie y el subsuelo.
- 3.- Los climas, que encierran diversos fenómenos, desde la energía solar, las temperaturas, hasta los vientos y las lluvias.

- 4.- Las aguas que yacen en el subsuelo (mantos acuíferos), que se mueven en los ríos que forman lagos, mares, esteros, pantanos, etc.
- 5.- La capa exterior de la corteza terrestre, donde se forma el suelo y se desarrolla la vegetación.
- 6.- El mundo vegetal: plantas herbáceas, arbustos, pastos, bosques, árboles aislados, etc.
- 7.- Los animales terrestres y acuáticos.

En cuanto a los aspectos culturales son objeto de estudio de la Geografía, las siguientes actividades: recolección de frutos, caza, pesca, explotación forestal, agricultura y ganadería, industrias extractivas y de transformación, transportes y comunicaciones, comercio, así como el hombre mismo (geografía humana) que es el motor de las transformaciones de la naturaleza. En otros términos, el ámbito general del estudio de la geografía se concreta en lo siguiente: la Atmósfera, que envuelve a la corteza terrestre, la Hidrosfera, que incluye aspectos acuáticos (mares, ríos, lagos, etc.) y la Litósfera, o sea la zona exterior de las tierras emergidas.

Por lo tanto, la geografía general estudia los fenómenos materiales o sociales que se encuentran localizados en la llamada capa geográfica, aquella zona del globo en donde se dan las condiciones naturales necesarias para que pueda existir la vida en todas sus manifestaciones.

La Geografía económica por su parte, estudia: a) Los factores naturales y sociales que influyen sobre las actividades humanas productivas, y b) Estas mismas actividades que tienen como centro de atención al propio hombre en su calidad de factor económico de

decisivo, esto es:

Relieve, subsuelo, climas, sistemas fluviales, mares, bosques, etc., por una parte y, actividades agrícolas, pecuarias, industriales, de transportes, comerciales, etc., por otra; en estrecha relación e interdependencia, sirviendo en mayor o menor medida al hombre, en los diferentes ámbitos espaciales (Estados asociados, países asignados, regiones, etc.), en que se encuentre, y recibiendo de él su influjo decisivo y trascendente en permanente evolución.

En consecuencia, podemos decir que la geografía económica "Es una ciencia que estudia los aspectos económicos en relación con los factores del medio natural y social, las causas de su formación, su distribución espacial y desarrollo en el tiempo, subrayando la diversidad de los fenómenos productivos regionales". (2)

Resumiendo, entre varias definiciones que los especialistas han dado a la geografía económica, elegimos, por su claridad y concisión la de Alampiev y Poxshishevski: (3)

"Geografía Económica es la ciencia social que estudia la distribución geográfica de la producción, las condiciones y peculiaridades de su desarrollo en diversos países y regiones".

IMPORTANCIA.- ¿Es importante la Geografía? -- Veamos, el mundo está en marcha a pesar de las crisis que sobre él se ciernen y se multiplican --

---

(2) "Geografía Económica de México", 4a. Edición; Angel Bassols Batalla, Edit. Trillas, p. 34.

(3) "Geografía Económica de México" - Angel Bassols Batalla. Editorial Trillas.

La humanidad avanza y buena parte de ella lucha y se esfuerza por resolver los problemas de toda índole, con el afán noble de superar condiciones de vida injustas y desiguales que restringen las posibilidades de plena realización humana.

Y bien, toda esta compleja actividad del hombre ¿ Dónde se desarrolla ? nada menos que sobre la llamada capa geográfica de nuestro planeta; es decir, dentro del marco espacial físico en que es posible el desarrollo de la vida en todas sus formas. Además, de las características diversas del ámbito terrestre y de las condiciones geográficas dependió, en principio, que la vida socio-económica de los primeros conglomerados humanos tuvieran tal o cual carácter, tal o cual grado de evolución.

"En los estadios inferiores del desarrollo -- dice Gurvich -- no es el hombre el que forma el territorio, sino que, por lo contrario, es el territorio el que estructura la economía del hombre". (4)

Sólo hasta que la evolución técnica cultural de los primeros grupos sociales, a través de la conjugación de esfuerzos, les permite ascender a niveles más altos de desarrollo, es cuando la acción del hombre sobre la naturaleza se manifiesta gradualmente. Sin embargo, es innegable, que desde los tiempos remotos hasta el presente, la influencia directa de los elementos naturales en la vida humana persiste, aún cuando ya no es tan decisiva y determinante como antaño.

Dicho de otro modo, los primeros grupos humanos se refugian para sobrevivir, en cavernas o en

---

(4) Ibidem.

las copas de los árboles (el hombre depende totalmente de los elementos naturales); más al paso del tiempo, el relativo desarrollo cultural no obstante ser incipiente, les permitirá ejercer cierto dominio sobre dichos elementos y sobre todo, aprovechar las bondades de la naturaleza, fue entonces cuando las primeras civilizaciones hubieron de construir su habitat en las márgenes de los ríos y en las orillas de los lagos, que fertilizaban extensos valles y en donde encontraron la fuente segura de sustentación (sociedad agrícola sedentaria). Y así, en etapas sucesivas y en escala ascendente, el hombre va ejerciendo su acción transformadora y dominadora -- del medio natural, para señorear en él y superar su estado de impotencia ante las fuerzas de los elementos.

Con todo, en nuestros días no puede, por ejemplo, ser la pesca, una importante actividad económica en países como suiza y Austria en Europa o Paraguay y Bolivia en Latinoamérica ¿ por qué ? por razones geográficas.

En Noruega y Suecia no se pueden producir plátanos ni cacao; tampoco podemos oponer que los países árabes presenten una riqueza forestal, ¿por qué? por la misma razón.

Por otra parte, ¿qué representa el acero para el mundo? ¿qué representa el petróleo? Pregunta el historiador Benjamín Arredondo Muñoz Ledo y explica:

"El mundo industrial de nuestros días depende con una vitalidad de vida o muerte de ciertos productos de las entrañas de la tierra" y continúa: "La potencialidad industrial de un país depende del subsuelo". (5)

---

(5) "Introducción a las Ciencias Sociales". Ed. Porrúa -- Hnos. Benjamín Arredondo Muñoz Ledo.

Lo anterior nos hace pensar en el petroleo de México pero, sigamos abundando en la explicación-:

Inglaterra no hubiera sido la primera potencia mundial en el siglo pasado si no hubiese contado con los yacimientos minerales más importantes del mundo en la época moderna.

Caso similar ocurrió con Alemania, además de la ventaja de su gran vía de comunicación natural: el fabuloso Río Rhin, que sin lugar a dudas es la vía comercial más importante de Europa Occidental.

En relación con los EE.UU., continúa diciendo el maestro Arredondo Muñoz Ledo:

"No existe en todo el planeta, pueblo que haya dependido tanto de su propio subsuelo como los EE.UU. No es, por lo tanto, ninguna disminución de valores, sino la más estricta verdad, certificada por hechos de consistencia numérica, matemática, el que tengamos que decir que los norteamericanos, más todavía que los ingleses y los alemanes, han dependido más de las entrañas de su país, que de las cualidades de su inteligencia, de su capacidad y de su empeño". (6)

"Cierto que tuvieron la energía y tenacidad suficientes para explorar el subsuelo, pero ¿qué tal si no hubieran encontrado nada?" (7). Ahora, ¿por qué se dice lo anterior?, por lo siguiente:

El descubrimiento del petróleo y su existencia abundante, son realidades del subsuelo de norte

---

(6) Ibidem.

(7) Ibidem.



9

américa. Los yacimientos de hierro más grandes del mundo se localizan en el subsuelo de los EE. UU.; los grandes lagos y el río San Lorenzo, forman la red de navegación fluvial más grande y más importante de la tierra; el sistema fluvial más grande del orbe formado por los ríos Mississippi, Misouri y Ohio, está en los EE.UU. Las cataratas del Niágara y los terrenciales ríos de los montes apalaches sirven para crear el sistema hidroeléctrico más grande del planeta. Los mayores yacimientos de cobre se localizan en los EE.UU., además, su extraordinario clima septentrional y sus extensas costas bañadas por los dos océanos más grandes de la tierra, de aguas tibias en las regiones del sur y frías en el norte, con una variadísima fauna marina, constituyen otros aspectos importantes de la gran riqueza natural de norteamérica.

Subrayamos por tanto, la grande influencia del factor natural en el desarrollo socioeconómico y aún político de las naciones. Sin embargo, advertimos que no por ello caemos en la posición de las teorías deterministas del "fatalismo geográfico". Pensamos que los recursos naturales físicos, dejan sentir su presencia positiva o negativamente; esto es, como realidades favorables o como obstáculos circunstanciales del desarrollo de los pueblos.

Resumiento, nos permitimos expresar que, a mayor adelanto tecnológico-cultural, capacidad y su eficiencia organizacional y financiera, mayor aprovechamiento racional de los recursos; a mayor atraso general, mayor influencia negativa de los factores geográficos-físicos".

Vayamos ahora, con mayores elementos de valoración a conocer, así sea panorámicamente la interesantísima realidad geográfica de México.

Desde los años primeros del Siglo XIX, el - - ilustre naturalista Alejandro Humboldt (Padre de la Geografía Moderna) y verdadero "descubridor - - científico" de México, testimoniaba la magnitud - de los recursos naturales de México, y afirmaba - ya desde entonces: que México era el país de la - desigualdad, de los tremendos contrastes. Desafortunadamente tenemos que aceptar que lo sigue sien - do y cada vez con mayores características de hete - rogeneidad. En realidad somos ahora, un verdadero mosaico de situaciones, no sólo físicas, sino so - bre todo, económicas, sociales y culturales.

Desde una perspectiva global, México es un - - país montañoso, desértico y selvático. Pero ¿de - que calidad son hoy, los recursos naturales de Mé - xico? La mejor y más completa respuesta nos la da el Maestro Bassols Batalla, que dice:

"El aislamiento económico, en que por ahora - - nos encontramos, al estar situados entre los dos - más grandes océanos del planeta, se convertirá en posición ventajosa cuando -liquidando el atraso - subdesarrollo-, exista una gran flota mercante na - cional y se comercie con todo el mundo". Y agregá - mos, a partir del poblamiento de nuestras regiones costeras.

"El nuestro es un país eminentemente montaño - so, en un 86% del territorio predominan cerror, - altiplanicies o cordilleras, aunque no de excep - cional elevación), con altura media cercana a - - 1 000 m. sobre el nivel del mar; 68% del área - - arriba de 500 m. y 64% con una pendiente superior a los 10°. En el Sur y en el cuerpo de las Sie - rras Madres, el relieve tiene gran influencia, - - aislando el altiplano de las costas y los valles - internos, unos y otros. Pero hay vastas planicies en el Noroeste, la costa oriental, los altos Va - lles, Yucatán, Chiapas y el Norte. Además, el re -

lieve es obstáculo insalvable sólo cuando el subdesarrollo económico impera en un país".

"Por su situación, México se encuentra sujeto a influencias naturales muy importantes, tanto del norte (climas, vegetación y fauna de los desiertos y de las zonas "templadas" de Estados Unidos, masas de aire polar y húmedo en invierno) y del este (ciclones tropicales y vientos alisios de primavera, verano, otoño), como del sur y oeste (vientos húmedos, ciclones del Pacífico; climas tropicales, flora y animales de Centroamérica). La variedad -que el relieve hace inmensa-será una gran ventaja geográfica de la nación, cuando ésta pueda utilizarla racionalmente.

"Este aislamiento del interior y el proceso de desertización que abarca muchas zonas del país, conduce a la existencia de cuando menos un 75% de tierras con climas muy áridos y semiáridos. Por desgracia, las lluvias se concentran también en un 75% en verano-otoño y la evapotranspiración absorbe hasta 55-65% de las lluvias totales. Escasea el agua en el 87% de nuestras tierras y el resto... sobra y se pierde en el mar. Porque además los ríos son de régimen inestable, broncos e irregulares.

Entonces, será necesario aprovechar los 30 -- mil millones de M<sup>3</sup> en aguas subterráneas utilizables y los 350 mil que integran el caudal de los ríos, aunque algo de ello solamente pueda dedicarse a producir esos 15-20 millones de Kv. que forma la potencialidad hidroeléctrica. ¡Váyase lo uno por lo otro!

Aunque los lagos mexicanos son pequeños y casi todos en proceso de extinción, los mares son muy amplios y ricos en especies, sobre todo las aguas del Noroeste, la Sonda de Campeche y las Lagunas --

Costeras del Golfo y el Pacífico. El futuro de la pesca nacional, será grandioso, en condiciones de alto desarrollo económico, porque además se podrá llegar con una flota moderna a los grandes bancos del hemisferio norte.

Las dificultades que ofrecen la topografía, los climas y los suelos, igual que la erosión, reducen el total de tierras agrícolas (cultivadas o no al presente) a sólo unos 36-40 millones de Has., pero de ellas -según aseguró en abril de 1971 el Secretario de Recursos Hidráulicos- pueden regarse unos 20 millones. Utilizar bien el agua es la necesidad más importante de México, pues hoy se pierde o se usa mal en cantidades extraordinarias, tanto en riego, como en industrias y servicios públicos.

Contamos con extensiones nada despreciables de pastos (tal vez hasta 70 millones de Has.), tanto tropicales como de climas áridos, pero las dificultades naturales requieren que la actividad ganadera sea mejorada sustancialmente, lo mismo que la producción de esquilmos de estas últimas zonas. Los bosques útiles quizás superen los 20 millones de Has., ofreciendo aún grandes posibilidades a una utilización eficiente de esta riqueza, lo mismo en las Sierras Madre Occidental y del Sur, que en la Península de Yucatán, en Chiapas, Tabasco y Veracruz.

La fauna es muy variada, pero la está diezmando una cacería caótica y debe ser protegida ampliamente, porque tiene además alto valor económico.

La historia geológica de México ha dejado extraordinarias riquezas mineras en su suelo y subsuelo y aún hoy, después de la fuerte explotación en la Colonia y en 150 años de independencia política, se cuenta con amplias reservas de minerales, entre ellos de plata, plomo, cobre y zinc, manganeso, mer

curio, antimonio, azufre; grafito, calizas, gas - piedra y arena, etc. Menos abundantes son las de - hierro; carbón de piedra y petróleo; tungsteno, - molibdeno y otros. En abril de 1971 el Ing. Antonio García Rojas afirmó que "El uranio, energético no explotado aún, México cuenta con reservas - estimadas en más de 4 millones de toneladas" y -- que "Las posibilidades de descubrir nuevos yaci- mientos de uranio son muy grandes".

"El capital de México es su sol", ha escrito H.G. Gierloff-Emden realizando así los importantes recursos climáticos de nuestra patria, entre ellos el calor. No sólo las regiones tropicales sino -- también las desérticas reciben anualmente calor - del sol en cantidades muy elevadas, que si bien - se utiliza parcial e indirectamente en la agricul- tura, se pierde en buena medida por falta de ins- talaciones adecuadas que la conviertan en energía como se hace ya en muchos sitios de Australia, -- Unión Soviética, Israel, Estados Unidos, etc. ade- más contamos con la energía geotérmica, ya mencio- nada con anterioridad, que comienza a usarse y -- que puede alcanzar gran importancia económica en- algunas zonas volcánicas y sísmicas de la Repúbli- ca. En el Golfo de California y en puntos distin- tos de los litorales, el diario movimiento de las mareas y la resaca ofrece igualmente posibilida- des de utilización inmediata para producir ener- gía, y, por ejemplo, en las costas del Golfo, en- la Altiplanicie Septentrional y en el Istmo de Te- huantepec se suceden vientos cuya intensidad per- mitirá un mayor aprovechamiento productivo y de - servicio público.

El agua del mar, por supuesto, es una enorme- reserva para el México sediento y deberá conducir se algún día a través de largas distancias, para- regar el Norte y el Centro, servir a la industria y satisfacer necesidades de otro tipo.

La variedad física del país explica su gran diversidad en sitios turísticos y en paisaje natural, cuyo goce será un complemento indispensable de la vida económica del futuro. Con más de 400 balnearios importantes de aguas medicinales y termales (en sitios volcánicos o inestables geológicamente), México ocupará lugar destacado al respecto cuando esas riquezas las goce en gran escala el pueblo trabajador.

Además, su tormentosa historia ha dejado huellas imborrables en el paisaje cultural: Ruinas prehispánicas; iglesias, misiones y otros edificios coloniales; arquitectura, pintura y todo género de creación artística de la época independiente, que a pesar de no representar recursos naturales hacen del nuestro uno de los más interesantes países del mundo, también desde el punto de vista de los recursos del pasado. Es urgente tomar medidas para evitar el saqueo de las riquezas históricas de México.

Las manifestaciones de la vida humana actual son infinitamente variadas en México, tanto de los grupos indígenas como de los mestizos, mulatos, criollos, etc. El folklore, las costumbres y todas las demás formas de expresión de esa heterogeneidad del pueblo mexicano, representan objetivos increíblemente diversos para el conocimiento científico y el enriquecimiento cultural de los ciudadanos. Nuestro país es todavía una mezcla viva del pasado remoto, el pasado reciente y la época moderna.

Ahora bien, debe repetirse que los recursos pueden existir y no usarse o utilizarse mal en un país o región. El problema consiste, entonces, en crear mecanismos que permitan el mejor aprovechamiento de esos recursos (sin olvidar que en muchas ocasiones las riquezas naturales pueden traerse --

desde lejanas zonas en caso de necesidad) y para lograr el beneficio creciente y real del pueblo mexicano en su conjunto y de los habitantes de cada región. Esos mecanismos técnicos, administrativos, -- institucionales y de diversa índole, sólo logran su propósito cuando la política económica se orienta -- precisamente a mejorar en forma moderna y planificada las condiciones de trabajo de obreros y campesinos, es decir, de la gran mayoría de la población.

México es "rico" en algunos recursos y "pobre" en otros, pero los seres humanos todo lo pueden lograr cuando ajustan su vida a las necesidades colectivas. Por eso, conocer nuestras riquezas naturales no representa sino el primer paso. Cómo y para beneficio de quiénes deben explotarse los recursos, son en verdad los elementos decisivos en la -- aplicación práctica de las investigaciones geográficas y de otras ramas que estudian el medio y la sociedad". (8)

De la exposición anterior concluimos, que, -- sin un conocimiento suficientemente amplio de nuestra realidad geográfica, no es posible conformar -- una necesaria conciencia nacionalista que es condición fundamental para emprender toda acción efectiva de pueblo y gobierno hacia la solución de la problemática del país. Por lo tanto, resulta obvio -- que los conocimientos de la ciencia de la Geografía son de gran importancia y debemos agregar que aún -- son incompletos; pues existe sin lugar a dudas un México desconocido.

Desafortunadamente, no se ha concedido a la -- Geografía toda la importancia que merece; tanto por lo que toca a su enseñanza sistematizada en los Centros Escolares, como al incremento de su contenido--

---

(8) Texto de la Obra "Geografía, Subdesarrollo y Regionalización" A. Bassols Batalla. Edit. "Nuestro Tiempo" Pág. 143 a 147.

o ciencia, a través del desarrollo de una mayor investigación de la realidad nacional. Es oportuno tener la consideración de que en lo general, el escaso conocimiento de la Geografía de nuestro país, es motivo de preocupación para quienes creemos en la educación como - que debe ser - piedra angular y sólido cimiento del desarrollo nacional. No es ésta la mejor ocasión para cuestionar los porqués de las deficiencias e insuficiencias de la Enseñanza-Aprendizaje de la Geografía en nuestros centros educativos de nivel elemental y medio-básico; solamente apuntamos - en, pesar, esta falla programática o pedagógica que puede significar, de no advertirse ni corregirse, - una limitante considerable en la formación deseable de nuestros profesionales y técnicos.

#### TIERRA LABORABLE.

Si la geografía general, como ámbito total del mundo físico de la naturaleza, es condición que coincide indiscutiblemente en las características socio-económicas de la nación, la tierra laborable como aspecto concreto y objetivo de dicho ámbito, condiciona básica y directamente nuestra actividad económica productiva de carácter primario. Esto es, la producción agropecuaria y silvícola del país.

#### Concepto.

La tierra laborable es aquella que, dadas sus características es susceptible de ser aprovechada mediante trabajos de tipo agrícola. Dicho de otro modo, mediante labores de remoción, preparación, acondicionamiento, siembra, escarda, cuidado del suelo, etc., es decir de todos los esfuerzos del campesino-agricultor orientados a la producción.

Ahora bien, en principio diremos que la tierra apta para la agricultura también denominada tierra vegetal, suelo agrícola o mantillo, es una delga



da capa que cubre determinadas extensiones de la superficie de la tierra propiamente dicha, "Capa que se forma principalmente por la concurrencia de los siguientes factores: Climas, acción de los seres vivos (vegetales y animales), materiales de acarreo producidas por la acción de los vientos, ríos, glaciares, etc. Y la descomposición de los vegetales que da origen a la formación del "Humus o tierra fértil". (9)

Muchos años han transcurrido y aún sigue manteniéndose la idea de que el nuestro es un país de gran riqueza agropecuaria. Pero veamos si en las condiciones actuales de nuestra realidad, es correcta esa afirmación: La superficie total del territorio nacional es de casi 200 millones de hectáreas y, según estadísticas oficiales recientes (Secretaría de Agricultura y Ganadería - hoy SARH), el total de tierras laborables asciende a 29.3 millones de hectáreas (15% del total de la superficie del país), comprendidas las tierras de temporal, de riego y prendidas las tierras de temporal de riego y de jugo o humedad natural. El territorio nacional es extremadamente montañoso. A lo largo y ancho de su superficie, se levantan extensas cordilleras, altas sierras y elevados picos volcánicos. Además de la montaña, en las extensas regiones del Centro-Norte y Norte de la República, se extienden retadores los áridos desiertos, mientras en la región del Sureste, deja sentir su presencia la inhóspita y cerrada selva y el pantano insalubre.

Por tanto, la idea de que México es un país agrícola resulta en la actualidad tan falsa, como la de que fué alguna vez el cuerno de la abundancia. Sin embargo estas ideas tienen su explicación

---

(9) "Nociones de la Geografía Física y Humana" Ma. de la Luz Salazar. Ed. Herrero.

a la luz de la Historia; Desde los primeros años de la llegada de los Españoles a nuestro país, o mejor dicho, a las tierras que ahora constituyen el territorio nacional, se difundió por Europa la idea de que México era un país rico. Y tomando en cuenta -- que en aquellos tiempos, de acuerdo con la doctrina económica mercantilista, se consideraba que la riqueza de un país se medía por la cantidad de metal precioso que poseía, resultó ser el nuestro, por -- sus grandes yacimientos de plata, (primer lugar -- mundial) un país muy rico. A partir de entonces se siguió manteniendo esta idea por muchos años.

En cuanto a que sea agrícola, la explicación -- es semejante, ya que en efecto, el número reducido de habitantes que desde un principio se asentó de -- modo principal en la región central (Valle de México y Altiplanicie Mexicana), encontraron grandes ex -- ten -- siones de tierra planas y amplios valles de gran fertilidad.

Todavía en los inicios del presente siglo en -- que la población nacional era, de acuerdo con el -- censo general de población de 1910 de 13,607.000 habitantes, el Lic. Don Andrés Molina Enríquez expresa;

"En nuestro país, la zona de sustentación es -- la zona que hemos llamado FUNDAMENTAL DE LOS CEREALES. Esta zona produce maíz juntamente con FRIJOL Y TRIGO en tales condiciones que abastece EL CONSUMO -- DE TODA LA REPUBLICA". (10)

La llamada zona fundamental de los cereales -- comprende la Mesa Central y la región del Bajío -- principalmente y en ella se sitúan las entidades si -- guientes: Estado de México, Querétaro, Guanajuato, --

---

(10) "Los grandes Problemas Nacionales" de: Andrés Molina Enríquez.

Parte de Michoacán y Jalisco, San Luis Potosí, Hidalgo y Puebla.

Ahora bien, en los tiempos actuales, nuestro país tiene que importar según información y estadísticas recientes, cientos de miles de toneladas de maíz, y cereales en general. ¿Se debe esto a que ha ya disminuído la producción de granos? Desde luego que no. Las razones son otras, veamos:

- a) Población en aumento. - "La preocupación -- por alimentar al pueblo, elevando los volúmenes de producción agrícola básica llevó a Norman Borlaug, Premio Nobel de la Paz, creador de la "Revolución Verde" a declarar el día 5 de abril de 1973 en Cd. Obregón, Son., donde trabaja en experimentos agrícolas al frente de un grupo de investigadores de 20 países" (11) que: Si la población continúa con el mismo ritmo de crecimiento en el mundo, en verdad llegará -- el momento en que los alimentos serán insuficientes, independientemente de la riqueza que en otros sentidos tenga cada país". (12).

Esta consideración, que en buena medida refleja la concepción Malthusiana, nos hace reflexionar ciertamente en la necesidad urgente de enfrentar y resolver el complejo problema de la producción agrícola, mayormente cuando nos percatamos de que el índice de crecimiento poblacional en México es de los más altos del mundo (3.6% anual).

Sin embargo, no caemos en el pesimismo. México aún es un país de baja densidad de población (28

---

(11) "La Agricultura en Crisis".- De Manuel Mejido.- Fondo de Cultura Económica.

(12) IBIDEM.

abitantes por Km<sup>2</sup>), eso sí, debe decirse, con una remenda concentración demográfica que rebela los grandes desequilibrios socioeconómicos propios del subdesarrollo.

Por otra parte, existen otras causas concurrentes en la misma problemática como el fenómeno del abandono del campo. Por espacio de dos décadas, de los sesentas en adelante, la emigración de las áreas rurales a las urbanas, ha sido continua y en aumento, lo que, por simple lógica natural nos lleva a comprender el fenómeno de la concentración de la población y el rezago de la producción agrícola - el maíz principalmente, ya que son precisamente campesinos sin tierra o sin empleo o ejidatarios temporales sin medios para trabajar, sin estímulos y sin perspectivas de mejorar su condición, quienes emigran a las zonas urbanas del país o traspasan la frontera norte en calidad de braceros, en busca de oportunidades que en su lugar de origen no existen de hecho para ellos.

Más aún, el desierto avanza y los espacios laborales no se amplían en la proporción deseable.

En México, el problema de la desertización se vio desde hace más de un siglo; pero los esfuerzos para contrarrestar este fenómeno, poco significan frente a la ignorancia, la inconciencia y la avaricia de lucro de quienes no reparan o les importa muy poco o nada, los efectos graves de convertir a México en un país cada vez más sediento. Y, si agregamos que, las mejores tierras de la nación (planas, de riego, o de humedad natural) se destinan de modo principal a la producción ganadera o a la producción agrícola de exportación como fresa, tomate, café, tabaco, etc., por convenir así a los intereses de sus detentadores, se explica, en parte, de más claro modo, por algunas de sus causas, el grave problema de la producción de alimentos de la nación mexicana.

Resumiendo, la superficie laborable en nuestro país nos presenta un panorama preocupante. Abundando un poco en esta investigación analicemos brevemente el significado del esquema siguiente:

La utilización de la superficie del país era de acuerdo al censo de 1960 y a la fecha no ha variado mucho, como sigue:

Tierras Agrícolas.....	23.8	Millones	de	Hs.
Pastos.....	79.1	"	"	"
Bosques.....	43.7	"	"	"
Tierras incultas Pro- ductivas.....	11.2	"	"	"
Tierras improducti- vas agrícolamente.....	11.3	"	"	"

---

T o t a l                    169.1 Millones de Hs. (1)

El total de las cosechas agrícolas en 1967, se realizó en sólo 15 millones de Hs., de los cuales el 75% fueron de temporal y el 22.2% fueron de riego. (14)

Por otra parte, debe señalarse que, del total de 36.9 millones de hectáreas aprovechables en materia agrícola del país, según el investigador -- González Santos, citado por Don Angel Bassols Batalla, los buenos suelos abarcan 20.7 millones, los regulares 10.5 millones y el resto 5.7 millones, son terrenos malos.

En general, los suelos mexicanos contienen nitrógeno, fósforo y magnesio en cantidades insuficientes, por lo tanto, requieren fertilizantes, y

(13) "Recursos Naturales de México. Ed. Nuestro Tiempo, - Angel Bassols Batalla.

(14) Ibidem.

que contienen muy poco Humus (2% en promedio); aunque, por otro lado, los suelos de las regiones del Sureste sí son ricos en calcio y potasio; sin embargo, en general son tan difíciles las condiciones naturales en que se formaron nuestros suelos, que el ingeniero Orive Alva consideró no hace mucho a México como "Uno de los Países más pobres en este aspecto".

Por otro lado, tenemos el problema muy grave de la erosión de suelos de todo tipo que afecta el 72% del total de la superficie agrícola.

Ante esta aguda problemática que hemos abordado para su análisis, nos permitimos hacer, con un optimismo realista y con apoyo en algunos indicadores estadísticos, las siguientes consideraciones:

La cifra de terrenos teóricamente aptos para la agricultura en México, sería de aproximadamente 70 millones de Hs. (35% del total de la superficie nacional), siempre y cuando se dieran de manera efectiva las siguientes realizaciones:

1a. Que una parte de la montaña, por sus características naturales de relieve y fertilidad, pueda aprovecharse para la agricultura, mediante trabajos de acondicionamiento de los terrenos como: - Construcción de bordos, surcos horizontales y de contorno, reforestación, etc.

2a. Apertura de nuevas tierras al cultivo en las zonas áridas planas, mediante la creación más amplia de los distritos de riego, con aguas de captación de superficie y subterráneas, reforestación adecuada, fertilización artificial, etc.

3a. Desecación de algunas -no de todas- zonas pantanosas en la región del sureste.

4a. Evitar por todos los medios lícitos posibles, la erosión natural y sobre todo artificial de los suelos.

5a. Mantener la fertilidad de la tierra, mediante prácticas agrícolas racionales como: evitar las rozas extensivas, las quemas, los monocultivos y sobre todo, preservar la ecología.

Así pues, resulta indispensable que, para ampliar la superficie laborable del país y contrarrestar las desventajas orográficas, hidrográficas, edafológicas y climáticas, emprender y llevar a su realización final, esfuerzos muy considerables en los que concurren simultáneamente: A) la organización campesina, b) el trabajo orientado a la realización de valores sociales y no solo a la obtención de bienes, de todos los sectores relacionados con el campo, c) La inversión pública en obras de infraestructura en general y agrícola en particular, d) La aplicación de la tecnología adecuada, etc., y todo, todo ello con fundamenta en el conocimiento de nuestra geografía y las necesidades socioeconómicas de la nación y, por supuesto, dentro del marco de nuestro sistema jurídico.

En cuanto a la ampliación de las zonas forrajeras y de pastizales, la protección y conservación de los terrenos se impone con igual razón que para las tierras de labor.

"Toda carne es heno" dijo un gran poeta y decía verdad. Sin pasto o alguna otra planta, los animales no pueden vivir.

Existen en México, en las regiones Centro-Norte, terrenos más o menos extensos que sólo pueden producir pastos y deben aprovecharse racionalmente sin llegar a propiciar la erogación de los mismos, ya que sólo son aptos en sus condiciones actuales, para la producción pecuaria de las principales

pecies: vacuno, caprino, lanar y caballar.

Nuestro país no es propiamente un país ganadero, sin embargo la ganadería en México está llamada a ocupar un buen sitio en cuanto a ocupación y generación de satisfactores de consumo y de uso, pues según el censo agrícola de 1970, el total de los terrenos de pastizal, se estimó un 43.9% de la superficie total nacional, incluídos cerros, llanuras y matorrales; esto significa una extensión superior a la superficie agrícola y forestal juntas.



## 2.- IMPORTANCIA DE LA TIERRA EN LA AGRICULTUR

¡ Todo lo que el hombre tiene procede de la tierra! (15).

Esta es una verdad que no debemos olvidar un sólo momento.

El alimento más completo que el ser humano requiere únicamente puede hallarse en la tierra. El agua que bebe proviene de la tierra, puede discutirse que proviene del mar, pero sin la tierra no podría aprovecharse en forma amplia y diversa para su bien y su progreso.

La madera con que el hombre construye bienes de uso, proviene de la tierra.

Los minerales con que se construyen máquinas y se crea la industria extractiva, pesada y básica (petróleo, etc.), surgen de la tierra.

Los pastos y plantas que hacen posible la producción ganadera de toda especie que nos alimentan y proporcionan medios de vida de muy diversa gama-provienden de la tierra, etc.

Debemos repetir una y otra vez, en las aulas, en los recintos que albergan congresos, asambleas, mesas redondas, simposium's, etc.; en los sindicatos, en las tribunas de toda jerarquías y en todas partes, hasta que cada mexicano se dé cabal cuenta de esto: El hombre depende para su existencia, su desarrollo y superación completamente de la tierra

"La tierra, todo por ella, porque todo nos viene de ella", parece ser un pensamiento romántico, pero simplemente es una verdad. Cuánto deben apren

---

(15) "El Hombre y la Tierra".- De Guillermo Vogt.- Ed. Del Instituto Nacional de Capacitación del Magisterio.

der y reflexionar los depredadores de toda laya, -- los acusados por la sociedad de delitos no tipificados por cierto, contra la ecología en México.

¡ Madre naturaleza, te pido perdón porque alguna vez mi ignorancia y mi inconciencia me llevaron a atentar contra tí de alguna manera ! No comprendía entonces que tus recursos inagotables (agua, -- energía solar, viento, etc.), son el punto de partida de todo impulso creador, que tus recursos renovables (suelos fértiles, flora, fauna, flores, frutos, etc.), -tus ropajes y adornos bienhechores-, -- son vitales e imprescindibles a nuestra supervivencia y desarrollo, que la razón me exige preservar -- y aprovechar con moderación; que la energía de tu -- entraña (minerales y otros recursos no renovables) -- debemos utilizarla inteligentemente y con un alto -- sentido de responsabilidad social e histórica.

En tal virtud, la agricultura, fuente originaria de sustentación, desarrollo socioeconómico y -- cultural del hombre, requiere como condición sine -- qua non de tierra apta. Sin embargo, debemos plantearnos la siguiente cuestión:

Las necesidades crecientes de satisfactores -- alimentarios de la nación, demandan una mayor apertura de tierras al cultivo; y según hemos visto al analizar nuestras condiciones climáticas y topográficas, esto no es posible lograrlo a corto plazo, -- pues requiere de la concurrencia de varios factores -- que demandan a su vez esfuerzos coordinados sobre -- todo de recursos humanos, sobre la base de que se -- cuenta yá, con los recursos técnicos y económicos.

Trataremos de responder sin vanidad: La posible solución podríamos encontrarla en el aprovechamiento óptimo de nuestras áreas laborales yá existestes, pero que no han arrojado los rendimientos -- que la población nacional en aumento requiere.

Para contrarrestar esta situación, apuntamos la conveniencia de desarrollar una Agricultura Intensiva, que permita aprovechar al máximo tanto los espacios laborales, como el tiempo, el dinero y el esfuerzo empleado en el proceso productivo y de este modo, se puedan abatir los bajos índices de productividad derivados del empleo de prácticas atrazadas, que marginación de nuestros núcleos campesinos mantienen todavía. Para lograrlo, a nuestro parecer, se requiere de una nueva visión y proyección del campesinado mexicano, que sea resultante de una conciencia nacionalista, forjada a través de la acción que tanto profesionales como técnicos debe llevar a efecto, ya sea por cuenta del sector público o del sector privado progresionista del país.

Lo anterior es urgente realizarlo en México ya que es sabido por todos, el hecho actual de nuestro renglón económico agrícola consistente en un claro déficit de producción que da lugar a una mayor inflación y coloca al Estado en la necesidad de importar volúmenes cada vez mayores de productos agrícolas básicos, para satisfacer las necesidades alimenticias internas y esto, obviamente no corresponde a un desarrollo sano y ascendente de nuestra economía, Toda vez que, no obstante la opinión contraria de algunos autores, la agricultura ocupa una posición de fundamental importancia en el desarrollo o económico de cualquier país.

Mucho se habla sobre la alternativa de si debe darse primacía a la industria sobre la agricultura, (En México, las políticas económicas de los años cuarentas, a los primeros años de los setentas, se han inclinado por la industria). Pero el hecho es que, no podría obtenerse un nivel importante de industrialización sin la agricultura y, en consecuencia, pensamos que no existe ni debe existir el problema de elegir entre una y otra actividad, ya

e no son excluyentes sino complementarias, y de--  
n avanzar en todo caso parejas y generar entre am  
s la actividad terciaria de los servicios en for--  
s cada vez más amplia.

Concluyendo, nuestro país, desde el punto de  
sta de su realidad geográfica y socioeconómica --  
s presenta, a las generaciones actuales y futuras,  
gran reto que habrá de medir nuestra capacidad -  
esfuerzo, de patriotismo y de congruencia con --  
nuestros postulados jurídicos fundamentales: Hacer--  
roducir la tierra, explotar y preservar racional--  
ente nuestros recursos, distribuir equitativamente  
a riqueza pública y cuidar de su conservación y en  
ntesis, lograr el equilibrio naturaleza-sociedad--  
ara realizar la verdadera civilización conforme al  
deal: "La armonía de los hombres con la tierra y -  
e los hombres entre sí".

### 3.- FORMAS DE LA TENENCIA DE LA TIERRA. EJIDO, COMUNIDAD, PEQUEÑA PROPIEDAD (Conceptos Socio-Económico, Jurídico y Geográfico).

La estructura jurídica agraria mexicana a partir de nuestro movimiento revolucionario de 1910, reconoce y consagra en su postulado fundamental sobre propiedad, tres formas de tenencia de la tierra: el ejido, la comunidad y la pequeña propiedad las mismas que, distintas en su forma, contiene sin embargo una misma esencia, que no es otra, que su profundo sentido dinámico de beneficio social.

El proceso histórico de nuestro país, a través de sus luchas sociales y como reflejo de sus realidades socio-económicas, ha venido conformando diferentes esquemas de propiedad de la tierra, hasta llegar a las primeras décadas del presente siglo, en que logra configurar una verdadera síntesis estructural agraria nacional.

Entre los precursores de la reforma agraria mexicana, que influyeron de modo directo y decisivo debe mencionarse al señor Lic. Don Luis Cabrera, autor de la Ley del 6 de Enero de 1915 dictada en Veracruz y que sin ninguna duda, fue el fundamento de toda la nueva construcción agraria de México.

En dicha ley, el Lic. Luis Cabrera llevó a la práctica sus ideas en relación a la forma de resolver el problema agrario mediante la reconstitución de los ejidos.

"Para ello afirmo, es necesario pensar en la reconstitución de los ejidos, procurando que éstos sean inalienables, tomando las tierras que se necesitan para ello de las grandes propiedades circunvecinas, ya sea por medio de compras, ya por medio

de expropiaciones por causa de utilidad pública con indemnización, ya por medio de arrendamientos o aparcerías forzosas". (16)

La exposición de motivos de esta ley es interesante dice el Dr. Mendieta y Núñez porque sintetiza la historia del problema agrario de México, señalando entre las causas del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas, el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento queles fueron concedidos por el gobierno colonial como medio de asegurar la existencia de las clases indígenas.

El contenido esencial de la ley consiste en declarar nulos todos los mecanismos ilegales con que se realizaron los despojos de los terrenos de los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades indígenas.

Por otra parte, crea los organismos encargados de resolver las cuestiones agrarias (Comisión Nacional Agraria, Comisión Local Agraria, Comités Particulares Ejecutivos), así como los mecanismos y procedimientos para realizar las dotaciones o restituciones de ejidos.

La obra trascendental del Congreso Constituyente de Querétaro de 1917, en sus memorables e históricas jornadas, en lo tocante a la cuestión del derecho a la tierra, recoge y proyecta en forma de principio jurídico supremo, la aspiración de un pueblo en forma de principio jurídico supremo, la aspiración de un pueblo explotado en lo económico y oprimido en lo político, ávido de justicia y de libertad que en buena parte y por desdicha, la conciencia derivada de la ignorancia y el egoísmo-

---

(16) "El Problema Agrario de México" - Lucio Mendieta y Núñez.- Ed. Porrúa - transcripción del autor -.

mezquino de muchos hombres, no han convertido todavía en plena y efectiva realización.

Citaremos algunos párrafos y fracciones del postulado fundamental en materia de propiedad: "La propiedad originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ella a los particulares constituyendo la propiedad privada".

"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización"

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícolas con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en beneficio de la sociedad. Los núcleos-

población que carezcan de tierras y aguas o no -  
s tengan en cantidad suficiente para las necesida -  
s de su población, tendrán derecho a que se les -  
te de ellas, tomándolas de las propiedades inme -  
atas, respetando siempre la pequeña propiedad -  
rícola en explotación".

"Corresponde a la Nación el dominio directo -  
e todos los recursos naturales de la plataforma --  
ontinental y los zócalos submarinos de las islas; -  
e todos los minerales o sustancias que en vetas, -  
antos, masas o yacimientos constituyan depósitos -  
uya naturaleza sea distinta de los componentes --  
e los terrenos, tales como los minerales de los --  
ue se extraigan metales y metaloides utilizados en  
a industria; los yacimientos de piedras preciosas,  
e sal de gema y las salinas formadas directamente  
or las aguas marinas; los productos derivados de -  
a descomposición de las rocas, cuando su explota -  
ión necesite trabajos subterráneos; los racimien -  
os minerales u orgánicos susceptibles de ser utili -  
ados como fertilizantes; los combustibles minera -  
es sólidos; el petróleo y todos los carburos de hi -  
rógeno sólidos, líquidos o gaseosos, y el espacio -  
ituado sobre el territorio nacional, en la exten -  
ión y términos que fije el Derecho Internacional".

"Son propiedad de la Nación las aguas de los -  
ares territoriales, en la extensión y términos que  
fije el Derecho Internacional; las aguas marinas --  
nteriores; las de las lagunas y esteros que se co -  
munique permanente o intermitentemente con el mar;  
as de los lagos interiores de formación natural --  
ue estén ligados directamente a corrientes constan -  
tes; las de los ríos y sus afluentes directos o in -  
directos desde el punto del cauce en que se inicien  
las primeras aguas permanentes, intermitentes o to -  
rrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos,  
lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las  
corrientes constantes o intermitentes y sus afluen -



tes directos o indirectos, cuando el cauce de aquellas, en toda su extensión o en parte de ella, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzados por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas; zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos; pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados".

"En los casos en que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y con-

diciones que establezcan las leyes".

"La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

I.- Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de 100 Kms. a lo largo de las fronteras y de 50 en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas.

II.- Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán, en ningún caso, tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos, etc.

III.- Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él; pero podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años.

IV.- Las sociedades comerciales, por acciones no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera, o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir o poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión, o de los Estados, citará en cada caso.

V.- Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo.

VI.- Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV y V, así como de los núcleos de poblaciones que de hecho o por derecho guarden el estado comunal o de los núcleos dotados-restituídos o constituídos en centros de población-agrícola, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente, etc.

VII.- Los núcleos de población, que de hecho por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituído o restituyeren.

X.- Los núcleos de población que carezcan de títulos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará, por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a este fin, tomándolo del que se encuentra inmediato a los pueblos interesados.

La superficie o unidad individual de dotación no deberá ser en lo sucesivo menor de 10 Hs. de terrenos de riego o humedad, o a falta de ellos, de sus equivalentes en otras clases de tierras, en los términos del párrafo III de la fracción XV de este artículo.

XI.- Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo, y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crean:

a).- Una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución.

b).- Un cuerpo Consultivo compuesto de cinco personas, que serán designadas por el Presidente de la República, etc.

c) Una Comisión Mixta compuesta de representantes iguales de la Federación, de los gobiernos-

locales y de un representante de los campesinos, cuya designación se hará en los términos que prevenga la Ley reglamentaria respectiva, que funcionará en cada Estado y en el Distrito Federal, con las atribuciones que las mismas leyes orgánicas y reglamentarias determinen.

d) Comités particulares ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios.

e) Comisariados Ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos.

XII.- Las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas se presentarán en los Estados directamente ante los gobernadores.

XIV.- Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubieren dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario ni podrán promover el juicio de amparo.

Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se hayan expedido, o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad, podría promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras y aguas.

XI.- Las Comisiones Mixtas, los gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten.

XVI.- Se considerará pequeña propiedad agrícola a la que no exceda de 200 Hs. en terrenos de temporal o de agostadero susceptible de cultivo; de 150 cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida pluvial o por bombeo; de 300 en explotación, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la Ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Las tierras que deban ser objeto de adjudicación individual deberán fraccionarse precisamente en el momento de ejecutar las Resoluciones Presidenciales, conforme a las leyes reglamentarias.

Con apoyo en las disposiciones anteriores, de la más alta jerarquía jurídica, vamos ahora a tratar de precisar en qué consiste esencialmente el ejido, la comunidad y la pequeña propiedad en sus aceptaciones socioeconómica, jurídica y geográfica.

### EL EJIDO.

El ejido es una institución (la más importante de las instituciones agrarias) característicamente mexicana, que surge con su significación moderna, del Constituyente del 17, como una extensión de tierra que recibe un núcleo de población rural para su uso y disfrute individual y con posibilidad de explotación colectiva, con la obligación por parte del ejidatario, de trabajarla permanentemente, so pena de ser privado de su derecho; que por lo demás es inalienable, imprescriptible e intransmisible.

El antecedente remoto del ejido como forma de tenencia de la tierra con su significación actual, lo encontramos en el Calpulli indígena, que no en el concepto español a pesar del término, pues con toda claridad y precisión, el ilustre jurista mexicano don Narciso Bassols señala:

"La dotación de ejidos conforme al Derecho derivado de la Revolución, no tiene de común con el otorgamiento de ejidos a los pueblos en la época colonial sino el nombre". (17)

Por otra parte, es bien sabido que en torno al ejido se han suscitado innumerables discusiones para determinar su naturaleza y carácter, a la luz de distintas posiciones doctrinarias. Sin embargo, no está en nuestros afanes, ni es ésta la ocasión de abundar en dichas discusiones, sino únicamente de tratar de conformar algún criterio que pudiera ser aceptado, sobre los conceptos socioeconómico, jurídico y geográfico de lo que es el ejido, esto, de manera principal, ya que es precisamente el ejido, la forma de tenencia de la tierra, que por su amplitud y proyección en el desarrollo económico del país, se ha constituido en la institución medular de la Reforma Agraria.

"Actualmente con el término ejido, se designa la extensión total de tierra que ha recibido un núcleo de población agricultor que tenga por lo menos seis meses de fundado para que la explote directamente con las limitaciones y modalidades que señala la Ley Agraria. El ejido es por principio inalienable, inembargable, imprescriptible, intransmisible e indivisible". (18)

Para reforzar el concepto anterior, vamos a

(17) "El problema Agrario de México".- Lucio Mendieta y Núñez- Ed. Porrúa-Expresión de Don Narciso Bassols.

(18) Edmundo Flores "Tratado de Economía Agrícola" Ed. F.C.E.

ncionar la concepción más reciente sobre lo que-- el ejido, que se expresa en la exposición de motivos de la Ley Federal de Reforma Agraria vigente: el ejido se concibe como un conjunto de tierras, -sques, aguas y, en general, todos los recursos naturales que constituyen el patrimonio de un núcleo- población campesina, otorgándole personalidad jurídica propia para que resulte capaz de explotarlo- cita e integralmente, bajo un régimen de democracia política y económica". (19)

#### CONCEPTO SOCIOECONOMICO.

Para su conceptualización socioeconómica, cree-- es que por principio debe considerarse al ejido como poblado, es decir, como centro o núcleo de población, que mediante esfuerzos ya sean individuales -o combinados (ejidatarios con parcela o entes colectivos), explota la tierra, para generar bienes -satisfactores de carácter agrícola principalmente. En otros términos, el ejido concebido así, viene a ser un centro de producción agrícola básicamente, conformado por los tres elementos fundamentales del proceso productivo: Humano, Material y Técnico.

En opinión de algunos ideólogos, todo este esquema queda encuadrado dentro del capitalismo mexicano dependiente; mientras que para otros, constituye una unidad de producción que, con base en la propiedad originaria de la tierra y de acuerdo con su función social, refleja las directrices de la --promoción económica y social del Estado, a través de la política agraria del presidente en turno. De todas formas, creemos que resulta evidente, que el ejido es el núcleo de población productor, que se arraiga al recurso tierra, porque en él encuentra el atractivo y el interés de producir y obtener los elementos materiales de subsistencia: alimento, ca-

(19) "Ley Federal de Reforma Agraria" - Exposición de Motivos.



sa, vestido y los demás elementos culturales elementales para el desempeño de su actividad práctica.

Con el ofrecimiento a nuestros amables lectores de continuar en páginas adelantadas el desarrollo de nuestras apreciaciones, pasamos a considerar la Institución que nos ocupa, desde el PUNTO DE VISTA JURIDICO.

En principio advertimos, que en cuanto a su significación jurídica, el ejido constituye en lo general, la suma de derechos y obligaciones establecidos en las normas agrarias, de los centros de población rural sobre la tierra que detentan, y en consecuencia, con los imperativos de justicia social en el campo.

Dicho de otra manera, el ejido resulta ser, globalmente, una persona moral -ente con derechos y obligaciones- sin perjuicio de los derechos y obligaciones de las personas físicas que lo constituyen (núcleo ejidal-empresa, integrado por individuos). Así entendido, el núcleo de población resulta ser el sujeto del derecho de propiedad inalienable, imprescriptible, inembargable, intransmisible, etc., que detenta el control sobre la tierra, recibida por cualquiera de las acciones agrarias, (dotación, restitución, ampliación, etc.), y dentro del núcleo ejidal, los ejidatarios detentan derechos individuales, consignados en los títulos de usufructo parcelario o en los certificados de derechos agrarios sobre la parcela y sobre el solar del ejido. En consecuencia, el derecho de propiedad del núcleo ejidal sobre la tierra y demás recursos, engloba los derechos y obligaciones de los ejidatarios considerados individualmente. Por otra parte, el titular del derecho individual, sólo pierde sus derechos cuando deja de trabajar la parcela por dos años consecutivos, o no cumple con los trabajos ejidales colectivos, en los términos de la Ley Agraria.

En esta forma, con un conjunto de derechos y obligaciones de conjunto y derechos y obligaciones individuales, se conforma la fundamentación legal de la estructura ejidal.

### CONCEPTO GEOGRAFICO.

Todo lo anterior, tiene una base real dentro de un marco geográfico físico, y a partir de ahí, derivamos la significación del ejido desde este punto de vista, que naturalmente comprende: el ámbito terrestre físico (la tierra propiamente dicha, con sus elementos: clima, suelo, montañas, ríos, etc.), en los que se materializan los derechos y obligaciones de los centros de población campesina, y sobre todo, sus esfuerzos y afanes para generar los bienes y satisfactores para sí mismos y para el progreso social.

Las tierras ejidales en este sentido, se clasifican teóricamente en: zona urbana, solares, parcelas de cultivo, parcela escolar, unidad agrícola-industrial para la mujer, pastizales y bosques, etc. los pastizales y bosques son de acuerdo con la Ley, en principio, de uso común.

De las concepciones anteriores deducimos, conforme a un razonamiento simple, que en realidad - - existen una gran variedad de ejidos, con caracteres socioeconómicos y geográficos muy diversos, aunque formalmente sean todos iguales.

### LA COMUNIDAD.

Para comprender en lo esencial, el significado de la comunidad como forma legal de detentar la tierra en nuestro país, acudiremos a la opinión siguiente: "para poblaciones de bajo nivel técnico se estableció el reconocimiento o confirmación del régimen comunal".

"El procedimiento de reconocimiento sólo con-  
 cierne a las poblaciones no mexicanizadas y dimana-  
 constitucionalmente de la posesión de la tierra, --  
 con anterioridad a la revolución". (20)

A este respecto, la Ley Federal de Reforma -  
 Agraria establece:

Artículo 267.- Los núcleos de población que -  
 de hecho o por derecho guarden el estado comunal, -  
 tendrán capacidad para disfrutar en común de las --  
 tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o se -  
 les hayan restituído o restituyeren. Sólo los miem-  
 bros de la comunidad tendrán derecho a las tierras-  
 de repartimiento que les correspondan y a disfrutar  
 de los bienes de uso común. Se considerará como in-  
 tegrante de una comunidad, al campesino, que reu- -  
 niendo los requisitos establecidos en el Art. 200 -  
 de esta Ley, sea además, originario o vecino de - -  
 ella, con residencia mínima de cinco años conforme-  
 al censo que deberán levantar las autoridades agra-  
 rias.

Artículo 268.- Para los efectos del uso y --  
 aprovechamiento de las aguas, los núcleos que guar-  
 den el estado comunal tendrán las mismas preferen-  
 cias que los ejidos.

"En realidad, el reconocimiento del régimen-  
 comunal se mantiene sólo para los núcleos de pobla-  
 ción indígena, que no habiendo sido desposeídos de-  
 sus bienes antes de la Revolución, no quiere adop- -  
 tar el sistema ejidal moderno que se asemeja al de-  
 una cooperativa de producción.

En este caso, la legislación vigente cuida--  
 de no destruir drásticamente las instituciones tra-  
 dicionales, que de origen desconocen la propiedad -

(20) Michel Guthelman "Capitalismo y Reforma Agraria en Méxi-  
 co". Ed. ERA.

dividual o privada. (21)

"El indigenismo que es uno de los aspectos de la política socio económica y cultural de la Nación, se propone mexicanizar sin violencia a esas poblaciones, o sea, integrarlas progresivamente en la economía de mercado". (22)

Por nuestra parte afirmamos, que es muy bueno, que mediante la política indigenista desarrollada por los gobiernos revolucionarios, se proponga mexicanizar al indígena para integrarlo a la vida nacional, y que, además lo haga sin violencia, respetando sus valores tradicionales; pero consideramos que las simples políticas por acertadas que sean, no bastan, ni resuelven el problema por sí mismas; sino que es necesario que su realización sea efectiva. Para ello, creemos que los planes y programas concretos del gobierno, deben tener una dirección y un control más eficaces, a través, entre otras medidas, de una selección por capacidad por calidad ética social del elemento humano depositario de tan generosos propósitos.

Se comprende con claridad en base a la idea general anterior descrita, sobre lo que es la comunidad, la semejanza substancial que guarda ésta con el ejido en relación a sus caracteres socioeconómicos; sin embargo es notable también la diferencia en cuanto al derecho de posesión individual en el ejido parcelado y el derecho social intrínseco de la comunidad.

Antes de iniciar el análisis de los diferentes criterios sobre lo que debía ser la pequeña propiedad, es conveniente tener alguna noción sobre sus orígenes; y en este aspecto el Dr. Edmundo

(21) Ibidem.

(22) Ibidem.

Flores en su obra "Tratado de Economía Agrícola" - nos expresa:

"La propiedad en México tiene diversos orígenes legales:

Las zonas que se respetan a los latifundistas reducidos a pequeñas propiedades de acuerdo con las leyes locales de fraccionamiento según el artículo 27; las propiedades en los distritos nacionales de riego. Además, existen las pequeñas propiedades formadas por el libre movimiento comercial de las tierras".

El Dr. Lucio Mendieta y Núñez, al hacer el comentario de la "Ley Bassols" en relación al concepto de la pequeña propiedad expresa lo siguiente:

El Art. 27 Constitucional manda que en todo caso de dotación se respete la pequeña propiedad, pero no la define, circunstancia que dio motivo a grandes dificultades prácticas. El examen del Reglamento Agrario del 17 de Abril de 1982, nos induce a creer en una total ausencia de criterio respecto a la pequeña propiedad, pues el Art. 17 dispone que en el caso de que en las inmediaciones de algún núcleo de población que tenga derecho a solicitar ejidos, no existan sino propiedades de las que se consideren inafectables por su extensión, la extensión respetable deberá reducirse a la mitad, "esto equivale en el fondo -escribe muy atinadamente el Lic. Bassols a no respetar las pequeñas propiedades por sí mismas, sino en virtud de la necesidad que los pueblos vecinos tengan de recibir tierras forzosamente", lo cual, agregamos nosotros, es contrario al espíritu y a la letra del Art. 27 Constitucional que manda respetar, en todo caso de dotación de tierras, la pequeña propiedad, es decir no supedita la pequeña propiedad, a las dotaciones, sino que opone

como límite a las dotaciones el respeto a la pequeña propiedad."(23)

Partiendo de las ideas expuestas por el autor de la Ley que comentamos, se trata de modificar en ésta, radicalmente, el sistema del reglamento agrario y se establece como pequeña propiedad una superficie 50 veces mayor que la parcela de dotación individual. La misma Ley señala como parcela de dotación individual, una superficie que varía con la calidad de las tierras y así, por ejemplo, en tierras de riego es de 2 a 3 hs. y hasta de 9 hs. en tierras de temporal de tercera, de donde resulta que si a los ejidatarios de un pueblo se les señalaba una parcela de 5 hs. por individuo, la pequeña propiedad respetable sería de 250 hs.

Previendo la imposibilidad de llevar a cabo este respecto ordenado, por falta de tierras, la Ley Establece como mínimo intocable, la extensión de 150 hs. de cualquier clase de tierras, en todo caso.

Se cae así en el mismo error que se trataba de evitar, porque entonces el respeto a la pequeña propiedad depende de las necesidades de los pueblos. Si las necesidades de éstos son escasas y suficientes la extensión de las haciendas afectables para satisfacerla, entonces la pequeña propiedad es una extensión 50 veces mayor que la parcela individual asignada a los ejidatarios; pero si las necesidades ejidales son muy grandes y escasas o insuficientes las fincas afectables, entonces la pequeña propiedad se reduce a 150 hs. en tierras de cualquier calidad. En esencia, no se establece un concepto claro de pequeña propiedad. Por qué la pequeña propiedad es una extensión 50 veces mayor que la parcela individual y no 35 ó 70 veces mayor"(24).

(23) Lucio Mendieta y Núñez "El problema Agrario de México" - Ed. Porrúa, 13a. Ed.

(24) Lucio Mendieta y Núñez "El problema Agrario de México" - Ed. Porrúa 13a. Ed.

La H. Suprema Corte de Justicia de la Nación señala respecto a la pequeña propiedad el siguiente concepto: "en el lenguaje común, se entiende por pequeña propiedad la porción de tierra que pueda cultivar por sí mismo, un campesino o una familia campesina; o bien, la porción cuyo cultivo produce lo bastante para la subsistencia del jornalero y su familiar".

En la legislación vigente se define la pequeña propiedad en la forma siguiente:

Se entiende por pequeña propiedad la que no exceda de las siguientes superficies:

- a) 100 hs. de riego o humedad de primera.
- b) 200 hs. de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo.
- c) 400 hs. de agostadero de buena calidad.
- d) 800 hs. de montes o agostaderos en terrenos áridos.
- e) 150 hs. cuando las tierras se dediquen a cultivos de algodón, si reciben riego de avenida-fluvial o por bombeo.
- f) 300 hs. cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, cacao, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, árboles-frutales y
- g) Las hectáreas necesarias para el sostenimiento de 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Así entendida la pequeña propiedad en su as

cto cuantitativo, se impone a nuestro juicio el siguiente comentario:

En verdad, dadas las condiciones económicas sociales y por supuesto geográficas de nuestra -- alidad nacional, la llamada aún pequeña propiedad, tiene de pequeña sino el nombre; pues sólo es -- omprensible y aceptable su conceptualización, si la -- omparamos con las dimensiones de la gran propiedad de hecho existió en la época porfiriana y a la -- al suplantó. Pero es obvio que en las condiciones actuales, cuando México ha casi cuadruplicado su po -- lación en relación a la fecha en que se estableció el criterio sobre pequeña propiedad y que además, -- o sólo no ha crecido nuestro territorio sino que -- e ha reducido desde el punto de vista agrícola, en -- re otras causas, por los efectos nocivos de la ero -- sión y por el expansionismo urbano, tenemos que ad -- itir que resulta a todas luces excesiva la exten -- sión actual de la pequeña propiedad. Por tal motivo os parece -lo decimos con toda honestidad y sin --- eridad- que por necesidad nacional y por justicia -- ocial, y, con fundamento en el propio mandato cons -- titucional, debe reducirse su extensión hasta ade -- uarse a los requerimientos de una sociedad más - - quitativa, más justa y más libre.



#### 4.- LEGISLACION APLICABLE.

Al concluir el presente capítulo vamos a tratar de enmarcar en los esquemas y preceptos jurídicos aplicables, nuestro breve análisis inicial; para lo cual, procederemos a hacer las referencias y algunos comentarios del caso, a partir del texto del Art. 27 Constitucional y de la Ley Federal de Reforma Agraria en principio, y posteriormente comentaremos la legislación complementaria.

"Nuestra Constitución, llamada también Ley de Leyes, Norma Fundamental o Carta Magna, tiene como antecedente directo o inmediato la Revolución Mexicana que fue el primer gran movimiento social del presente siglo en el mundo. La revolución surge como lógica reacción de la conducta ciudadana contra un régimen dictatorial de más de 30 años del general Porfirio Díaz, y aun cuando en sus orígenes el movimiento revolucionario pone énfasis en aspectos políticos, proclamando el lema "Sufragio Efectivo, No reelección", sin embargo, fueron precisamente condiciones de miseria, de hambre y de inseguridad en las personas, posesiones y derechos en que vivía el pueblo de México, lo mismo el pueblo mayoritario que habitaba en el campo, que los obreros de las ciudades o zonas industriales, las que determinaron el mayor contingente humano a la causa de la revolución". (25)

Esto nos explica por qué en los planes revolucionarios más importantes encontramos siempre como postulados fundamentales proclamados por los prohombres de la revolución, la restitución de tierras a los pueblos indígenas despojados de las mismas, consignado en el punto tercero del Plan de San Luis o bien, la restitución de tierras a los pueblos indígenas despojados de las mismas, consignando en el

---

(25) Raúl Lemus García "Derecho Agrario Mexicano" Ed. LIMUSA 2a. Ed.

punto tercero del plan de San Luis, o bien, la restitución y la dotación de tierras, y aún la confiscación de bienes a los enemigos de la revolución, - que proclama el Plan de Ayala. Lo mismo los hombres del Norte que los ciudadanos del Centro y los campesinos del Sur tomaron como bandera fundamental, el problema de las reivindicaciones agrarias.

Los norteros mostraban marcada inclinación -- por el fomento y respeto de la pequeña propiedad, - en cambio los sureños y los habitantes del Centro - del país pugnaban por la restitución de tierras a - los pueblos indígenas y por la reconstitución de -- los ejidos, pero con sentido moderno, apartado de - su concepción tradicional. Estas diversas corrientes del pensamiento nacional las veremos posteriormente reflejadas en la obra del Constituyente de -- 1917". (26)

Sin menoscabo del gran mérito que tuvieron en lo general los integrantes del Congreso Constituyente que elaboraron el proyecto del Art. 27 Constitucional, y teniendo presente sobre todo, la influencia ideológica de los precursores de la revolución social de México (Ricardo Flores Magón y los miembros del Partido Liberal en el Constituyente de - - 1917) es importante destacar, la función trascendental que desarrolló la primera Comisión de Constitución que elaboró el proyecto definitivo, integrada por su Presidente, Gral. Francisco J. Múgica, Lic. Enrique Recio, Dr. Alberto Román, Lic. Enrique Collunga y el Profr. Luis G. Monzón; a quienes la conciencia nacional, les debe permanente reconocimiento y voluntad plena de realización a sus altos propósitos.

Entre las adiciones más importantes al proyec

to del Art. 27 se tuvieron las siguientes:

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades - que dicte el interés público" y al mismo tiempo se sentaron las bases para que en materia de minerales y demás recursos del subsuelo, correspondiera a la Nación el dominio directo inalienable e imprescriptible.

Otra adición importante fue la de la capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación y para lograr mayor eficacia en el - - fraccionamiento de los latifundios, así como la fijación de la extensión máxima que podían poseer los individuos y el derecho de los pueblos para el reclamo de tierras y su posibilidad de obtenerlas por restitución o por dotación.

Durante los prolongados debates que suscitó el capítulo del Hombre y la Tierra en el recinto - - parlamentario de Querétaro, se impusieron las argumentaciones de los radicales sobre los criterios - - de los renovadores, y resonaron a favor del dictamen de la Comisión, las voces de los Constituyentes - - Luis T. Navarro, Juan de Dios Bojórques, la voz del Gral. Heriberto Jara señalando la trascendencia his tórica de consagrar las garantías sociales en el - - más alto rango jurídico, y finalmente, al filo de - - las tres de la mañana, la voz definitoria del pro prio Gral. Francisco J. Múgica". (27)

Los principios estructurales de la Legisla- - ción Agraria, se expresan primordialmente en el Art. 27, del cual haremos una exposición panorámica de - los mismos.

El primer párrafo establece: la propiedad de

---

(27) Daniel Moreno "Raíces Ideológicas de la Constitución de- 1917" Ed. Metropolitana, 2a. Ed.

Las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponden originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Esta norma fundamental, al decir del maestro Miguel Lemus García contiene un principio declarativo que enuncia y confirma la soberanía del Estado Mexicano sobre su territorio, reiterando el dominio eminente que éste tiene reservado dentro de sus límites como sujeto de derecho.

El párrafo segundo expresa: Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

Esta norma jurídica suprema, por los términos generales en que está concebida y redactada, por su evidente espíritu de justicia social, otorga al Estado mexicano las más amplias facultades para dictar todas aquellas medidas legislativas y administrativas, según el caso, que tiendan a lograr el bien común, como una de las metas superiores del sistema jurídico mexicano.

El postulado fundamental que sin duda es el más importante y trascendental del Art. 27 Constitucional, por sus proyecciones socioeconómicas para lograr la justicia social distributiva es el tercero, cuyo texto vigente a partir de la reforma de 1934 es el siguiente: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto, se dictarán las medidas necesarias para el frac-

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

Son tres facultades de la mayor importancia las que otorga al Estado el citado párrafo:

Primera, el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público; segunda, regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación para distribuir equitativamente la riqueza pública y cuidar de su conservación; y tercera, dotar a los núcleos de población de tierras y aguas suficientes para satisfacer sus necesidades, afectando las propiedades inmediatas y respetando la pequeña propiedad agrícola en explotación. Esta suprema disposición, alude en parte al aprovechamiento y preservación racional de nuestras riquezas naturales en general y por otra parte, permite orientar la política económica y social del Estado mexicano a la realización de la justicia distributiva, tan necesaria para las mayorías nacionales abrumadas de tantas carencias y necesidades.

En relación a la legislación reglamentaria de Art. 27 Constitucional vamos a citar algunas de las normas más directamente relacionadas con el presente capítulo.

Transcribiremos para su comprensión, sólo los artículos que consideramos de mayor importancia relacionados con las formas de la tenencia de la tierra.

## LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

Propiedad de los Núcleos de Población Ejidales y --  
Comunales.

Artículo 51.- A partir de la publicación de la Resolución Presidencial en el "Diario Oficial de la Federación, el núcleo de población ejidal es propietario de las tierras y bienes que en la misma se señale con las modalidades y regulaciones que esta Ley establece. La ejecución de la Resolución Presidencial otorga al ejido propietario el carácter de poseedor, o se lo confirma si el núcleo disfrutaba de una posesión provisional.

Artículo 52.- Los derechos que sobre bienes agrarios adquieren los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y por tanto no podrán, en ningún caso ni en forma alguna, enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte. Serán inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo en contravención de este proyecto.

Las tierras cultivables que de acuerdo con la Ley puedan ser objeto de adjudicación individual entre los miembros del ejido, en ningún momento dejarán de ser propiedad del núcleo de población ejidal. El aprovechamiento individual, cuando exista terminará al resolverse, de acuerdo con la ley, que la explotación debe ser colectiva en beneficio de todos los integrantes del ejido y renacerá cuando ésta termine.

Las unidades de dotación y solares que hayan pertenecido a ejidatarios y resulten vacantes por ausencia de heredero o sucesor legal, quedarán a disposición del núcleo de población correspondiente.

Este artículo es aplicable a los bienes que pertenecen los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal.

Artículo 53.- Son inexistentes todos los actos e particulares y todas las resoluciones, decretos, cuerdos, leyes o cualesquiera actos de las autoridades municipales de los Estados o Federales, así como los de las autoridades judiciales, federales o el orden común que hayan tenido o tengan por consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población, en contravención a lo dispuesto por esta Ley.

Artículo 55.- Queda prohibida la celebración de contratos de arrendamiento, aparcería y de cualquier acto jurídico que tienda a la explotación indirecta o por terceros de los terrenos ejidales y comunales; con excepción de lo dispuesto en el artículo 76.

Artículo 85.- El ejidatario o comunero perderá sus derechos sobre la unidad de dotación, y en general, los que tenga como miembro de un núcleo de población ejidal o comunal, a excepción de los adquiridos sobre el solar que le hubiere sido adjudicado en la zona de urbanización, cuando:

I.- No trabaje la tierra personalmente o con su familia, durante dos años consecutivos o más, o deje de realizar por igual lapso los trabajos que le correspondan, cuando se hallan determinado la explotación colectiva, salvo en los casos permitidos por la ley;

II.- Hubiere adquirido los derechos ejidales por sucesión, y no cumpla durante un año con las obligaciones económicas a que quedó comprometido para el sostenimiento de la mujer e hijos menores de 16 años o con incapacidad total permanente que de-



pendían del ejidatario fallecido.

En estos casos, la nueva adjudicación se hará siguiendo el orden de sucesión del anterior titular autor de la herencia;

III.- Destine los bienes ejidales a fines ilícitos;

IV.- Acapare la posesión o el beneficio de otras unidades de dotación, en los ejidos ya constituidos; y

V.- Sea condenado por sembrar o permitir que se siembre en su parcela, mariguana, amapola o cualquier otro estupefaciente.

Artículo 90.- Toda resolución presidencial dotatoria de tierras deberá determinar la Constitución de la zona de urbanización ejidal, la que se localizará preferentemente en las tierras que no sean de labor. Cuando un poblado ejidal carezca de fondo legal constituido conforme a las leyes de la materia, o de zona de urbanización concedida por Resolución Agraria, y se asiente en terrenos ejidales, si la Secretaría de la Reforma Agraria lo considera convenientemente localizado, deberá dictarse Resolución Presidencial a efecto de que los terrenos ocupados por el caserío queden legalmente destinados a zona de urbanización.

Comentario: Para los efectos de la disposición anterior es conveniente considerar el punto de vista que para el caso pudiera existir de parte de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Artículo 101.- En cada ejido y comunidad deberán deslindarse las superficies destinadas a parce-

las escolares, las que tendrán una extensión igual a la unidad de dotación que se fije en cada caso. - Deberán ser demarcadas provisionalmente al ejecutarse el mandamiento del gobernador, y se localizarán definitivamente al ejecutarse el mandamiento del gobernador, y se localizarán definitivamente al ejecutarse la Resolución Presidencial, en las mejores tierras del ejido dentro de las más próximas a las escuelas o caserío.

Las escuelas rurales que no dispongan de parcela escolar, tendrán preferencia absoluta para que les adjudiquen las unidades de dotación que se declaren vacantes o se les incluya en las ampliaciones del ejido.

Artículo 103.- En cada ejido que se constituya deberá reservarse una superficie igual a la unidad de dotación, localizada en las mejores tierras colindantes con la zona de urbanización, que será destinada al establecimiento de una granja agropecuaria y de industrias rurales explotadas colectivamente por las mujeres del núcleo agrario, mayores de 16 años que no sean ejidatarias.

Artículo 195.- Los núcleos de población que carezcan de tierras, obsques o aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades; tendrán derecho a que se les dote de tales elementos, siempre que los poblados existan cuando menos con 6 meses de anterioridad a la fecha de la solicitud respectiva.

Artículo 200.- Tendrá capacidad para obtener unidad de dotación por los diversos medios que esta Ley establece, el campesino que reúna los siguientes requisitos:

I.- Ser mexicano por nacimiento, hombre o mujer, mayor de 16 años, o de cualquier edad si tiene

familia a su cargo;

II.- Residir en el poblado solicitante por lo menos desde 6 meses antes de la fecha de la presentación de la solicitud o del acuerdo que inicie el procedimiento de oficio, excepto cuando se trate de la creación de un nuevo centro de población o del acomodo en tierras ejidales excedentes;

III.- Trabajar personalmente la tierra, como ocupación habitual.

IV.- No poseer a nombre propio y a título de dominio tierras en extensión igual o mayor al mínimo establecido para la unidad de dotación;

V.- No poseer un capital individual en la industria o en el comercio mayor de \$ 10,000.00, o un capital agrícola mayor de \$ 20,000.00;

VI.- No haber sido condenado por sembrar, cultivar o cosechar mariguana, amapola, o cualquier otro estupefaciente.

Artículo 203.- Todas las fincas cuyos linderos sean tocados por un radio de 7 kilómetros, a partir del lugar más densamente poblado del núcleo solicitante, serán afectables para fines de dotación o ampliación ejidal en los términos de esta Ley.

Artículo 220.- Para fijar el monto de la dotación en tierras de cultivo o cultivables, se calculará la extensión que deba afectarse, tomando en cuenta no sólo el número de los peticionarios que iniciaron el expediente respectivo, sino el de los que en el momento de realizarse la dotación, tengan derecho a recibir una unidad de la misma.

La unidad mínima de dotación será:

I.- De 10 Hs. en terrenos de riego o humedad; y

II.- De 20 Hs. en terrenos de temporal.

Se considerarán como tierras de riego aquellas que en virtud de obras artificiales dispongan de aguas suficientes para sostener de modo permanente los cultivos propios de cada región, con independencia de la precipitación fluvial.

Se considerarán como tierras de humedad aquellas que por las condiciones hidrológicas del subuelo y meteorológicas de la región suministren a las plantas humedad suficiente para el desarrollo de los cultivos, con independencia del riego y de las lluvias.

Tierras de temporal son aquellas en que la humedad necesaria para que las plantas cultivadas desarrollen su ciclo vegetativo provenga directa y exclusivamente de la precipitación pluvial.

Las tierras de humedad primera se equiparan a las de riego para los efectos de esta Ley. Las tierras de humedad de segunda se equiparan para los mismos efectos, a las de temporal.

Son tierras cultivables las de cualquier clase que no estén en cultivo, pero que económica y agrícolamente sean susceptibles de él, mediante inversiones de capital y trabajo que los ejidatarios puedan aportar por sí mismos, o con ayuda del crédito.

Artículo 223.- Además de las tierras de cultivo o cultivables a que se refieren los artículos anteriores, las dotaciones ejidales comprenderán:

I.- Los terrenos de agostadero, de monte o de cualquier otra clase distinta a las de labor, para satisfacer las necesidades colectivas del núcleo de

población.

Los terrenos de monte, de agostadero y, en general, los que no sean cultivables, se dotarán en las extensiones suficientes para cubrir las necesidades que de sus productos o esquilmos tengan los individuos beneficiados con unidades de dotación constituidas por tierras de cultivo o cultivables, de acuerdo con el Art. 138;

II.- La superficie necesaria para la zona de urbanización;

III.- Las superficies laborables para formar las parcelas escolares, a razón de una para cada escuela rural, y las necesarias para establecimiento de la unidad agrícola industrial para la mujer.

Artículo 229.- Al dotarse a un núcleo de población con tierras de riego, se fijarán y entregarán las aguas correspondientes a dichas tierras.

Artículo 241.- Los núcleos de población ejidal que no tengan tierras, bosques y aguas en cantidad bastante para satisfacer sus necesidades, tendrán derecho a solicitar la ampliación de su ejido, siempre que comprueben explotan las tierras de cultivo y las de uso común que posean. Igualmente el núcleo de población podrá comprar, tierras de propiedad privada de la zona, con recursos propios o con crédito que obtenga.

Artículo 242.- Cuando en un ejido no haya tierras de labor suficientes para satisfacer las necesidades de todos los individuos capacitados, y no sea posible concederles ampliación, se procurará aumentarlas abriendo al cultivo superficies que puedan ser aprovechadas mediante la ejecución de obras de riego, saneamiento o desecación, con la ayuda financiera de los gobiernos de la Federación o de los

Estados, de los bancos oficiales, o bien con el empleo de capital privado y la cooperación de los ejidatarios del poblado.

Si no fuese posible posible satisfacer las necesidades del poblado por estos procedimientos, se hará la declaratoria de déficit de unidades de dotación y se procederá a acomodar a los campesinos con derechos a salvo, en los ejidos inmediatos con tierras disponibles.

Artículo 267.- Los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituído o restituyeran. Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a las tierras de repartimiento que les correspondan y a disfrutar de los bienes de uso común. Se considerará como integrante de una comunidad al campesino que reuniendo los requisitos establecidos en el Art. 200 de esta Ley, sea, además, originario o vecino de ella, con residencia mínima de 5 años conforme al censo que deberán levantar las autoridades agrarias.

Artículo 268.- Para los efectos del uso y aprovechamiento de las aguas, los núcleos que guarden el estado comunal tendrán las mismas preferencias que los ajidos.

## LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO.

La Ley de Tierras Ociosas del 23 de junio de 1920 es el primer Ordenamiento legal que establece la necesidad de vincular las tierras a su función social consistente en estar en constante explotación.

En esta forma, la circular No. 51 de la Comisión Nacional Agraria del 23 de junio de 1920 dispuso tanto la explotación ejidal en forma cooperativa, como la creación de un Departamento de Aprovechamiento de Ejido.

Esta disposición constituye el antecedente de un sinnúmero de ordenamientos posteriores, hasta llegar al 3 de mayo de 1978, en que se creó, mediante Acuerdo Presidencial, la Comisión Intersecretarial de Fomento Cooperativo.

Cuando a través del análisis de la Legislación Mexicana, se sabe, que junto a las leyes referentes a la tenencia de la tierra, ha habido otras, relativas a la explotación de la misma, no es extraño encontrarnos con una Ley de Fomento Agropecuario, que se funda precisamente en esos antecedentes.

La mencionada ley, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 2 de enero de 1981 contiene novedosos conceptos como el de zonas productoras y el fideicomiso del riesgo compartido.

Se advierte pues, que paralelamente a los ordenamientos relativos a la tenencia de la tierra se han establecido los relativos a la organización para la producción, en concordancia con el contenido del supremo Mandato Constitucional en materia agraria.

## LEY FEDERAL DE AGUAS.

Esta Ley publicada en 1972 tiene por objeto, -  
reglamentar en materia de aguas, los párrafos V y -  
I del Art. 27 de la Constitución y regular el uso,  
la explotación y aprovechamiento de las aguas --  
propiedad de la Nación.

En cuanto a su aplicación, compete al gobierno  
federal expedir la declaratoria correspondiente en  
el Diario Oficial, respecto de los bienes de propie-  
dad nacional a que se refiere la Ley; dictar las re-  
soluciones de dotación o restitución de aguas; re-  
glamentar las extracciones de las aguas y decretar  
zonas de veda; establecer por Decreto los distritos  
de riego, drenaje, protección contra inundaciones -  
y los de acuacultura; fijar las cantidades que de-  
ben recuperarse por las inversiones del Gobierno Fe-  
deral en la construcción de obras hidráulicas y los  
plazos de amortización; y suspender los aprovecha-  
mientos, obras y actividades que dañen los recursos  
hidráulicos nacionales o afecten el equilibrio eco-  
lógico de la región". (28)

Explotación, uso y Aprovechamiento de las - -  
Aguas.- Es libre el uso y aprovechamiento de las --  
aguas propiedad de la Nación, por medios manuales, -  
siempre que no se desvíen las aguas de su cauce.

En la autorización para el establecimiento de  
industrias, que requieran de aguas propiedad nacio-  
nal, se exigirá el permiso, concesión o asignación-  
correspondiente.

Los distritos de Riego.- Los distritos de rie-  
go se integran con las áreas comprendidas en el mar-  
co de su perímetro; así como con las aguas superfi-  
ciales y del subsuelo, que se destinen al riego; --  
las presas y vasos de almacenamiento o derivación, -

(28) Raúl Lemus García "Panorámica Vigente de la Legislación  
Agraria Mexicana" Ed. LIMUSA.



los sistemas de bombeo, las unidades de Operación canales, drenes y además obras necesarias para su funcionamiento.

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos organizará la operación, conservación y desarrollo de los distritos de riego.

Distritos de Acuacultura.- Los distritos de acuacultura se establecerán por Decreto del Ejecutivo Federal y tienen por objeto la preservación y mejoramiento de las condiciones naturales de las aguas nacionales para el fomento y explotación de recursos acuáticos. La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, proveerá y coordinará sus actividades con la Secretarías de la Reforma Agraria, de Fomento y Patrimonio Industrial, Educación Pública, en su caso con la de Marina e Instituciones de Enseñanza Superior e Investigación Científica, para el establecimiento de Centros de Estudio de factores ecológicos.

#### Delitos y Faltas.

La Ley concede acción popular para denunciar ante el Presidente de la República o el Secretario de Agricultura, las concentraciones de agua que contravengan los preceptos legales así como los actos u omisiones de los funcionarios y empleados de la Secretaría que incurran en irresponsabilidad. Establece como faltas arrojar en las aguas nacionales desechos industriales; desviar o derivar aguas nacionales sin permiso; provocar o permitir que las aguas se derramen de los cauces, vasos y obras; etc

#### LEY DE TIERRAS OCIOSAS.

Esta Ley en principio, declara de utilidad pú-

blica el cultivo de las tierras de labor, y otorga a la Nación la facultad de disponer temporalmente de aquellas tierras que sus propietarios o poseedores no cultivan. Estas tierras quedan en esas condiciones a disposición de los ayuntamientos para que las den en arrendamientos o en aparcería a quienes las soliciten, de preferencia a los vecinos del municipio. Los beneficios o rentas que estas tierras produzcan, ingresarán a los fondos del Ayuntamiento.

Como puede deducirse, esta Ley es de gran importancia en la actualidad, cuando la necesidad de producción agrícola es inaplazable y urgente.

LEY REGLAMENTARIA DEL PARRAFO 3o. EL ARTICULO 27 --  
CONSTITUCIONAL.

Esta Ley se expidió el 12 de marzo de 1946 y su contenido es el siguiente:

Fija la superficie mínima de la pequeña propiedad en 10 hs. de riego o su equivalente en otras clases de tierras y, la necesaria para cubrir las necesidades del grupo familiar tipo; así como los medios para reagrupar e integrar la propiedad mínima y, en suma esta Ley se orienta a combatir la excesiva subdivisión de la propiedad que ha originado una explotación antieconómica desde el punto de vista técnico originando los bajos rendimientos de la producción agrícola a escala Nacional.

LEY DE CONSERVACION DE SUELOS Y AGUAS.

La presente Ley tiene como fundamento, el párrafo 3o. del Art. 27 Constitucional y su objetivo básico conforme a su artículo 1o. es fomentar, proteger y reglamentar la conservación de los recursos de suelos y aguas para el desarrollo de la agricultura nacional.

Quedan sujetos a las disposiciones de esta Ley:

a) Los ejidos; b) la propiedad privada agrícola; c) los terrenos nacionales.

Esta Ley declara de utilidad pública la investigación y clasificación de toda clase de recursos en materia de suelos y aguas y la adopción y puesta en práctica de los medios de defensa y conservación así como la divulgación de los conocimientos respectivos y el desarrollo de la acción educativa sobre la materia.

Es obvio que los objetivos de esta Ley son de una enorme importancia, sobre todo, cuando sabemos que las características de los suelos de nuestra geografía nacional, por los efectos climáticos y los diversos tipos de erosión, nos muestran en términos generales una marcada insuficiencia de la fertilidad. Pensamos que el conocimiento y la aplicación, sobre todo la aplicación de esta Ley, debe difundirse ampliamente entre todos los sectores relacionados con las actividades agropecuarias de la Nación, a efecto de que se impulsen sus resultados benéficos.

#### LEY SOBRE PRODUCCION, CERTIFICACION Y COMERCIO DE SEMILLAS.

Fue publicada esta Ley el 14 de abril de 1961 y su objetivo primordial es el de fomentar la agricultura a través de la producción de semillas mejoradas, de su registro, certificación, distribución de semillas mejoradas, de su registro, certificación, distribución y comercio, en relación con toda variedad de plantas útiles al hombre.

La observancia práctica de esta Ley es urgente para coadyuvar al logro efectivo de elevar y mejorar la producción, sobre todo de cereales y granos-

básicos, de los cuales está más necesitada la Nación.

## LEY FORESTAL.

La Ley Forestal vigente fué publicada el 19 de febrero de 1960 y tiene por objeto regular la conservación, fomento y aprovechamiento técnico y adecuado de los recursos forestales del país. Se divide en 7 Títulos que en total suman 141 artículos, de los cuales, en el título cuarto relativo a los aprovechamientos forestales y específicamente en el capítulo segundo, se reglamentan los aprovechamientos forestales de ejidos y comunidades.

Al respecto debemos decir que el cumplimiento efectivo de esta Ley debe encomendarse a personal responsable, consciente y profundamente conocedor de la realidad geográfica del país, que presupone, un celo efectivo en el cumplimiento del deber no sólo del mero servicio desde la función pública, sino sobre todo, de un deber cívico a partir de la conciencia de que México es un País que está llamado a la desertización y al empobrecimiento cada vez mayor de sus recursos agrícolas, si no se atienden eficazmente sus necesidades de preservación, fomento y aprovechamiento racional de sus recursos forestales. ¡ Cuántos parques nacionales requiere con urgencia este país nuestro !

## C A P I T U L O I I

## EL FACTOR HUMANO

## S U M A R I O :

- 1.- Demografía Nacional.- Definición.
- 2.- La explosión Demográfica y la población rural.
- 3.- Ley de Población: Disposiciones relativas.
- 4.- Los efectos del crecimiento de la población.
- 5.- Los grupos marginados y los núcleos indígenas.
- 6.- Nivel de vida en los núcleos indígenas.
- 7.- Leyes referentes a varios aspectos de lo socio-económico agrícola.
- 8.- El Trabajo.- Definición y clasificación.
- 9.- Aspectos cualitativos y cuantitativos del trabajo productivo en el campo.
- 10.- Base Jurídica Constitucional del factor trabajo. (Art. 123).- Ley Federal del Trabajo.

\*

## - DEMOGRAFIA NACIONAL. DEFINICION.

La marcada heterogeneidad de la población mexicana desde todos los puntos de vista, imprime al presente capítulo un muy particular interés.

Sin lugar a dudas, uno de los recursos fundamentales que se deben tomar en cuenta en toda actividad tendiente a promover el desarrollo social y económico de cualquier país, lo constituye su población.

La descripción de la población mexicana desde el punto de vista cuantitativo en principio, y en relación a sus características más generales que permitan determinar su estructura y composición con relativa exactitud y precisión, es tarea bastante difícil de realizar con resultados satisfactorios; sobre todo, por la diversidad de criterios y distintos enfoques que resultan de la dificultad de obtener la información suficiente y veraz a través de la estadística, de por sí aproximada, y en el caso nuestro poco eficaz, por sus deficiencias técnicas operativas y el anacronismo de nuestros servicios censales de población y vivienda, económicos, etc. No obstante, trataremos de conocer la realidad de nuestra población, con fundamento en datos recientes que nos permitan acercarnos lo más posible a la verdad.

**Definición.-** La demografía en sentido amplio puede definirse como la ciencia que trata del estudio de la población humana en términos generales.

En tanto que, de una manera más precisa, entendemos que se trata de una ciencia teórico-práctica que estudia la descripción cuantitativa de la población desde diversos aspectos como son: las edades, sexo, localización por zonas geográficas, fuerza de trabajo, grado de estudios, niveles de vida, etc.

En la actualidad, resulta necesario para todos los países, contar con datos veraces sobre los distintos aspectos de la vida social y económica de los conglomerados humanos, ya que sin la información cuantitativa y cualitativa sobre la población así como de sus múltiples necesidades, no podría por ejemplo, el Estado, de modo principal, desarrollar y atender las actividades económicas y sociales de modo eficaz y realista, estableciendo las prioridades correspondientes en la inversión, la promoción y el equilibrio del desarrollo socio-económico general del país, que al fin y al cabo constituyen parte de su misión primordial, como ente representativo del interés general de la sociedad.

Por lo anterior, resulta pues, de suma importancia, realizar el estudio y contar con la suficiente información de uno de los elementos del Estado: la población.

La base de la estadística social está constituida por los censos de población, que en nuestro país se levantan cada diez años.

El primer censo general de población se efectuó en México en 1895 y desde 1910 hasta el presente, se han venido levantando decenalmente en todos los años terminados en 0.

## 2.- EXPLOSION DEMOGRAFICA Y POBLACION RURAL.

El total de la población mundial en 1979, se estima ya en 4200 millones de habitantes, con lo que se plantea el problema del crecimiento poblacional acelerado, que supuestamente provoca la miseria y el hambre. Es innegable que el mundo actual vive el fenómeno de crecimiento acelerado de la población, pero no consideramos que dicho fenómeno por sí solo constituya necesariamente el alarmante hecho social de la miseria.

Analizando el caso en nuestra realidad nacional, vemos que durante el proceso sociológico histórico en que se ha venido conformando la sociedad mexicana, el crecimiento poblacional ha sido marcadamente lento, debido principalmente a la elevada mortalidad general de la población y a la escasa inmigración por una parte; y por otra, a las constantes guerras civiles e invasiones extranjeras que durante los primeros dos tercios del siglo pasado y 2a. década del presente diezmaron sensiblemente a la población mexicana.

En realidad, no es sino hasta la década de los 40's en el presente siglo, cuando se inicia con toda claridad en Mexico, el fenómeno de la llamada explosión demográfica; fenómeno que por lo demás es común en casi todos los pueblos llamados subdesarrollados o tercermundistas.

Para ilustrar lo expresado en los dos párrafos anteriores observemos el cuadro siguiente:

C e n s o s	Habitantes:
1975 - Revillagigedo	5,200.000
1810 - Navarro y Noriega	6,122.354
1830 - Burkardt	7,996.000
1875 - García Cubas	9,495.157
1895 - Censo General	12,632.427



C e n s o s :	Habitantes:
1910 - Censo General	13,607.259
1921 - " "	14,334.780
1930 - " "	16,552.722
1940 - " "	19,653.552
1950 - " "	25,791.017
1960 - " "	34,923.129
1970 - " "	48,577.363
1980 - " "	72,300.000 (29)

"Puede advertirse, según el cuadro anterior que el incremento medio anual de la población en México fue mayor en el período de 1895-1900, que en el de 1900-1910. En el período siguiente, la lucha armada y las epidemias hicieron descender nuevamente el crecimiento, para volver a incrementarse considerablemente entre 1930 y 1980. Actualmente México tiene una tasa de crecimiento demográfico de 3.36% anual que se considera de las más altas del mundo". (30)

En relación al dato estadístico sobre la tasa anual de crecimiento de nuestra población, hacemos notar que corresponde a estudios realizados hace alrededor de una década y que a la fecha, por efectos de las campañas sobre planificación familiar y control natal, es de suponerse su relativa disminución.

Al comprender en su contexto global el fenómeno de la explosión demográfica, concluimos que en efecto, el hecho existe; y que sin embargo los problemas demográficos de México, más que a una sobrepoblación, se refieren a otros aspectos

(29) "Capítulo VII". "La población de México" - Texto: Problemas Económicos de México.- Diego G. López Rosado.- Ed. Imp. Universitaria. 1970.

(30) Ibidem.

son: la mala distribución de los habitantes, pésima mejor  
ho, su rápido crecimiento, que influye sobre la -  
posición por edades; el alto grado de analfabetis  
(24% en 1970); la insuficiente preparación técni-  
de la fuerza de trabajo real y potencial; etc.

En otras palabras, no es cuantitativo el pro-  
ma demográfico de México, ya que la densidad pro-  
io es de apenas 24 habitantes por Km<sup>2</sup>.

El verdadero problema estriba, según nuestro  
tender, en una inadecuada e irracional distribu- -  
ón de la población en el territorio nacional, tra- -  
cida en una terrible concentración demográfica en-  
s ciudades del centro de la República, de modo - -  
incipal en las macrourbes como México, (La ciudad-  
s grande del Mundo), Guadalajara, Monterrey, etc.  
cuyos espacios, ya insuficientes, se asienta alre  
dor de un tercio del total de la población de todo  
país, con toda la aguda problemática social y eco  
mica que esto implica.

Por otra parte, el problema consiste en la --  
rcadísima desigualdad social y económica que en Mé-  
co ha existido siempre a pesar de los cambios, mo-  
vada en los tiempos actuales por la falta de una -  
icaz y exitosa planeación de nuestro desarrollo --  
cio-económico. -No desarrollismo, ni crecimiento, -  
e equivale a un mero aumento de los volúmenes de la  
oducción- que sí lo ha habido y que ha producido -  
concentración de la riqueza en sectores minorita-  
os de la nación, con los correspondientes efectos-  
gativos para las grandes masas urbanas (cinturones  
miseria y suburbios deprimentes) así como en los-  
ectores rurales y núcleos marginados que paenas so-  
reviven en condiciones económicas, sociales y cultu  
les verdaderamente conmovedoras.

#### Población Rural:

En nuestro país, no obstante el tremendo cre-

cimiento de las ciudades, grandes ciudades como México, Guadalajara, Monterrey, Ciudades del Valle de México, etc., que ha producido el fenómeno de la explosión y concentración demográfica como consecuencia del crecimiento industrial principalmente, la población rural que habita en pequeñas rancherías y poblados menores de 10000 habitantes sigue siendo considerable; aún cuando ya no constituye los porcentajes superiores de hace dos décadas hacia atrás.

Ciertamente, uno de los rasgos del proceso de auge de la economía capitalista lo constituye el crecimiento de la población urbana y el decrecimiento relativo de la población rural. Esto plantea un problema de lo más complejo en países como el nuestro por las consideraciones que vamos a expresar:

México es por sus orígenes y evolución histórica un país heterogéneo, en el que los contrastes y desequilibrios en los diferentes aspectos de la vida nacional han estado presentes siempre a lo largo de nuestra historia.

En los tiempos actuales por ejemplo, México ha podido alcanzar un notable crecimiento industrial que obviamente se asienta en los centros de población mejor dotados de los servicios de infraestructura económica indispensables para el progreso. Sin embargo, esta realidad que en sí misma es positiva y benéfica para la Nación en su conjunto, ha generado el grave problema de la gran concentración de habitantes, motivada a su vez por la creciente inmigración de las zonas rurales a las zonas urbanas, que por el espejismo del pleno y bien remunerado empleo principalmente, da lugar a que nuestros compatriotas de las regiones de provincia y del interior abandonen sus lugares de origen, en donde, como fuerza de trabajo, deberían permanecer activos y eficientes, desarrollando las labores agrícolas para las cuales sí son, por lo menos más aptos, que para las actividades secundarias o industriales, que naturalmente

requieren cierta capacitación y adaptación. Más aun todo este desarraigo de la población rural no únicamente-- da lugar al problema de la excesiva oferta de mano- obra no calificada, de lo cual también se deriva rá el subempleo y la marginación urbana, sino que - correlativamente origina el problema del abandono - del campo que significa falta de fuerza de trabajo- rural para hacer producir la tierra en los ejidos - por los propios ejidatarios, originando en conse- - cuencia, los vicios en la tenencia de la tierra y - en los procesos productivos, en los que los beneficia- rios directos de la actividad económica agropecua- - ria resultan ser, no las masas campesinas, sino los capitalistas "pequeños propietarios" a los que segu- ramente les conviene más producir para la exporta- - ción que para un pobre mercado interno, representa- do en la parte de la demanda, por las masas depaupe- radas con una casi nula o inexistente capacidad ad- quisitiva.

¡Que paradójica resulta ser la problemática na- cional! y decimos qué paradójia, porque hace apenas dos décadas, México requería de un mayor volúmen de población, y las políticas demográficas de los go- biernos del país, siempre fueron en el sentido de - aumentar el número de habitantes, "hacer patria" -- significaba contribuir al crecimiento de la pobla- ción nacional y esa tendencia era, a nuestro enten- der, un propósito realista y plenamente justificado. Mientras que ahora, por el contrario, la publicidad oficial y privada al respecto, ha sido en sentido - inverso. Por ello, y con apoyo en lo expresado en - lo expresado en el presente análisis en torno al te- ma de la demografía, nos negamos a aceptar que en - México exista el "problema de la explosión demográ- fica". Y sí en cambio, es claro, que por falta de - un desarrollo planificado, por efectos de un creci- miento desordenado, por la falta de congruencia en- tre nuestra estructura jurídica y nuestros mecanis-

mos de producción agropecuaria, México presente la actual problemática rural, al mismo tiempo que la grave problemática urbana, y afirmamos que una consecuencia de la otra, y que la solución o las soluciones en un campo, lo son para el otro.

- LEY DE POBLACION.- DISPOSICIONES RELATIVAS.

Las disposiciones relativas de la vigente Ley General de Población así como de su reglamento que transcriben en este trabajo, se refieren de modo principal a los aspectos de dinámica y distribución de los recursos humanos nacionales, a fin de que se constituyan por una parte, en factores, y por otra, en beneficiarios del desarrollo socio-económico del país.

Art. 1o.- Las disposiciones de la Ley General de Población son de interés público y de observancia general en la República. Su objeto es regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social.

Art. 2o.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, dictará, promoverá y coordinará en su caso las medidas adecuadas para resolver los problemas demográficos nacionales.

Art. 3o.- Para los fines de esta Ley, la Secretaría de Gobernación dictará y ejecutará o en su caso promoverá ante las Dependencias competentes o entidades correspondientes, las medidas necesarias para:

- 1.- Adecuar los programas de desarrollo económico y social a las necesidades que planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población;
- 2.- Realizar programas de planeación familiar a través de los servicios educativos y de sa-

lud pública de que disponga el sector público y vigilar que dichos programas y los que realicen organismos privados, se lleven a cabo con absoluto respeto a los derechos fundamentales del hombre y preserven la dignidad de la familia con el objeto de regular racionalmente y estabilizar el crecimiento de la población, así como lograr el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y naturales del país;

3.- Disminuir la mortalidad;

4.- Influir en la dinámica de la población a través de los sistemas educativos, de salud pública, de capacitación profesional y técnica de protección a la infancia, y obtener la participación de la colectividad en la solución de los problemas que la afectan.

5.- Promover la plena integración de los grupos marginados al desarrollo nacional.

6.- Sujetar la inmigración de extranjeros a las modalidades que juzgue pertinentes y procurar la mejor asimilación de éstos al medio nacional y su adecuada distribución en el territorio.

7.- Restringir la inmigración de nacionales cuando el interés nacional así lo exija;

8.- Procurar la planificación, de los centros de población urbanos, para asegurar una eficaz prestación de los servicios públicos que se requieran;

9.- Estimular el establecimiento de fuertes núcleos de población nacional en los lugares frónterizos que se encuentren escasamente poblados;

10.- Procurar la movilización entre distintas regiones de la República con objeto de adecuar su distribución geográfica a las posibilidades de desarrollo regional con base en programas especiales de asentamientos de dicha población;

11.- Promover la creación de poblados, con la finalidad de agrupar a los núcleos que viven geográficamente aislados;

12.- Coordinar las actividades de las dependencias del sector público federal, estatal y municipal, así como de los organismos privados para el auxilio de la población en las áreas en que se prevea u ocurra algún desastre; y

13.- Las demás finalidades que esta Ley y otras disposiciones legales determinen.

Art. 4o.- Para los efectos del artículo anterior, corresponde a las Dependencias del Poder Ejecutivo y a las demás entidades del sector público, según las atribuciones que les confieran las leyes, la aplicación y ejecución de los procedimientos necesarios para la realización de cada uno de los fines de la política demográfica nacional; pero la coordinación de programas de dichas dependencias en materia demográfica, competen exclusivamente a la Secretaría de Gobernación.

Art. 5o.- Se crea el Consejo Nacional de Población que tendrá a su cargo la planeación demográfica del país, con objeto de incluir a la población en los programas de desarrollo económico y social que se formulen dentro del sector gubernamental y vincular los objetivos de éstos con las necesidades que planean los fenómenos demográficos.



Art. 6o.- El Consejo Nacional de Población estará integrado por un representante de la Secretaría de Gobernación que será el titular del ramo y que fungirá como Presidente, del mismo y un representante de cada una de las Secretarías de Educación Pública, Salubridad, y Asistencia, Hacienda y Crédito Público, Relaciones Exteriores, Trabajo y Previsión Social, de Programación y Presupuesto, de la Reforma Agraria que serán los titulares de los mismos o los Subsecretario o Secretario general, que ellos designen. Por cada representante propietario se designará un suplente que deberá tener el mismo nivel administrativo que aquel, o el inmediato inferior.

Cuando se trate de asuntos de la competencia de otras dependencias u organismos del sector público, el Presidente del Consejo podrá solicitar a sus titulares que acudan a la sesión o sesiones correspondientes o nombren un representante para desahogar aquellos.

El consejo podrá contar con el auxilio de consultorías técnicas e integrar las unidades interdisciplinarias de asesoramiento que estime pertinentes, con especialistas en problemas de desarrollo y demografía.

De las disposiciones anteriores, las contenidas en el precepto 3o. constituyen, por sus alcances y claridad de propósitos, las medidas básicas de solución a los problemas demográficos del país. Procurar por los medios más adecuados y en el menor tiempo posible su plena observancia, es acción concreta que los órganos gubernamentales correspondientes (Secretaría de Gobernación y Consejo Nacional de Población principalmente) deben emprender y llevar a su plena realización a la mayor brevedad.

## Reglamento de la Ley General de Población.

### Sección 1. Planeación Demográfica.

Art. 50.- La política de población tiene por objeto elevar las condiciones culturales, sociales y económicas de los habitantes del país atendiendo a su número - crecimiento o - disminución-, evolución estructura o en las comunidades urbanas.

Art. 60.- El ejecutivo Federal, por conducto del Consejo Nacional de Población, formulará los planes técnicos de la política demográfica del país, a fin de que las diferentes dependencias y entidades públicas incluyan en sus programas de desarrollo, los servicios y recursos que se requieran para cumplir con aquellos planes.

Art. 80.- La Secretaría de Gobernación gestionará que los acuerdos o programas demográficos que el Consejo realice, se incluyan en los planes de desarrollo económico y social de las dependencias del Sector público. El Consejo en lo conducente, colaborará con éstos en su elaboración.

Art. 33.- Los planes que formule el Consejo, propondrán bases para impulsar a la mujer y a los grupos sociales marginados en el medio laboral, educativo y familiar y, de revaloración a sus actividades, con objeto de propiciar su desenvolvimiento social y su libertad económica.

Art. 34.- Los planes sobre distribución de la población estableceran las medidas para el aprovechamiento racional de los recursos humanos y naturales del país, con objeto de elevar económica y socialmente las condiciones de vi-

da de los habitantes y mejorar el rendimiento de los bienes y satisfactores con el objeto de que la población pueda ejercer libremente sus libertades fundamentales.

Las medidas a que se refiere el párrafo anterior, procurarán la coordinación de las disposiciones que existan en materia de contaminación ambiental, la salud pública, conservación, uso y aprovechamiento de agua, flora, fauna, suelo, bosques y parques nacionales.

Art. 36.- Las políticas sobre distribución de la población, fomentarán el desarrollo de las regiones marginadas y comprenderán las inversiones que favorezcan a las actividades rurales.

Las disposiciones de este Reglamento son a nuestro juicio, especialmente importantes en el momento actual de la vida del país; pues los problemas inflacionarios, la crisis de la producción de alimentos el problema gravísimo de la concentración demográfica y los irracionales asentamientos humanos, así como el desempleo y el subempleo entre otros, afecta de modo principal a las masas mayoritarias de las zonas urbanas concentradas y los núcleos rurales marginados

#### 4.- LOS EFECTOS DE LA EXPLOSION DEMOGRAFICA.

Son múltiples y variadas las consecuencias del crecimiento acelerado de la población y se presentan de modo principal en los medios urbanos, en los que según hemos visto se ha producido el fenómeno de la gran concentración poblacional, motivada por las corrientes migratorias provenientes de las áreas rurales o semiurbanas.

Esta situación crea problemas de la mayor complejidad y muy difíciles de solucionar de modo inmediato, pues la capacidad instalada de la industria nacional resulta insuficiente para absorber toda población en masa. En tales circunstancias aparece el fenómeno del desempleo y el subempleo, con lo cual la fuerza de trabajo desocupada se ve constreñida a subocuparse a cambio de remuneraciones más bajas y esporádicas, disminuyendo con ello los niveles de salarios. Por otro lado, los servicios públicos de todo tipo -salubridad, agua potable, alumbrado eléctrico, teléfonos, vivienda, educación, transportes, entre otros- resultan insuficientes claramente y ni el sub-sector gobierno, ni el conjunto de organismos públicos descentralizados alcanzan a satisfacer en forma rápida y expedita todo este conjunto de necesidades y demandas sociales, originando la marginalidad, el hacinamiento, la insalubridad, la ignorancia, la delincuencia y los cinturones de miseria que en conjunto constituyen la imagen del subdesarrollo en un país como el nuestro, con riqueza y con miseria.

Debemos decir en honor a la verdad, que todo este panorama dramático del México actual, no se ha venido contemplando pasivamente por parte de los gobiernos de los años recientes. Pero la capacidad de solución del Estado hasta el momento ha sido insuficiente ante la complejidad y magnitud del problema. Ahora bien, analicemos el Problema desde aspectos Es

pecíficos:

Edades y Sexo.- Por efectos del rápido crecimiento, la población mexicana es proporcionalmente mayor en los grupos de poca edad (48% aproximadamente de población infantil) descendiendo progresivamente a medida que se llega a edades mayores. La población femenina es de porcentaje ligeramente mayor que la masculina.

La elevada natalidad y la baja mortalidad general, pero sobre todo infantil, determina que un mayor volumen de población, sea de poca edad y esto se traduce en el problema que presenta la población consumidora y a la vez improductiva, elevando la carga económica de los jefes de familia y las crecientes inversiones del sector público en el ámbito social y educativo.

Analfabetismo.- Considerando a los habitantes mayores de 6 años se observa un relativo aumento sostenido de población mexicana que sabe leer y escribir - de 55.9% en 1950 a 76.2% en 1970- (31) sin embargo, estos datos con todo y que son positivos, no satisfacen los requerimientos de un país que aspira al equilibrio y a la justicia. No es en modo alguno estimulante y alentador que en nuestro país, en el que la Ley fundamental en materia educativa, establece la obligatoriedad de la instrucción elemental de los mexicanos, a 6 años de establecido dicho postulado, cerca de la 4a. parte de la población mexicana siga siendo analfabeta.

Alimentación y Calzado.- Es claro que los niveles de vida de nuestros grupos mayoritarios de población son bajos. El Noveno Censo General de Población y Vivienda de 1970 reveló los siguientes datos:

El 21.26% de los mexicanos no come carne ni un día a la semana el 23.78% no consume huevos; el-

(31) Censo General de Población y Vivienda.- 1970.

8.94% no toma leche; el 70.28% no come pescado y -  
24.6% no come pan de trigo. En cuanto al uso de -  
alzado, el porcentaje de descalzos es de 6.88% - -  
mientras que el 13.15% sólo usa Huaraches.

Los datos anteriores indican con toda clari--  
dad nuestra realidad de subdesarrollo, con una po--  
blación mayoritaria subalimentada.

En cuanto a las necesidades de vivienda deco--  
rosa, el citado censo reveló que 18 millones, esto--  
s el 40.14% de la población nacional en la pasada--  
década, habitada en viviendas de un solo cuarto, --  
que por supuesto cumplía las funciones de dormito--  
rio, cocina y comedor, sin el mínimo de requerimien--  
tos higiénicos ni de comodidad.

Toda la aguda problemática socio-económica --  
escrita en este breve análisis, la padece tanto la  
población rural como la urbana aunque es notoria la  
diferencia en el aspecto del analfabetismo que - -  
obviamente resulta ser mayor en el medio rural.

## 5.- LOS GRUPOS MARGINADOS Y LOS NUCLEOS INDIGENAS.

Por grupos marginados hemos de entender a los sectores de población mexicana, que en las áreas urbanas periféricas llamadas cinturones de miseria; pero sobre todo, en las zonas rurales del interior de la República, permanecen al margen de toda participación en los procesos distributivos de los beneficios del progreso nacional.

El fenómeno de la marginación social, ciertamente no es reciente; puede decirse que sus orígenes se remontan a los años de la llegada de los españoles al Valle de México y a los años iniciales de la implantación de la estructura colonial en tierras de Anáhuac, que tantos beneficios reportaría a la España imperial y Monárquica durante tres largos siglos, en los que las mercedes reales y el sistema de la encomienda instituyeron, a pesar de las Leyes de Indias, las prácticas de despojo y de explotación de los aborígenes en un principio y después de las mayorías nacionales en general.

Con la estructuración colonial en primer término, y durante las prolongadas luchas intestinas de nuestro proceso de consolidación de Independencia, se inicia el problema de la marginación en México como fenómeno social en general. Sin embargo, la marginación urbana específicamente, corresponde, como hecho social de la época moderna, al crecimiento urbano relativamente reciente - en México - como consecuencia de la Revolución Industrial y el proceso de auge capitalista.

Nos interesa particularmente comprender el fenómeno en cuestión en el ámbito rural, que de modo principal afecta a los conglomerados indígenas. Así entendemos que el sistema feudal del coloniaje y las luchas sociales que se llevaron a cabo en su contra, presionan a los sectores autóctonos, no sólo en cuanto a la explotación de que fueron objeto, --

sino en cuanto a que constituyeron el elemento humano que las contiendas sociales, en muchas ocasiones no por voluntad sino por fuerza, engrosaron las filas de los ejércitos de los diferentes partidos o facciones que se disputarían el poder en nuestro sangrentado suelo; poder que finalmente y con excepción de alguno que otro gobernante generoso, no se ha preocupado ni menos ocupado por la suerte de los mexicanos marginados. Marginados no por voluntad como pretenden algunos, sino marginados por presión, por circunstancias obligadas; marginación para sustraerse a la explotación, al maltrato, a la humillación, a la discriminación, al sometimiento, a la sumisión, a la leva, etc., razones todas ellas plenamente justificadas para buscar refugio, refugio natural, que para atenuar su desdicha ofrece nuestra Geografía en las regiones de montaña, de desierto y de selva. Allí se ubican, huyendo del temor fundado, de la desconfianza hacia el blanco o el mestizo que sabe engañar y que porta arma de fuego; allí mantienen su atrazo material de siglos y un poco -- también, sus valores culturales tradicionales nuestros hermanos indígenas. Allí, en la inhóspita selva, en la abrupta montaña y en la llanura desolada y árida, pasan la triste existencia con mucha pena y sin conciencia de pasada ni de futura gloria nuestros grupos marginados indígenas.

El proceso de integración Nacional, con todo y los esfuerzos del sector oficial a través de los diferentes organismos creados para tal propósito, ha sido lento. Y sin negar que algunas instituciones -- como la Educación Rural, el Instituto Nacional Indigenista, las Misiones Culturales, etc., y en la actualidad, la labor de Coplamar, han sido y son verdaderamente notables, la marginación rural indígena persiste y aún constituye uno de los problemas socio-económicos y culturales que los mexicanos seguimos confrontando y tenemos que resolver.



El Dr. Gonzalo Aguirre Beltrán -eminente intelectual- nos ilustra al respecto cuando expresa:

"La población indígena de nuestro país se compone de grupos étnicos muy diversos y con distintos niveles de evolución". En el Norte de la República habitan hoy como habitaron al iniciarse la época colonial, núcleos descendientes de aquellos "bravos" que lograron sobrevivir a pesar del exterminio y la persecución de que fueron objeto. Y sólo quedan ahora, en los refugios naturales de la sierra de Chi-huahua, Baja California y el Desierto de Sonora, -- algunos restos de aquellas numerosas bandas guerreras, que son los Pimas, Seris, Kiliwa, Tarahumaras, etc.

En el Centro y Sur del país, donde se concentraron los grupos más compactos y con más alto grado de avance cultural, a quienes por las características de la vida social que practicaban se les llamó "mansos" se asientan hoy los grupos más numerosos de indígenas mexicanos, a saber: Huicholes, Coras, Tarascos, Nahoas, Otomíes, Tepehuanos, Mixteco-Zapotecos, Mixes, Soques, etc., Tzotziles, Tzeltales y Mayas, en el Sureste de México; y en general, puede decirse que en casi todas las anteriores repúblicas de indios, -hoy comunidades-, se asientan -- los núcleos marginados más numerosos, que según estadísticas recientes suman más de 6 millones de seres, en los que se habla- y esto es un problema de cohesión social- más de 50 idiomas o dialectos.

## .- NIVELES DE VIDA DE LOS NUCLEOS INDIGENAS.

En este aspecto queremos exponer los puntos de vista autorizados de los especialistas en la materia para que, a partir de sus opiniones, podamos normar nuestros criterios con seriedad y validez.

Durante una sesión extraordinaria del Consejo del Instituto Nacional Indigenista celebrada en septiembre de 1971 y presidida por el Presidente de la República, Lic. Luis Echeverría Alvarez, el Dr. Aguirre Beltrán, entonces Director del I.N.I., expresó: "Los grupos indígenas que hoy sobreviven en distintos lugares del país se encuentran establecidos en regiones de refugio que representan zonas mal dotadas de agua y suelo; de recursos naturales fácilmente explotables y se hallan localizadas en áreas semidesérticas, en la selva tropical lluviosa o en bosques de clima frío. En cualquier caso esas regiones, aún para la tecnolía moderna, son impropias para el cultivo o requieren la intervención de conocimientos y prácticas que no se encuentran a la disposición de los grupos humanos que en ellos viven.

La caracterización de regiones de refugio, que hemos asignado a las zonas donde habitan los grupos indígenas, puede hacer pensar que esos grupos viven en una total situación de aislamiento respecto del resto de la población nacional comúnmente calificada como ladina, de rezón, vecina, etc., según los lugares; sin embargo, por razones derivadas de nuestro particular desarrollo histórico, desde muy temprana fecha los grupos indígenas que fueron arrojados a esas regiones entraron en contacto con grupos de población nacional que se establecieron entre ellos.

En un principio los no indios radicaron entre los indios como simples advenedizos, pero paso a pa-

so se fueron incrementando en número e importancia hasta formar núcleos estables que se situaron en posición de dominación y dieron origen a una estructura socio-económica de tipo dual; mientras los indígenas se dedicaron a la explotación agrícola primaria y a la artesanía primitiva, los no indígenas se ocuparon de la transformación de los productos primarios y de la venta de servicios a la población indígena, dentro de la cual se habían establecido. -- Con el tiempo el núcleo ladino se constituyó, invariablemente, en metrópoli de la región y puso bajo su dominio económico y político el territorio indígena. Los grupos indígenas, aún en sus regiones de refugio, no viven en situación de aislamiento; sino que por el contrario, se encuentran bajo la estrecha dependencia y dominación de grupos de cultura nacional. En consecuencia, los problemas de integración de la población indígena no pueden limitarse a resolver unilateralmente las necesidades de cambio social y cultural de esa población, dejando a un lado a los ladinos, sino que, en virtud de esa dependencia, es indispensable promover el desarrollo de la región en su totalidad, considerando en ello tanto a la población indígena como a la no indígena". (32).

El Dr. Juan Manuel González Martínez, invitado especial a la sesión en aquella ocasión, dijo:

"Los grupos indígenas en México, en su infinita mayoría, viven en condiciones desastrosas y se alimentan a base de productos agrícolas pobres en elementos nutritivos esenciales, que no llenan los requerimientos físico-biológicos de su dieta".

"Los especialistas de la Nutriología han demostrado que la dieta precaria de los campesinos indígenas, carente de elementos proteicos básicos, los-

incapacita para el desempeño eficaz de tareas en las que se requiere la aplicación del vigor físico".

En síntesis, los núcleos indígenas padecer los más bajos niveles de vida entre los campesinos mexicanos.

Para ilustrar mejor esta situación, dejemos la exposición a un gran hombre, un hombre que sin discusión, se ha manifestado como el mejor conocedor de la realidad del indio en México; el escritor don Fernando Benítez.

En una primera intervención en la sesión extraordinaria del Consejo del I.N.I. narró don Fernando Benítez el hecho siguiente:

"En el que había de ser el último viaje del Gral. Cárdenas por el Noroeste de México, un grupo de indios yaquis llegó hasta el hotel de Mexicali, donde residía, para rogarle que les hiciera una visita.

Los yaquis querían establecer un campamento en el mismo corredor del hotel frente a la puerta del General, con tal de no perderlo de vista. Cárdenas ordenó que se les diera alojamiento adecuado y dos días después tomaron un avión y llegaron a la tierra Yaqui.

El Consejo de la tribu lo esperaba bajo la sombra de un árbol del pan y habló el gobernador:

Tata Lázaro, te acuerdas de los hospitales, de las escuelas, de las tierras que nos diste. Ya todo eso se acabó. Los hospitales son cantinas, las escuelas están ocupadas por soldados, las tierras pertenecen a los nuevos ricos.

A cada afirmación, los principales golpeaban -

suavemente el suelo con sus bastones de mando, cuajados de listones, asintiendo.

No hay un solo panteón en la República donde no esté sepultado un yaqui y todavía esperamos justicia. Lo que nos diste hace muchos años nos lo han venido quitando pedazo a pedazo y nosotros queremos preguntarte: Es ésto la Revolución?

Cárdenas lloró. Luego de dominar su emoción, respondió:

No, esta no es la revolución. Yo les prometo hablar a las autoridades para que se resuelvan sus problemas; para que se les haga justicia.

Tu lo dices y quedamos tranquilos. Creemos en tu palabra, aunque hemos sufrido mucho y nadie oye nuestras quejas.

"Esta escena resume lo que yo pudiera decir 5 años después de haber escrito el prólogo de mi libro de los indios. La situación ha empeorado. Para decirlo en pocas palabras, las aguas y las tierras, los bosques y las presas que se les dieron, hoy benefician, con pocas excepciones, a los nuevos latifundistas. Ellos disponen de créditos como propietarios o como intermediarios de empresas extranjeras o nacionales, ellos saben cultivar la tierra técnicamente, ellos tienen la maquinaria agrícola y los transportes, ellos acaparan el algodón, el tabaco, el azúcar, el maíz, la alfalfa, el henequén, el café; ellos talan los bosques, aprovechan las aguas y detentan el poder político. En estos últimos 30 años la producción agrícola y ganadera se ha multiplicado a costa de empobrecer a los campesinos y, sobre todo, a los indios, que son los más pobres de los campesinos. El minifundio, la carencia de créditos y de asesoría técnica han creado fatalmente el neolatifundio, la Nación entera ha pagado los

los caminos, las presas y la electrificación, para que centenares de caciques se hagan millonarios a costa de millones de campesinos".

"Importa, e importa mucho, que la Ley Agraria se modifique más profundamente. La posesión de 100-Hs. en tierras regadas y cultivadas con las modernas técnicas supone una riqueza superior a las de un hacendado del tiempo porfirista. Pero con ser tan urgente esta medida, en nuestros días no lo es tanto como las que debieran tomarse a fin de superar el minifundio. El problema consiste en que una familia no puede vivir con una hectárea o dos hectáreas de riego. No puede tampoco, cubrir los gastos que demandan un cultivo eficiente y le es forzoso alquilar o dar a medias sus tierras y alquilarse él mismo como peón de los caciques".

"La única forma de solucionar este problema consiste en organizar otra vez ejidos comunales. Ya oigo las voces y los alegatos iracundos de los que siempre han visto en la debilidad y en la dispersión de los campesinos las condiciones favorables a su enriquecimiento. Todos los intentos de crear ejidos comunales o cooperativas agrícolas han fracasado; lo que callan es que la consecuencia del fracaso se debe a la corrupción que ellos mismos han introducido en las zonas rurales, con la complicidad o la tolerancia de las autoridades. El cacique, es decir, el alquilador de las tierras ejidales, el acaparador, el agiotista, el rico que dispone de créditos oportunos no ha desdeñado la posibilidad de ingresar en las filas del PRI, como un medio de proteger mejor sus intereses. El poder económico y el poder político, concentrados en pocas manos, han determinado monopolios tan poderosos que hicieron imposible el funcionamiento de un ejido comunal privado de recursos y de apoyo. Ninguna organización funciona en el vacío. Los comisarios ejidales siguiendo el ejemplo de los caciques y de los funcionarios inmorales, se han corrompido y se han hecho

políticos -en la apreciación más deleznable del término-, consumando la ruina del ejido ya sea éste comunal o no lo sea, disfrute o carezca de riesgos".

"Cinco lustros de experiencias han demostrado hasta la saciedad que, para renovar el ejido comunal, es indispensable un saneamiento de los organismos administrativos y políticos, una movilización de los recursos estatales y de sus mejoras técnicas hacia el campo. Limitada la pequeña propiedad, devolviéndole el Art. 27 de la Constitución su antiguo sentido revolucionario, sustituyendo al acaparador y al agiotista por el campesino honesto en los cargos de mando, castigando al ladrón de los suyos con un rigor ejemplar, serían el principio de una modificación de las condiciones que padece el campo mexicano". (33)

En otro momento de su intervención y a una pregunta sobre si era imprescindible necesario cambiar a los indígenas y qué aspecto de sus condiciones de vida se piensa modificar mediante la acción indigenista, Fernando Benítez sonrió y dijo:

"Hay que cambiar a los indígenas absoluta e imprescindiblemente, digo yo, por la sencilla razón de que viven en cabañas miserables, se embriagan hasta morir, llevan pesadas cargas como los asnos o como las mulas, y padecen de explotación, hambre y enfermedades".

Debemos decir, que ante este panorama conmovedor, que con tanta agudeza y claridad expone don Fernando Benítez y sin menoscabo de la razón que le asiste, a nivel institucional, la coordinación general del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) realiza su labor orientada a rescatar de la postración a los núcleos marginados indígenas, y creemos que toda esta acción es decididamente digna de apoyo y debe continuarse.

(33) Ibidem.

Por otra parte, es necesario evitar toda manifestación de indigenismo negativo. Y, consideramos que es negativa toda acción forzada que artificialmente pretenda imponer esquema socio-económicos y patrones de una supuesta civilización moderada, sin tomar en cuenta valores culturales y tradiciones autóctonas que existen a pesar de su desconocimiento.

Por otra parte, pensamos que la acción indigenista deberá siempre orientarse a la integración y no a la segregación.

No debemos separar lo indio de lo mexicano por que caeríamos en el absurdo.

La acción indigenista positiva consiste en propiciar y procurar mexicanizar sin violencia al indígena, garantizándole alternativas que le permitan ser, en la realidad, conscientemente responsable en el esfuerzo, y, al mismo tiempo partícipe, en los beneficios del desarrollo nacional, como ya lo es en teoría.



## 7.- LEYES REFERENTES A VARIOS ASPECTOS DE SOCIO ECONOMICO AGRICOLA.

Resulta lógico que en la primera etapa de la Reforma Agraria Mexicana, las leyes de la materia, tendieron a la realización del reparto de la tierra; en tanto que, en la etapa siguiente, se instituyeron organismos y formas de ayuda al campesino para aumentar la producción y mejorar sus condiciones de vida.

Analicemos las siguientes:

Educación Rural y Agrícola.- Una de las características de la Educación mexicana que consagra el Art. 3o. Constitucional es la de ser nacional. "Será nacional en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos atenderá a la comprensión de nuestros problemas principales lo es todavía el agrario.

La Ley de Secretarías de Estado concede a la Secretaría de Educación Pública la facultad de atender lo relativo a la enseñanza rural y la enseñanza agrícola, esta, con la cooperación de otros organismos de gobierno como la SARH y la SRA. También se le encomienda a la SEP, estudiar los problemas y aplicar las soluciones referentes a los aborígenes y en general crear y mantener escuelas de todas clases.

En relación con la educación de los núcleos autóctonos, la SEP. cuenta en la actualidad con una Dirección General creada al efecto, que es la Dirección General de Educación Indígena, a la que se le han encomendado funciones que anteriormente desempeñaban la Dirección General de Asuntos Indígenas, las Misiones Culturales, etc.

Nuestro país ha hecho importantes esfuerzos-

por incrementar los servicios educativos y combatir el analfabetismo, así como la falta de educación -- técnica agrícola. Sabemos bien que en parte, nues-- tro problema agrario se debe a la ignorancia, que-- como un mal endémico nacional mantiene la explota-- ción y la violación de las leyes. Sin embargo, los-- resultados logrados hasta este momento no pueden -- ser en ningún modo satisfactorios.

La educación rural en general, en sus oríge-- nes, incluyó en parte, la capacitación elemental en prácticas agrícolas, "en cada aldea cooperante, la Escuela Rural de Vasconcelos, se convirtió en Casa-- del Pueblo y entre sus principales objetivos se con-- taban, la instrucción práctica de oficios y técni-- cas agrícolas". (34)

En la actualidad, de acuerdo con las políti-- cas educativas se han venido incrementando las Es-- cuelas Técnicas Agropecuarias, sin embargo, la edu-- cación agrícola de nivel medio superior y superior, presenta un claro estancamiento y creemos que es ne-- cesaria una reestructuración completa de toda la -- educación rural y agrícola que se oriente verdadera-- mente al desarrollo regional y a la integración na-- cional.

En relación a la educación indígena, se está-- implementando un sistema de educación bilingüe-bi-- cultural, que como producto de las experiencias, de la educación para indígenas, los profesionales indi-- genas bilingües de México (AMPIBAC), se han avocad<sup>o</sup> a la difícil pero encomiable tarea de llevar la en-- señanza elemental a los sectores marginados indíge-- nas, por indígenas y en idiomas indígenas.

Durante el desarrollo del primer Seminario Na-- cional de Educación Bilingüe-Bicultural, celebrado--

(34) "La Política del Lenguaje en México" de Shirley Brice - Heath. Ed. Libros de México, S.A.

en Oaxtepec, Mor. en junio de 1979, con asistencia del Secretario de Educación Pública, se expresaron conceptos como los siguientes:

"Nos hemos convencido de que la fuente del conocimiento donde debemos acudir, de donde no debíamos de habernos alejado debe ser la familia, la comunidad indígena, porque en ella, está el secreto de la sobrevivencia, está la educación indígena tradicional, de donde tenemos que extraer los conocimientos para dejar de ser objetos, para convertirnos en sujetos de nuestra propia historia, en estructuras de nuestro propio destino".

Es claro para nosotros que el objeto último de la educación que necesitamos instrumentar o que estamos instrumentando es el de PREPARAR AL HOMBRE PARA LA VIDA, enseñarlo a respetar la Naturaleza, respectar al hombre mismo, ser sencillo, trabajador, -- honrado, responsable con los intereses, con la comunidad indígena y nacional. La educación indígena en la escuela será un instrumento de lucha en contra de la miseria, de la explotación, del despojo". (35)

Para afianzar y armonizar la labor institucional de atender los más ingentes requerimientos de los sectores marginados del medio rural mexicano, se creó el 28 de junio de 1977 la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) que ha venido realizando en estrecha relación con el IMSS, CONASUPO, SAHOP, etc. una acción efectiva en favor de los campesinos y -- del país en general.

#### SEGURIDAD SOCIAL EN EL CAMPO.

En cuanto a la implantación del seguro social en el campo, el reglamento para el seguro social --

(35) "Conclusiones del Primer Seminario de Educación Bilingüe-Bicultural" Oaxtepec, Mor., 1979.

obligatorio de los trabajadores del campo de lo. de agosto de 1960, distingue entre el régimen del seguro social urbano y el del campo y en relación a éste se refiere a tres tipos de trabajadores a los --cuales protege según sus características, y estas --son:

a) Trabajadores asalariados del campo (Art. 2-Frac. I).

b) Trabajadores estacionales del campo (Art. 2 Frac. II) y

c) Miembros de sociedades locales de crédito --ejidal y de crédito agrícola (Art. 2 frac. III).

La protección que los ejidatarios reciben en --teoría por parte del Seguro Social, es por las ca--racterísticas del trabajo en el campo, mucho muy li--mitada, pues comprende solamente el de las enferme--dades y de los servicios de maternidad; a esto debe agregarse que en la realidad, la seguridad social --en el campo ha tenido tan pocos alcances, que hasta hoy, en términos generales sigue siendo un anhelo.

#### LEY DEL SEGURO AGRICOLA INTEGRAL Y GANADERO.

Esta ley se publicó en 1961 y su objeto es "re--sarcir al agricultor de las inversiones necesarias--y directas efectuadas en el cultivo, para obtener --una cosecha, cuando ésta se pierda total o parcial--mente como consecuencia de la realización de alguno de los riesgos previstos en esta ley" (Art. 2), el--Art. 5 creó la Aseguradora Nacional Agrícola y Gana--dera, S.A.

En relación a la observancia de esta ley, pue--de decirse que en los ejidos organizados y en rela--ción a la producción agropecuaria de pequeñas pro--piedades, ha tenido una efectividad relativa.

## HIGIENE Y SALUBRIDAD RURAL.

Las funciones de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, además de atender en primer término la salud general, en coordinación con el programa de bienestar social rural, tiene como fin, lograr un estado de bienestar físico, moral y social en el medio rural, que por cierto, ha tenido muy poca o casi ninguna efectividad. Sin embargo, es necesario que los objetivos de un integral programa de bienestar social rural, funcione de manera efectiva y real, porque constituyen factores determinantes en la lucha contra la contaminación de todo tipo y favorecen la preservación de valores ecológicos.

Mucho bien podían proporcionar los Centros de Bienestar Rural, en los que su personal contara con promotores responsable, eficientes y capaces. Hacen falta, mucha falta en nuestras zonas y regiones campesinas miles de médicos, enfermeras, verdaderos educadores, elementos de saneamiento ambiental, orientación nutricional, talleres simples de carpintería, costurero comunal, biblioteca popular, centros recreativos y deportivos, clubes, centros materno-infantil, centros de enseñanza de economía doméstica, salas de promoción culturales, etc.

## EXTENSIONISMO AGRICOLA.

Estrechamente relacionadas con las actividades de bienestar social rural están las del extensionismo agrícola.

La Ley de Secretarías de Estado, establece entre las funciones que corresponden a la Secretaría de Agricultura y Ganadería (hoy SARH), las siguientes; "Organizar y mantener al corriente, los estudios sobre las condiciones económicas de la vida rural del país, con objeto de establecer los medios y procedimientos para mejorarla" (Art. 9 Frac. XII).

El extensionismo agrícola es de reciente promoción en nuestro país y pensamos que tiene una gran proyección en virtud de las condiciones de claro subdesarrollo de la vida del campo en México.

En la actualidad teóricamente proporciona instrucciones y enseñanzas al campesino, sobre diversas actividades agrícolas y complementarias a la agricultura y la ganadería, en diversas formas, tanto directas y orales como impresas (Boletines, folletos, servicio técnico veterinario, etc.)

"A través de los delegados extensionistas que trabajan por zonas, el Departamento de Extensión Agrícola se dirige al campesino para ayudarlo a mejorarse en sus condiciones de vida. Cuando un delegado extensionista es asignado a una zona determinada, debe en primer lugar, ponerse en contacto con el medio y recabar datos para formular un "Programa de trabajo" en donde debe tomar en cuenta clima, suelo, comunicaciones, tipos de agricultura, técnicas usuales y problemas que confronta la zona, para luego hacer un "Proyecto" de actividades que pueden incluir":

1.- Campañas contra plagas, uso de semillas mejoradas, fertilizantes, riegos, hortalizas familiares, fruticultura, etc.

2.- Labor de divulgación de todas sus actividades.- 3.- Demostraciones agrícolas; 4.- Construcciones rurales; 5.- Asistencia técnica en materia de crédito agrícola y ganadero; 6.- Consultas diversas; 7.- Clubes juveniles rurales; 8.- Formación de promotores; etc. (36)

La labor del extensionismo ha sido hasta ahora muy pobre, pues se ha reducido al trabajo en unidades piloto a manera experimental, para extender el servicio después y despertar el interés en los

(36) "El Derecho Agrario en México" Martha Chávez P. de V. - Ed. Porrúa.

gobiernos locales.

En conclusión, pensamos que la labor del extensionismo requiere de un mayor impulso y apoyo económico y técnico, así como de promoción a nivel general por medio de una acción multidisciplinaria, pues bien realizada su labor, puede contribuir de modo muy significativo en la solución del problema agrario de México.

### 8.- EL TRABAJO.- DEFINICION Y CLASIFICACION.

Entre los factores de la producción, deliberadamente hemos considerado al trabajo, integrado al rubro general del factor humano, por razones que se derivan de su propio concepto.

DEFINICION.- Entendido el trabajo como acción de trabajar y sinónimo de ocupación y labor, en términos económicos se le ha definido como "La actividad consciente y racional del hombre encaminada a la incorporación de utilidades a las cosas".- (37)

"Sólo el hombre trabaja. Los animales y las máquinas, en ciencia económica no trabajan, aunque vulgarmente se diga de una máquina o una bestia -- que trabajan bien. Sólo el hombre trabaja, porque sólo el hombre desarrolla una actividad o conjunto de actos en forma consciente y racional. Actividad que ha de ser encaminada a la creación de satisfactores, es decir, a un fin económico, que es lo que diferencia el trabajo del deporte. (38)

También se ha definido el trabajo como "un desarrollo ordenado de las energías humanas, ya sean psíquicas o corporales y dirigido hacia un fin económico". (39)

De las anteriores definiciones deducimos, que toda actividad consciente, encaminada a producir -- satisfactores de carácter económico es trabajo. -- Por tanto, si la actividad supone un conjunto de -- actos a través de los cuales se manifiesta la vo-- luntad, y si ésta debe ser consciente y ello impli-- ca el ejercicio de la razón, concluimos que en -- efecto, el trabajo es por principio una actividad-

(37) "Economía Política" de Felipe López Rosado. Ed. Porrúa.

(38) Ibidem.

(39) Heller W. "Trabajo".- Diccionario.



eminentemente humana.

CLASIFICACION.- Además de la elemental clasificación del trabajo en los dos sentidos clásicos- diríamos: intelectual y manual; existen otras clases de trabajo que en rigor se contienen en la clasificación anterior, a saber: trabajo productivo e-improductivo, trabajo de invención y de imitación, -calificado y no calificado, autónomo y asalariado.

En obvio de tiempo y dada la simplicidad de - la anterior clasificación, sólo nos ocuparemos de - la primera.

Entiéndese por trabajo productivo, aquel que - se efectúa para crear cosas materiales; y se preten - de hacer entender que es trabajo improductivo aque - lla actividad que aunque sea consciente y racional - no crea objetos materiales, ejemplos: el abogado -- que aconseje a su cliente. Sin embargo, de acuerdo - con la definición del concepto trabajo, hemos enten - dido que producir es incorporar utilidad a las co - sas; y en el caso de los trabajos "improductivos" - como los servicios profesionales, es evidente que - también son de utilidad social y por lógica elemen - tal resultan ser trabajos productivos.

## 9.- ASPECTOS CUALITATIVOS Y CUANTITATIVOS DEL TRABAJO PRODUCTIVO EN EL CAMPO.

El análisis del factor trabajo en la producción agropecuaria, en relación a los aspectos cualitativo y cuantitativo, resulta muy interesante por las razones siguientes:

En primer lugar, porque dadas nuestras características de subdesarrollo general, el elemento humano que participa en los procesos productivos agrícolas y ganaderos, presenta evidentes signos de incipiente calidad e insuficiente cantidad que se reflejan fundamentalmente en los bajos índices de productividad.

Es claro que en el nivel actual de nuestro desarrollo, requerimos cada vez más de una mayor y mejor capacitación y habilidad práctica en la realización de nuestras actividades laborales de todo tipo. En México es un imperativo hacer bien las cosas. De lo anterior se desprende la necesidad inaplazable de instrumentar una educación para el desarrollo. Es prioritaria la necesidad de crear más escuelas técnicas e institutos tecnológicos de nivel básico y superior en donde deben formarse y capacitarse los cuadros de calidad laboral que demanda el desarrollo económico y social de la Nación. Pero debemos decir, que no sólo es necesario que nuestra población productiva real y potencial se vaya capacitando en lo técnico. Sino además, al propio tiempo que adquiere el dominio de las herramientas, de las máquinas, de los manuales prácticos y todo el instrumental técnico que se emplea en la producción, debe también formarse en lo moral y en lo ético, y que éste le permita conformar un elevado sentido de responsabilidad social y de conciencia nacionalista, que la convierta en la fuerza de trabajo calificada y con sentido humanista y por ende, en fuerza productiva que pueda construir el verdadero progreso nacional.

En lo tocante al aspecto cuantitativo del trabajo en el sector agropecuario, las estadísticas recientes indican que los porcentajes han disminuido su ritmo de crecimiento en comparación con otros sectores como el industrial y el de servicios.

El Censo de 1970 registró que todavía la población económicamente activa en la actividad primaria (agricultura, ganadería, silvicultura etc.) era cuantitativamente importante, pues representó el 40.23% de la fuerza de trabajo total, seguida de la de servicios con 31.81% mientras que la actividad secundaria (industria) absorbió el 22.29%. Sin embargo, en términos comparativos, la proporción disminuyó de 55.8% en 1960 a 40.25% (incluida la actividad de la caza, pesca y silvicultura) en 1970.

Esta disminución fundamentalmente se debió a la fuerte inmigración de campesinos de la que ya hemos hablado en páginas anteriores, motivada como ya se ha expresado, por situaciones diversas, pero principalmente por la búsqueda de medios más adecuados para la satisfacción de sus necesidades.

Por otra parte, y para precisar aún más el aspecto que nos ocupa, analicemos las estadísticas siguientes:

Según los datos del Censo de 1970, 43 de cada 100 mexicanos mayores de doce años, participan en la producción de mercancías y servicios. Quiere esto decir, que por cada 100 persona que trabajan, existen 57 que no lo hacen desde el punto de vista "Productivo", pues 37 se dedican a labores domésticas, 12 son estudiantes y el resto no tiene ocupación concreta. En cuanto a los desempleados, las cifras son muy imprecisas, pues debe considerarse la subocupación y la apariencia de empleo, como el

trabajo en el campo, en el que los jornaleros sólo trabajan en una época del año así como la semiocupación en la ciudad. En lo relativo al subempleo y desempleo, aún cuando las estadísticas sean inciertas, es evidente que existen en el país en proporciones cada vez más graves, y la mejor prueba de ello la tenemos en la creciente marginalidad y en el bracerismo.

La alternativa ante este panorama complejo y contradictorio de nuestro desarrollo pudiera darse -pensamos-, en la realización de proyectos de desarrollo socio-económico, de carácter regional, diseñados por una parte, para lograr el arraigo campesino a partir de la existencia de fuentes diversas de empleo (pensemos en la agroindustria) justamente remunerado en función de la calidad laboral, que sea resultante de la formación y capacitación que lleve a cabo un adecuado y eficaz sistema de educación técnica nacional, y, por otra parte, en la armonización de los factores anteriores con la plena observancia de nuestras leyes del trabajo y agrarias.

## 10.- BASE JURIDICA CONSTITUCIONAL DEL FACTOR TRABAJO (ART. 123) LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

La obra trascendental del histórico Congreso Constituyente de Querétaro de 1917, en el Capítulo relativo al trabajo y la previsión social, se había de concretar, para fundamentar la legislación del trabajo orientada a la realización de la justicia social, en el Art. 123; cuyas disposiciones son aplicables a "obreros, jornaleros, empleados y artesanos" es decir, a todas las ramas de la producción económica y en general a todas las relaciones laborales surgidas de un contrato de trabajo.

Establece la duración de la jornada máxima de acuerdo con el tipo de trabajo, diurno o nocturno, lo mismo que el pago de la jornada para los menores de edad y para las mujeres, así como el pago de las horas extras. Fija el salario mínimo que deberá disfrutar el trabajador, considerando como tal, el que sea suficiente para satisfacer sus necesidades normales, su educación y sus placeres honestos, protege el salario del trabajador de toda clase de descuentos por adeudos o por embargos. Establece que el salario debe ser pagado en efectivo y no permite hacer el pago con mercancías, vales, fichas o cualquier otro signo que pretenda sustituir la moneda.

Señala la obligación de las negociaciones agrícolas, industriales y mineras o de cualquier clase de trabajo, de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas a los trabajadores, mediante el pago de rentas vencidas, así como la instalación de escuelas, enfermerías y demás servicios municipales".

Una de las fracciones más importantes del Art. 123, es la XIV, que considera a los empresarios como responsables de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores sufridas con motivo o en el ejercicio de su labor. Los em

presarios deberán indemnizar a sus trabajadores, tomando en consideración las consecuencias de los riesgos.

El Art. 123 concede a los trabajadores el derecho para asociarse en defensa de sus intereses, formando sindicatos y asociaciones profesionales, etc. Con el fin de proporcionar un arma de defensa, se concede a los trabajadores y a los patrones el derecho de huelga y el de paro, respectivamente fijando las condiciones que deben reunirse para que se consideren movimientos lícitos. Las diferencias o conflictos de las relaciones obrero-patronales, se someten a la decisión de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, formada por representantes de los obreros, de los patrones y del gobierno.

Declara de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social que comprende los seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, etc.

En 1960 se adicionó a este artículo el apartado "B" que en 14 fracciones establece los derechos básicos de los trabajadores al servicio del Estado.

#### LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

El Congreso de la Unión sancionó, la Ley Federal del Trabajo del 18 de agosto de 1931, reglamentaria del Art. 123, la cual fue derogada por la de primero de mayo de 1970.

Siendo congruente con el carácter dinámico del Derecho Laboral, esta Ley incorpora a grupos de trabajadores del campo, servicio doméstico, deportistas profesionales, agentes viajeros, actores, etc. que anteriormente quedaban fuera de la protección jurídica laboral de manera expresa.

En cuanto a las relaciones de trabajo en el campo, coincidimos con los criterios de algunos teóricos (40) que opinan que el problema de los campesinos debe resolverse principalmente, mediante la aplicación del Art. 27 Constitucional; pero la legislación del trabajo es importante y debe complementar el marco jurídico en que deberá realizarse la justicia agraria en México, para lo cual se pueden combinar, con fundamento en nuestra legislación social, las dos formas de producción la social propiamente dicha (ejidal y comunal) y la liberal progresista (de propiedad privada con sentido social).

La Ley Federal del Trabajo se esfuerza en equiparar a los trabajadores del campo con los de la ciudad, para lo cual establece el término "trabajadores del campo"

Art. 297.- Trabajadores del campo son los que ejecutan los trabajos propios y habituales de la agricultura, de la ganadería y forestales, al servicio de un patrón.

El Art. 280 de la citada ley contiene el principio de estabilidad en el trabajo al disponer que los trabajadores del campo que "tengan una permanencia continua de tres meses o más al servicio de un patrón, tienen a su favor la presunción de ser trabajadores de planta".

En relación a los contratos de aparcería y arrendamiento agrícola, el Art. 281 establece: "El propietario del predio es solidariamente responsable con el arrendatario, si éste no dispone de elementos propios suficientes para cumplir las obligaciones que derivan de las relaciones con sus trabajadores".

(40) Diego G. López Rosado.

En general, el Art. 80. del Título Sexto contiene disposiciones que tratan sobre los derechos y las obligaciones de los patrones:

Art. 282.- "Las condiciones de trabajo se redactarán por escrito observándose lo dispuesto en el Art. 25 y siguientes".

Art. 283.- Los patrones tienen las siguientes obligaciones:

1.- Pagar los salarios precisamente en el lugar donde preste el trabajador sus servicios y en períodos de tiempo que no excedan de una semana.

2.- Suministrar gratuitamente a los trabajadores habitaciones adecuadas e higiénicas, proporcional al número de familiares o dependientes económicos, y un terreno contíguo para la cría de animales de corral;

3.- Mantener las habitaciones en buen estado, haciendo en su caso las reparaciones necesarias y convenientes;

4.- Mantener en el lugar de trabajo, los medicamentos y material de curación necesarios para primeros auxilios y adiestrar personal que los preste.

5.- Proporcionar a los trabajadores y a sus familiares, asistencia médica o trasladarlos al lugar más próximo en el que existan servicios médicos. También tendrán las obligaciones a que se refiere el Art. 504 fracción II de esta ley.

6.- Proporcionar gratuitamente medicamentos y material de curación en los casos de enfermedades tropicales, endémicas y propias de la región y pagar el 75% de los salarios hasta por 90 días; y



7.- Permitir a los trabajadores dentro del predio: a) tomar en los depósitos acuíferos el agua que necesiten para sus usos domésticos y sus animales de corral; b) la caza y la pesca para usos propios, de conformidad con las leyes; c) el libre tránsito por los caminos y veredas establecidos, siempre que no sea en perjuicio de los sembrados y cultivos; d) celebrar en los lugares acostumbrados sus fiestas regionales; e) fomentar la creación de cooperativas de consumo entre los trabajadores; f) fomentar la alfabetización entre los trabajadores y sus familiares.

Art. 284.- Queda prohibido a los patronos:

1.- Permitir la entrada a vendedores de bebidas embriagantes.

2.- Impedir la entrada a vendedores de mercancías o cobrarles alguna cuota, y,

3.- Impedir a los trabajadores que críen animales de corral dentro del predio contiguo a la habitación que se hubiera señalado a cada uno.

Queremos concluir el presente capítulo con las siguientes consideraciones: Es claro que el contenido de la legislación laboral, tiene en lo general, una esencia proteccionista y reivindicadora para las masas trabajadoras mexicanas; y que ello es consecuente con los afanes de justicia, libertad y nacionalismo internacionalista de la Revolución Social de México como expresión de la lucha de clases" (41).

Es claro también que nuestra situación de subdesarrollo socio-económico, mantiene en la realidad mexicana todavía un ambiente de injusticia social que es contrario a la esencia de nuestras supremas Leyes. Por ello afirmamos, es necesario que estas Leyes tengan aplicación práctica general, sectorial

(41) "La Revolución Social de México".- Manuel González Ramírez. Ed. Fondo de Cultura Económica.

y regional geográficamente hablando.

Ningún mexicano consciente ignora, que la legislación del trabajo en el medio rural, no ha pasado de ser en lo general, sino un conjunto de preceptos justos y vigentes en teoría, pero casi sin ninguna aplicación práctica, y esta situación, -pensamos- debemos actuar en consecuencia- no debe continuar. El Estado tiene el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución. Y sobre esta base, consideramos que debe promoverse, por todos los medios lícitos -que los hay muy amplios-, la organización y la capacitación jurídica y política de nuestra población campesina. Todos los sectores progresistas (individuos y asociaciones e instituciones) deben aportar su parte en la magna tarea de combatir la ignorancia de nuestros procesos de lucha sociales y de nuestras leyes- que son su expresión sintética, para superar ya, los absurdos esquemas que mantienen cerradas las conciencias de los mexicanos.

## C A P I T U L O     I I I

## EL FACTOR FINANCIERO

## S U M A R I O :

- 1.- Concepto e Importancia.
- 2.- Finanzas Públicas y Finanzas Privadas.
- 3.- El Crédito Agrícola.
- 4.- Generalidades y Clases de Crédito. (De avío, -  
Hipotecario, Refaccionario, etc.).
- 5.- Leyes de Crédito.

\* \*

## 1.- CONCEPTO E IMPORTANCIA.

Definir la significación del factor financiero en la producción, resulta ser, para quien no es muy versado en estudios y conocimientos de Ciencia Económica, un quehacer un tanto cuanto complejo; -- sin embargo, argumentar con posibilidad de convencer al lector, acerca de la importancia de dicho -- factor en el desarrollo económico general y agropecuario en particular del país, es a no dudarlo, a -- la vez que interesante, una tarea verdaderamente complificada.

Veamos: el diccionario de la lengua castellana, en relación al vocablo factor, lo identifica en una de sus acepciones con el término elemento, causa: "Los factores de una crisis económica " -M. - - (del lat. Factor, el que hace), (42)

"En cuanto al concepto finanzas, se trata de un galicismo en el sentido de hacienda, caudal o dinero; y financiero a su vez, deriva del francés (financier) que significa literalmente hacendista, capitalista, banquero o bolsista, en tanto que como adjetivo es un término cuyo significado tiene relación con la hacienda pública: sistema financiero". - (43)

Con fundamento en las anteriores expresiones en un sencillo razonamiento deductivo, concretamos lo siguiente:

El factor financiero en el ámbito económico de la producción, no es otra cosa, que el elemento dinero o el recurso capital, que se aplica como - -

(42) Diccionario "Pequeño Larouse Ilustrado"

(43) Ibidem.

coadyuvante necesario en el desarrollo de los procesos productivos, tanto en su sentido real (dinero contante y sonante o dinero en efectivo), como en sentido factible derivado de la confianza, es decir, como crédito.

Sin el menor asomo de afán dogmatizante, sino por el contrario, con ánimo de propiciar la polémica como medio didáctico en torno a nuestras apreciaciones, queremos dejar, tal como ha quedado expuesto nuestro punto de vista acerca de la significación del factor financiero, y deliberadamente -- cortar todo abundamiento en significaciones de carácter técnico, que en otras circunstancias pudieran hacerse, para pasar a centrar nuestro interés en lo referente a la importancia del factor en cuestión.

En un inicial enfoque y tratando de satisfacer una curiosidad general, podemos decir de modo contundente y definitivo que la importancia del factor financiero en el desarrollo agropecuario en nuestro país, no está en modo alguno sujeta a especulaciones, y que, simple y llanamente y al margen de opiniones encontradas, es fundamental e imprescindible como medio para alcanzar nuestros objetivos de desarrollo nacional.

Ahora bien, tratemos de ampliar el panorama, para ver si podemos acceder a concepciones de mayor contenido y significación que permitan satisfacer este natural y personal interés de comprender a profundida las cosas.

El proceso socioeconómico histórico de nuestro país, desde la conquista Española" en 1521 y a partir de su nacimiento como Nación-Estado -primeras décadas del siglo XIX-, se ha caracterizado en lo general, por una marcada indefinición en la funcionalidad de los sistemas económicos, lo cual es

claramente explicable dada nuestra diversidad de condiciones sociológicas y culturales, que han hecho sentir su presencia de modo importante como realidades indiscutibles.

Durante las tres centurias de coloniaje, con características predominantemente feudales, favorables a los intereses peninsulares y criollos, se fueron gestando paulatinamente las condiciones que contenían en germen, los caracteres de la modernidad socioeconómica y política de México, mismos que, durante todo el siglo XIX, se manifestarían en forma amplia, mediante el impulso reformador de nuestro movimiento de independencia. Sin embargo, el proceso de cambio fue lento y ardua fue la lucha por la instauración de los esquemas liberales sobre los intereses conservadores que bloqueaban el desarrollo de la modernidad de tendencia individualista y capitalista.

Es hasta finales del siglo pasado y a principios del actual, cuando de un modo preponderante y definido, comienza a desarrollarse a nivel urbano y ya como sistema, lo que podríamos llamar el capitalismo mexicano. Y cabe aclarar, desde este momento de nuestro análisis, que el origen del capitalismo en México, dadas las condiciones estructurales de su crecimiento (paz porfiriana) tuvo un carácter dependiente y de clara subordinación a los intereses colonilistas e imperiales. Es decir, "los problemas relativos al surgimiento y evolución de un sistema impuesto por la fuerza y dependiente estructuralmente desde su origen, sistema o formación socioeconómica basado en la propiedad privada de los medios de producción, el motivo de lucro, la producción para el mercado y formas determinadas de división nacional e internacional del trabajo, esto es, definitivamente capitalista pero dentro

del "capitalismo del subdesarrollo". (44)

El estudio con fines de cuantificación real - del crecimiento del recurso capital en la economía nacional, como factor de la producción, ofrece, -ya lo hemos dicho- muy serias dificultades; sobre todo por falta de una información eficiente y veráz de parte de los organismos abocados a tal función, tanto públicos como privados, además del burocratismo y la rutina que agota y predispone negativamente a los empleados y funcionarios menores, así como a la falta generalizada de criterios positivos en materia de información y estadística. No obstante, pasemos a exponer algunas opiniones muy autorizadas al respecto:

"A diferencia de lo que ocurre en otros países -Francia, Estados Unidos, Inglaterra, Japón, -- Suecia, La URRSS-, en donde las investigaciones sobre la riqueza y sobre el capital nacional, han merecido creciente atención desde hace décadas, en México poco se ha trabajado hasta ahora en el estudio sistemático del potencial productivo". (45)

"Con todo, disponemos de varias estimaciones que dan una idea del monto y las tendencias de crecimiento del capital nacional: según ellas, el capital ha crecido apreciablemente en las últimas décadas, elevándose además, la relación producto-capital" (46). No consideramos necesaria la transcripción estadística.

(44) "Dependencia y Cambios Estructurales" - Fernando Carmona de la P. Ed. Inst. de Inv. Económicas UNAM.

(45) "México: Riqueza y Miseria" Alonso Aguilar M. y Fernando Carmona. Ed. Nuestro Tiempo - Ed. 1967.

(46) *Ibidem*.

Y a qué ritmo ha crecido el capital de la Nación en los últimos años?, se pregunta Alonso Aguilar, uno de los autores de "México: Riqueza y Miseria" y contesta: "la verdad es que, a pesar de todo lo que suele decirse respecto al supuestamente impetuoso y ejemplar desarrollo económico de México, - lo que concretamente ha ocurrido en materia de formación de capitales es bien modesto" (47) Sin embargo, abundando mayormente en el análisis, el citado autor sostiene más adelante: "subrallando una primera tendencia general en el proceso de acumulación de capital: "el capital y con él la capacidad productiva de la economía nacional ha crecido en los últimos años".

Es incuestionable -pensamos por nuestra parte- el incremento creciente y sostenido aunque concentrado y centralizado y con grandes desequilibrios, del capital nacional, entendido como recursos potencial productivo en sentido amplio. Pero sería de desearse que al mismo tiempo y en la misma proporción se hubiera incrementado como elemento disponible y suficiente para los intereses de desarrollo económico y social en su conjunto. Dicho en otros términos, estamos sugiriendo que los ya abundantes recursos financieros del país, orienten sus efectos hacia el desarrollo general de la nación, y no preferentemente como ha sucedido hasta ahora, al mero negocio del dinero.

Durante el desarrollo de un ciclo de conferencias que la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales organizó en el mes de octubre de 1970 sobre la problemática nacional, en las que intervinieron notables intelectuales del país, uno de los ponentes, don Leopoldo Solís M. en una parte de su muy clara disertación sobre el desarrollo económico de México, expresó:

"Los principales acontecimientos de México ac

(47) Ibidem.



tual y del desarrollo económico del país, sólo pueden ser explicados y entendidos como el fruto de un largo y continuo proceso de formación de capital, que se inició desde el siglo pasado, fundamentalmente desde principios del porfiriato (1876) con la construcción de ferrocarriles. Este proceso se interrumpió y tuvo un retroceso poco antes y durante la Revolución Mexicana y no pudo recuperarse hasta después de la gran depresión (1929-33, EEUU), cuando importantes cambios estructurales, ocurridos en especial durante el período cardenista, sentaron las nuevas bases y consolidaron la formación de infraestructura, en la que se ha sustentado el crecimiento económico posterior a 1940, dividido en 2 etapas: la inflacionaria y con devaluaciones ocurrida entre 1940 y 1957, y la presente, de desarrollo económico con estabilización de precios y del tipo de cambio a partir de esa fecha" (48)

De inmediato anotamos que en la relación a la parte final del párrafo anterior, debemos tomar en cuenta la etapa actual en la que la inflación y devaluación de finales de 1976 a la fecha, han estado presentes, con sus correspondientes efectos en materia de precios y tipo de cambio de nuestra moneda.

El problema presente de nuestra economía (crisis inflacionaria y devaluación), nos permitimos opinar de soslayo que tal vez entre otras causas obedezca de acuerdo a los criterios autorizados de los tratadistas citados en el presente trabajo a los siguientes:

a) A pesar del rápido crecimiento observado en la mayoría de los renglones del sector industrial -antes de la presente crisis-, este en su conjunto no ha sido capaz de absorber gran parte del excedente de mano de obra proveniente tanto del campo como del aumento natural de la población, lo que -

(48) "Los Problemas Nacionales" - Ed. Serie Estudios 23 - -  
Fac. de Ciencias Políticas y Sociales UNAM.

agrava el índice de subempleo en las zonas rurales, fomentando el bracerismo.

b) La tendencia al desequilibrio presupuestal - por falta de una adecuada y eficaz captación de recursos por la vía tributaria (necesidad de una profunda reforma fiscal).

c) Existía como todavía existe un claro déficit en la balanza de pagos, etc.

Hemos expuesto hasta aquí, que el proceso de -- formación de capitales en nuestro país, se inició con claridad y amplitud durante la dictadura porfiriana, sobre todo mediante la penetración de las -- inversiones extranjeras. Ahora bien, al abordar de modo específico y en este mismo orden temático, el análisis de la estructura financiera del país y tomando en cuenta que su evolución ha sido, a un -- tiempo, causa y efecto del crecimiento de la capitalización general en nuestro proceso económico, -- apuntamos lo siguiente:

El sistema financiero mexicano propiamente dicho habrá de surgir y desarrollarse con gran fuerza a partir de la fundación del Banco de México en 1925, en tanto que sus antecedentes a nivel de instituciones, lo encontramos en 1864 cuando se fundó la primera institución bancaria del país: el Banco de Londres y México, que en principio operó totalmente con capital británico y posteriormente pasó al control del capital financiero francés.

"En el renglón bancario, el capital francés tenía una posición dominante, correspondiéndole el -- control directo de cerca de la mitad de los capitales totales del ramo; a ello debe agregarse la participación en otros cinco bancos con capitales de -- 32 millones de pesos. Bajo su control se encontraban las tres instituciones de crédito más importan

tes del país, que eran el Banco Nacional de México, -- el Banco Central Mexicano y el Banco de Londres y México" (49)

El sistema bancario en nuestro país sin discusión ha venido creciendo de un modo impresionante -- a partir de 1925 con la fundación del Banco Central o Banco Unico de Emisión que es el Banco de México.

Por otro lado, la importancia de la actividad financiera puede apreciarse por la cantidad de recursos de que dispone. Y en este sentido, y sin desconocer el papel fundamental de las finanzas del sector público, don Diego G. López Rosado en su obra "Problemas Económicos de México", refiere: -- "las instituciones de crédito privadas del país manejaron en 1971, recursos por 138.7 mil millones de dólares, equivalentes a un poco menos de la tercera parte del producto nacional bruto de ese mismo año, que fue de 455.4 miles de millones, ni el gobierno federal, sumado a los organismos descentralizados y empresas públicas, representa una fuerza financiera tan tremenda". Y continúa diciendo: " si consideramos el carácter oligopólico de la misma, en que -- tres instituciones dominan el campo del crédito privado, comprendemos en todo su alcance la necesidad inaplazable de someter a una política monetaria y crediticia de desarrollo, a este coloso de la economía mexicana". (50)

La importancia del factor financiero en lo general y como recurso para el desarrollo en nuestra realidad económica, ha quedado pues expuesto en forma abierta aunque muy breve.

---

(49) "México en la Orbita Imperial" - José Luis Ceceña - Ed. - El Caballito. Inst. de Inv. Económicas. UNAM.

(50) "Problemas Económicos de México" Diego G. López Rosado - Ed. Im. Universitaria.

## 2.- FINANZAS PUBLICAS Y FINANZAS PRIVADAS.

En este punto del presente trabajo, hemos querido hacer el correspondiente análisis -desde luego muy somero- del factor financiero en los sectores fundamentales de la economía del país, de los cuales, es a un tiempo, sostén e impulso; por dos razones principales:

La primera, para señalar su importancia en particular y conocer, así sea panorámicamente su actual situación y,

La segunda, -la más compleja-, para tratar de encontrar algún indicio de su proyección a futuro inmediato o próximo.

El concepto de finanzas, aunque vago e impreciso, casi siempre se le ha identificado con las cuestiones de dinero.

Las finanzas públicas en México comprenden, podemos decir, de un modo general, el conjunto de mecanismos y procedimientos que con fundamento en los estudios específicos conducentes, llevan a cabo las entidades de la administración pública en el ramo monetario y crediticio, para dar cumplimiento a los objetivos gubernamentales, a través de los ingresos, los gastos y la deuda pública. Ahora bien, hemos mencionado los conceptos "objetivos gubernamentales" y a este respecto podemos considerar que, en los estados de derecho contemporáneos con características de economía mixta, y México es uno de ellos, pueden citarse como principales objetivos gubernamentales los siguientes:

Coadyubar el desarrollo económico, elevar los niveles de empleo, combatir la inflación, mejorar las condiciones socio-económicas y en general, los niveles de vida de las mayorías, disminuir las desigualdades y desequilibrios socio-económicos y cultu

rales, etc.

En tal virtud, es obvio que los objetivos de -- los gobiernos y sus atribuciones y funciones que -- cada vez son más amplias, no podrían cumplirse si -- no cuenta con los suficientes recursos de carácter -- financiero para tal efecto. De aquí que resulte, -- en la esfera administrativa, de particular impor -- tancia, y constituya un favor de primer orden para -- el desarrollo de nuestro país, el poder disponer -- de los medios crediticios y monetarios en forma ca -- da vez más abundante, ya sea que provengan de los -- ejercicios regulares de la recaudación, con base -- en racionales y adecuadas políticas fiscales que -- al efecto se implementen, ya sea que provengan del -- exterior en forma de empréstitos garantizados por -- nuestras capacidades de pago, derivadas a su vez -- de nuestra potencialidad productiva y de nuestros -- recursos naturales; todo lo cual presupone, la fun -- cionalidad de la actividad financiera del sector -- público.

Sin embargo, aún aceptando que todo el sector -- financiero de control estatal, fuera óptimamente -- eficiente tal como ahora se encuentra estructurado -- esto es, teniendo como fundamento al Banco de Méxi -- co y derivado de este pilar, un conjunto de insti -- tuciones nacionales de crédito o bancos oficiales -- que en total en este momento no pasan de 30 insti -- tuciones, entre las que destacan la Nacional Finan -- ciera, el Banco Nacional de Obras y Servicios Pú -- blicos, el Banco Nacional de Crédito Rural, etc., -- aunado al más importante órgano de crédito del go -- bierno (Secretaría de Hacienda y Crédito Público), -- es claro que los recursos financieros que en con -- junto manejan todos estos organismos, resultan ser -- cuantitativamente insuficientes, si consideramos la -- magnitud de las inversiones que requiere el desa -- rrollo nacional.

Por otra parte, si por insuficiencia en la recaudación fiscal, ya sea por los vicios en el procedimiento que originan la evasión, o por inadecuadas o mal controladas reformas tributarias, no cubrimos nuestro presupuesto, y para seguir impulsando nuestro desarrollo general se tiene que seguir recurriendo al endeudamiento externo -cada vez más abultado-, que en la actualidad rebasa el orden de los ochenta mil millones de dólares, cifra superior a la de cualquier país de América Latina incluyendo el Brasil, no podemos menos que reconocer que la realidad en este aspecto, en las condiciones actuales, es agudamente problemática.

Mientras tanto, ya hemos explicado en anteriores páginas que los recursos financieros del sector bancario privado han crecido extraordinariamente, como consecuencia del crecimiento general de la economía, a partir del auge industrial de las décadas del 40 al 70; y sabemos que por su naturaleza, la actividad económica del sector privado se orienta fundamentalmente a fines de lucro, y no de modo preferente a la reinversión en el ámbito nacional para la creación de empleos; y si, siendo objetivos, sabemos que la captación del ahorro y la capitalización creciente de la nación es producto del trabajo de todos los mexicanos, es decir, de la sociedad en su conjunto; y que en las condiciones actuales en que viene operando, ya no beneficia sino que perjudica a los intereses de las mayorías nacionales, entre otras razones porque propicia las prácticas especulativas con divisas (principalmente dólares), etc. entonces comprendemos, por alguna de sus causas, la crisis inflacionaria y monetaria que padecemos. Ahora bien, partiendo de esta realidad comprendemos también el entrampamiento en que se encuentra el Estado Mexicano que lo inhabilita para la efectiva realización de sus funciones como representante de los intereses generales de la nación.

Sin embargo, no debemos olvidar que el estado es ante todo un ente jurídico soberano, una entidad de mando que en nuestro país se sustenta en el Derecho y como tal es persona moral, cuyos deberes se cumplen en la realización del bien común (su misión primordial), y entre sus facultades está, la de dictar leyes y decretos que fundamenten su intervención en la vida económica del país.

En tal virtud y con fundamento en lo expresado, puede, si las condiciones objetivas de la realidad económica nacional lo demandan, establecer jurídicamente la aplicación y orientación de los recursos financieros del país a través del manejo y control directo de toda la actividad bancaria. En otros términos, estamos sugiriendo la posibilidad, y en las condiciones de la actual crisis, la necesidad de la nacionalización de la banca privada en México, a efecto de que los recursos financieros con que cuenta nuestro país, se constituyan en los medios disponibles que la nación pueda aplicar a la generación de empleos de modo inmediato, y, en conjunto, para garantizar la realización efectiva de los planes económicos y sociales, en el marco ya no sólo del mero crecimiento de la producción, como hasta ahora ha ocurrido, sino del verdadero desarrollo socioeconómico y cultural de México, que supone equilibrio y armonización de los factores de la producción y sobre todo, libertad y justicia social, como supremos valores que le dan sentido a todo esfuerzo.

### 3.- EL CREDITO AGRICOLA.

En las condiciones actuales de nuestra economía general y agrícola en particular, no puede concebirse el progreso económico sin el crédito. - -  
 "Pues la mayor parte de la riqueza, según lo apunta el maestro Cervantes Ahumada, es riqueza crediticia "por el crédito se desenvuelven y multiplican los capitales y se realiza el fenómeno de la producción" (51)

Ya hemos señalado con anterioridad que el sistema bancario y crediticio mexicano se ha fortalecido extraordinariamente en las últimas décadas y representa el formidable recurso que puede impulsar el desarrollo nacional, sobre todo por los volúmenes de capital que maneja la banca privada.

Pero no obstante esta realidad, se observa -- que la política crediticia tiende fundamentalmente a dirigir el crédito en lo general, al fomento de inversión productiva orientada a la exportación y hacia la vivienda, por cierto no siempre popular; y es sabido que el crédito a la agricultura no se ha extendido a los núcleos mayoritarios del campo, en consecuencia, ha sido a todas luces escaso, a excepción de la agricultura de exportación y de escala, y sobre garantía de propiedad privada agrícola y/o ganadera.

"El problema del crédito agrícola es bien conocido por todos y no debe elaborarse aquí. El pequeño campesino, el agricultor recién establecido o independizado por la Reforma Agraria, no tiene acceso a la banca privada, Recordemos tan sólo que esto es así no porque la banca privada se niegue a cooperar con los programas nacionales ni por su mala voluntad hacia el campesino. Las causas son de tipo económico y técnico: el pequeño agricultor, no pue-

(51) "Títulos y Operaciones de Crédito" - Raúl Cervantes Ahumada. Ed. Herrero -9a. Ed. 1976.



de ofrecer las garantías que requiere un banquero privado; muchas veces carece del conocimiento o de la experiencia necesaria para manejar eficientemente las sumas fiadas en efectivo y, por lo tanto, es difícil recuperarlas; y, por último, su reducida escala de operación dificulta mucho la administración y eleva su costo.

Además, el agricultor necesita el crédito no sólo para financiar sus inversiones, sino inclusive para alimentarse durante los largos períodos que separan una recolección y cosecha de la otra. Eso lo diferencia de la mayoría de los negocios en otros sectores, que proveen un flujo más o menos constante de ingresos.

Queda pues a merced del prestamista local, quien presta sus servicios a un precio notoriamente alto. A veces es el comerciante local quien paga anticipos por el futuro producto y así afianza su poder monopolista frente al productor". (52)

De la exposición anterior no debe desprenderse una actitud pesimista. Todo lo contrario, en las condiciones actuales de la realidad campesina, en los que fundamentalmente, por la naturaleza jurídica de tipo de tenencia de la tierra del grueso de los hombres del campo, la obtención del crédito no tiene que procurarse como única vía, por los procedimientos que supone relaciones particulares entre instituciones privadas e individuos, sino precisamente a través de formas de organización en las que los campesinos resulten jurídica, económica y técnicamente auténticos sujetos de crédito. En otros términos, el financiamiento debe llevarse a cabo mediante la organización campesina para la producción agropecuaria, que puede comprender diversos matices, desde los elementales créditos lo-

(52) Salomón Eckstein: "Revista del México Agrario" - Año 3 Vol. II 1970.

cales de carácter ejidal o comunal, hasta las formas más funcionales de cooperativismo y colectivización. Y es aquí, donde el Estado tiene que intervenir para desempeñar la función que en las actuales condiciones no llena la banca privada.

#### 4. - GENERALIDADES Y CLASES DE CREDITO. (DE AVIO, HIPOTECARIO, REFACCIONARIO).

Como sucede frecuentemente con muchos otros conceptos usuales en la teoría económica, no existe una definición del concepto "crédito" que sea aceptada por todos los autores.

El maestro Sergio Domínguez Vargas sostiene que el crédito es el cambio, pero no en el espacio sino en el tiempo.

"El cambio de una riqueza presente por una riqueza futura". (53) La característica esencial del crédito es sin duda la confianza, "en su origen etimológico, el crédito supone un acto de fe: credtum, credere: creer (54).

Otras definiciones para mejor comprender el concepto son las siguientes:

"Crédito es la confianza en la posibilidad, voluntad y solvencia de un individuo, por lo que se refiere al cumplimiento de una obligación contraída" y "crédito es el cambio de un bien presente por una promesa de pago". (55)

En la operación de crédito intervienen tres elementos: primero el préstamo, segundo la plazo y, tercero la confianza. El préstamo consiste en la entrega de un bien o de una cierta cantidad de dinero que una persona hace a otra. El plazo es el tiempo que media entre la entrega del bien y su devolución y la confianza es la creencia de que el bien será reembolsado en el término convenido. Los

---

(53) "Teoría Económica" de Sergio Domínguez Vargas - Ed. Jurídica, Méx.

(54) Ibidem.

(55) "Problemas Económicos de México" Diego G. López Rosado Ed. Imp. Universitaria.

beneficios de las actividades crediticias son muy variados. Entre las principales ventajas se pueden mencionar las siguientes: poner el capital a disposición de quien no lo posee y facilitar la disponibilidad de esos capitales a quienes tienen aptitudes para utilizarlos (sujetos de crédito); colocar los fondos de los lugares en donde abundan a donde son escasos -esta ventaja no siempre se realiza;- facilitar el uso del pequeño ahorro (de pequeños - pero abundantes ahorros se forman grandes volúmenes de capital que se pueden aplicar a empresas -- productivas importantes); y en fin, entre las más-novedosas e importantes ventajas, se cuenta la de permitir ahorrar el uso de la moneda y en esa forma aumentar las operaciones de comercio.

En relación a su clasificación, el crédito - puede ser público y privado; es público cuando en la relación crediticia interviene el Estado en - - cualquiera de sus tres niveles: federal, estatal y municipal, ya sea como acreedor, como deudor, o en los dos casos. Es privado cuando la relación se -- establece entre particulares.

En relación al tiempo, el crédito puede ser a corto o a largo plazo. El crédito a corto plazo se otorga a plazos menores de un año; mientras que el de largo plazo puede ser de varios años.

Según la garantía, el crédito puede otorgarse con garantía real o personal. En el crédito con garantía real, el cumplimiento de la obligación se asegura con un bien, ya sea mueble o inmueble, ejemplo: crédito prendario o crédito hipotecario.

En el crédito con garantía personal, quien responde por el cumplimiento de la obligación es el sujeto mismo, el propio deudor o junto con él pueden responder otras personas. Es el caso de las -- obligaciones mancomunadas o solidarias.

En relación al objetivo o fin al cual se aplica, el crédito puede ser: productivo, (cuando su inversión produce nuevas riquezas o incrementa el capital), consuntivo, (cuando se destina a satisfacer necesidades de consumo), etc.

Existen otras clases de crédito según la actividad económica a la que se destinan y ellos son: crédito inmobiliario, mobiliario, agrícola, comercial, industrial, refaccionario, de avío y varias más.

Hasta aquí, hemos comentado algunas generalidades acerca del crédito. Pasaremos ahora a tratar de comprender la significación de las clases de crédito que se relacionan de modo más importante y decisivo con la producción agropecuaria; esto es, el crédito de habilitación o avío y el crédito refaccionario; así como del crédito hipotecario. Pero con todo respeto y por la seguridad de su sapiencia dejemos la palabra en torno al tema al maestro Raúl Cervantes Ahumada.

#### LOS CREDITOS DE HABILITACION O AVIO Y LOS REFACCIONARIOS.

"Los créditos de habilitación y avío y los refaccionarios se distinguen por su destino específico: son créditos destinados al fomento de la producción. Su ascendencia histórica es claramente mexicana y se remonta hasta la época colonial, en la que operaron los bancos de plata, fomentando la minería por medio del avío. En dicha época, se consideraban sinónimos los créditos de avío y los refaccionarios.

En la Ley General de Instituciones de Crédito de 1897 se crearon los bancos refaccionarios, que tenían por objeto fomentar la producción por medio

de la concesión de créditos refaccionarios, que se reglamentaban como créditos especialmente destinados a la producción. 'El préstamo refaccionario -- tiene por objeto sostener los gastos de la explotación agrícola, minera o industrial y deben reproducirse pronto, con la cosecha, con la explotación de la mina o con la venta de los productos de la fábrica'.

En la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito aparecen diferenciados los créditos de habitación y avío y los refaccionarios.

En el fondo, ambos son créditos de especial destino: el fomento a la producción. Las diferencias son de grado.

EL CREDITO DE AVIO.- "En virtud del contrato de crédito de habilitación o avío, el acreditado queda obligado a invertir el importe de crédito -- precisamente en la adquisición de las materias primas y materiales, y en el pago de los jornales, salarios y gastos directos de explotación indispensables para los fines de su empresa" (Art. 321).

En este crédito, el acreditado recibe tradicionalmente el nombre de aviado, y de aviador el acreditante. El proyecto para el nuevo Código de Comercio vuelve a la terminología tradicional.

En este crédito se trata de fomentar la producción de una empresa que ya está trabajando o lista para trabajar. Se dedica al proceso directo e inmediato de la producción, y el acreditante deberá cuidar (a riesgo de perder sus privilegios, o garantías) de que el crédito se invierta precisamente en la forma convenida. (Art. 327).

Los créditos de avío tendrán como garantía natural "las materias primas y materiales adquiri-

dos, y "los frutos, productos o artefactos que se obtengan con el crédito, aunque estos sean futuros o pendientes" (Art. 322). Decimos que se trata de una garantía natural (término que usa el anteproyecto para el Código de Comercio) porque la garantía queda constituida simple, natural y automáticamente por efecto del contrato, y porque sólo se constituye en este tipo de créditos. El aviado se considerará depositario de los bienes que constituyan la garantía.

Claro es que además de la existencia de las garantías naturales, que como hemos dicho quedan automáticamente constituidas, pueden pactarse cualquiera otras garantías adicionales.

Generalmente estos créditos se otorgan bajo la forma de apertura de crédito. "Se consignarán en escrito privado que se firmará por triplicado ante tres testigos conocidos y se ratificarán ante el encargado del Registro Público" de Comercio (Art. 326 Frac. III), donde deberán ser inscritos. Esta forma no excluye la posibilidad de que los contratos respectivos se consignen en escritura notarial.

**EL CREDITO REFACCIONARIO.** - "En virtud del contrato de crédito refaccionario, el acreditado quedará obligado a invertir el importe del crédito precisamente en la adquisición de aperos, instrumentos, útiles de labranza, abonos, ganado o animales de cría; en la realización de plantaciones o cultivos cíclicos o permanentes; en la apertura de tierras para el cultivo, en la compra o instalación de maquinaria y en la construcción de obras materiales necesarias para el fomento de la empresa del acreditado" (Art. 323).

Los elementos personales recibirán los nombres de refaccionador y refaccionado (Proyecto para el Nuevo Código de Comercio).

Las garantías naturales del crédito refaccionario serán las fincas, construcciones, edificios, aperos y en general, todo lo adquirido o mejorado con la inversión de su importe, más los frutos o productos de la empresa refaccionada (Art. 324).

Los créditos refaccionarios se otorgarán en la misma forma que los de avío.

Ambos créditos, como lo hemos indicado, tienen la característica fundamental de ser destinados al fomento de la producción. Pero en tanto que el avío se aplica directamente al proceso inmediato de la producción, a la acción inminente de producir, el refaccionario se aplica en una operación más profunda, en preparar a la empresa para el fenómeno productivo.

Ilustremos la diferencia con algunos ejemplos: el propietario de un predio agrícola solicita un crédito para desmonte, canalización y preparación de su tierra para el cultivo. Este será un crédito-refaccionario. Una vez desmontada y lista la tierra, necesitará un crédito de avío para realizar la siembra.

Además del derecho a cobrar el principal y los intereses que se pacten, el aviador y el refaccionador tendrán el derecho de designar, con cargo al aviado o refaccionado, un interventor "que cuide el exacto cumplimiento de las obligaciones del acreditado". (Art. 327)

Si el aviado o refaccionado distrae los fondos para fines distintos de los pactados el aviador o el refaccionador podrá dar por terminado el contrato, por vencidas las obligaciones del aviado o del refaccionado, y exigir el inmediato reembolso de las sumas acreditadas más las prestaciones accesorias" (Art. 327) (56).

(56).- "Títulos y Operaciones de Crédito" de Raúl Cervantes Ahumada. Págs. de la 280 a la 283.- Ed. Herrero.- 1976.



No está en el propósito del presente análisis, explicar los efectos que pueden derivarse de las operaciones de crédito refaccionario y de habilitación y avío en el amplio campo de la actividad económica. Queremos solamente comentar la idoneidad de las características de los mencionados tipos de crédito, para impulsar la producción agropecuaria en los sectores ejidales y de comunidad, a partir de una adecuada y efectiva organización campesina, pero es aquí donde se presenta la problemática. -- Precisamente en las dificultades de orden práctico que obstaculizan las posibilidades de operatividad de los servicios crediticios.

Nadie, interesado en el conocimiento de los problemas del desarrollo nacional ignora, que del volúmen total de los recursos financieros que operan en el país, un porcentaje verdaderamente irrisorio se emplea en la producción agropecuaria, ejidal y comunal.

El propósito de algunos analistas de crear -- un gran organismo financiero oficial que orientará sus funciones a impulsar el desarrollo del campo -- para alcanzar los superiores fines de la Reforma Agraria Mexicana, se realizó en el sexenio 1970-76 con la creación del Banco Nacional de Crédito Rural, que hasta este momento, tal vez por su carácter de institución nueva o por presiones y obstáculos impuestos por los intereses predominantes del sector bancario privado, no ha venido funcionando con la efectividad deseable, a la luz de un interés general que suponga un desarrollo equilibrado y armónico de la economía mexicana en el ámbito rural.

Como elemento del proceso productivo, el tipo de crédito que requiere el desarrollo actual según la opinión de los teóricos de la materia, es el que se otorgue en conceptos amplios. Es decir, a los -

núcleos campesinos que constituyen mayorías demográficas; en otras palabras, más que a individuos a grupos y más que a grupos a conglomerados. Además, el crédito eficaz y útil como verdadero coadyuvante del desarrollo es el que se otorga con oportunidad; es decir, a tiempo y en tiempo, lo que en términos de producción agrícola y ganaderas es vital. Todo lo cual, presupone eficiencia en los procesos burocráticos a partir de una organización funcional tanto de los sujetos activos como pasivos de las relaciones crediticias. Y, por último, el tan deseado recurso debe otorgarse para que sea benéfico y constituya un factor real del desarrollo rural, a mucho menores tasas de interés bancario (4 ó 5% anual) todo esto implica la necesidad de reducir las tasas de interés actual que son de entre el 12 y 18% anual, en términos generales.

Cierto, en la actualidad ya no hay propietarios y hacendados que cobren la renta de la tierra (feudalismo) pero existen agiotistas y prestamistas que viven del producto agrícola en perjuicio de los productores directos.

La efectividad práctica de las funciones del Banco Nacional de Crédito Rural y otras instituciones afines, es aún viable y debe ser pronta, a partir del otorgamiento de créditos refaccionarios y de habilitación y avío a los núcleos ejidales.

En cuanto a los créditos hipotecarios, queremos comentar lo siguiente: su otorgamiento ha sido más efectivo y por ende ha contribuido en mucho mayor grado al crecimiento económico general del país en comparación con los créditos agrícolas refaccionarios y de avío. Esta situación no es casual, sino que tiene su explicación en las características esenciales del tipo de crédito mismo, en el que se cubren bien los requisitos de orden técnico-operativo que satisfacen los intereses de seguridad y rentabilidad de las instituciones que

lo otorgan.

Es claro que este tipo de crédito no ha funcionado digamos, con mucha amplitud en el desarrollo agrícola en general; sin embargo comparativamente con otra clase de créditos que han venido operando en el sector agropecuario, su posición es de primer plano; sobre todo, en el renglón ganadero y de ganadería agrícola mayor (ganado bovino y vacuno).

Esta clase de crédito que por la seguridad en los reembolsos que da la garantía sobre bienes inmuebles han otorgado con mayor profusión -siempre en términos relativos-, las instituciones del ramo, a los hombres del campo en México, que posean títulos de propiedad, otros no) pero que de cualquier manera, han representado los volúmenes de producción más fuertes de la actividad agropecuaria de interés particular, que se ha beneficiado con los servicios de crédito en el país.

Es obvio que por la naturaleza socio-económica y jurídica de los ejidos y las comunidades, el crédito hipotecario no puede operar en estos ámbitos. Y ni falta que hace, según hemos comentado en páginas anteriores, siempre y cuando, nuestros ejidatarios y comuneros por una parte, -vía organización-, se convierte en verdaderos sujetos de crédito; y por otra, el Estado (representante del interés general de la nación), reconozca, apoye y promueva la organización para tales efectos, y haga lo propio, por la vía de la eficiencia de sus funciones institucionales.

Por último, mencionaremos algunas de las funciones específicas de las sociedades de Crédito Hipotecario, por considerar de interés su conocimiento.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público -

es la autoridad que otorga las concesiones para la creación y funcionamiento de los Bancos, atendiendo a las opiniones el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y por supuesto, de acuerdo con la Ley General de Instituciones de Crédito y organizaciones auxiliares.

Entre las funciones que pueden realizar las instituciones concesionadas se cuentan, entre otras las operaciones de crédito hipotecarias. Esto es: - Las instituciones de crédito hipotecario están autorizadas para emitir bonos hipotecarios, garantizar la emisión de cédulas representativas de hipoteca, así como para negociarlas; otorgar préstamos con garantía de bienes inmuebles o para obras y mejoras de los mismos o en cualquier otra clase de inversión rentable, o productiva.

Una de las condiciones a que deben ajustarse los créditos hipotecarios de acuerdo con la citada ley es la de que el importe de los préstamos no debe ser mayor al 50% del valor total de los inmuebles.

## 5.- LEYES DE CREDITO.

Trataremos en este inciso sobre los conceptos generales que la legislación de crédito contempla en lo general, en relación a la producción agropecuaria, sobre todo ejidal y comunal, haciendo mención de las disposiciones jurídicas relativas e incluyendo los comentarios que en su caso estimemos procedentes.

La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares vigente, en su artículo 26 y en relación a las operaciones crediticias de las sociedades financieras, establece lo siguiente:

Artículo 26.- Las sociedades financieras podrán realizar las siguientes operaciones:

Fracción IX. Conceder préstamos de habilitación o avío y refaccionarios.

X. Otorgar créditos a la industria, a la agricultura a la ganadería, con garantía hipotecaria o fiduciaria.

XI. Con base en créditos concedidos, otorgar cargas de crédito para compra de maquinaria, equipo y materia prima.

En relación a las organizaciones auxiliares de crédito, la citada ley establece:

Artículo 51.- Los Almacenes Generales de Depósito podrán ser de tres clases:

1. Los que se destinen exclusivamente a graneros o depósitos especiales para semillas y demás frutos o productos agrícolas, industrializados o no.

II. Los que además de estar facultados para recibir en depósito los frutos o productos a que se refiere la fracción anterior, lo estén también para admitir mercancía o efectos nacionales o extranjeros de cualquier clase, por los que se hayan pagado ya los derechos correspondientes.

Artículo 85.- Las uniones de crédito a que se refiere este capítulo, son organizaciones auxiliares especializadas en cualquiera de los siguientes ramos!

II. Ganadero, en el que los socios, personas físicas o morales, deberán ser ganaderos;

III. Industrial, en el que los socios, personas físicas o morales deberán ser industriales de una misma rama o actividad y tener fábrica, taller o unidad de servicio, debidamente registrados conforme a la Ley;

IV. Comercial, en el que los socios, personas físicas o morales, deberán dedicarse a actividades comerciales de una misma clase y tener establecimiento debidamente registrado conforme a la Ley;

V. Mixto, cuando se organicen para operar conjuntamente por lo menos en dos de los ramos previstos en las fracciones I, II y III y siempre que cuando intervengan las empresas industriales tengan por objeto el aprovechamiento o transformación de los productos agrícolas o ganaderos de sus socios. En este tipo de uniones los socios deberán llenar los requisitos a que se refieren las fracciones I, II y III, antes citadas, según el caso.

Artículo 86.- Las uniones de crédito tendrán-

por objeto:

I. Facilitar el uso del crédito a sus socios;

II. Prestar a los socios su garantía o aval - en los créditos que éstos contraten con otras personas o instituciones.

VII. Promover la organización y administrar - empresas de industrialización o de transformación y venta de los productos obtenidos por - sus socios;

IX. Encargarse de la venta de los frutos o -- productos obtenidos o elaborados por sus so-- cios;

X. Encargarse, por cuenta y orden de sus so-- cios, de la compra-venta o alquiler de abonos, ganados, estacas, aperos útiles, maquinaria, - materiales y demás implementos y mercancías - necesarias para la explotación agrícola, ganadera, industrial o comercial de los mismos socios.

XI. Adquirir por cuenta propia los bienes a - que se refiere la fracción anterior, para enajenarlos exclusivamente a sus socios.

Hemos hecho mención de las disposiciones anteriores de la Ley correspondiente, por considerar -- que sus contenidos pueden ser de utilidad para la - obtención de los servicios de crédito, por parte de los campesinos mexicanos que tengan capacidad de organización propia.

La Ley Federal de Reforma Agraria, en el Título II libro III, Capítulo III, dispone:

## CREDITO PARA EJIDOS Y COMUNIDADES

Artículo 155.- 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. El crédito de las instituciones privadas para ejidos y comunidades, deberá ajustarse a las reglas que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Secretaría de la Reforma Agraria en los ejidos que no operen con las instituciones indicadas, podrá intervenir y aprobar en su caso, las operaciones de préstamo institucional que aquéllos celebren, a fin de evitar tasas usurarias o condiciones perjudiciales para los ejidatarios.

El contenido general del artículo anterior es importante porque consagra la atención preferente de los servicios de crédito a favor de las necesidades de ejidos y comunidades, en concordancia con las disposiciones de la Ley de Crédito Rural y conforme a las reglas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que es la institución gubernamental que en materia de crédito es el órgano más importante de autoridad.

Es también de considerar que el contenido de este artículo, y de acuerdo con la orientación teórica que el gobierno de la República imprime al crédito agrícola, éste no deberá ser usuario ni perjudicial a los ejidatarios, a partir de la intervención de la Secretaría de la Reforma Agraria en las relaciones de crédito no institucionales.

Artículo 156.- El ejido tiene capacidad jurídica para contratar para sí o en favor de sus integrantes, a través del Comisariado Ejidal,



los créditos de refacción, avío o inmobiliarios que requiera para la debida explotación de sus recursos.

Artículo 157.- En la asamblea de balance y programación que señala esta ley, el ejido en su conjunto, si se explota colectivamente, o los grupos de ejidatarios que se constituyan y aún éstos en lo particular manifestarán si desean contratar créditos por medio del ejido. En tal caso, indicarán las clase de crédito y la institución con la que desean operar.

El comisariado hará el registro de solicitudes y estará obligado a tramitarlas en forma oportuna.

Cuando el crédito opere con las instituciones oficiales, no se otorgará en forma individual.

Artículo 158.- La venta de la producción obtenida con el crédito contratado por conducto del ejido, será obligatorio hacerla a través del comisariado ejidal.

Artículo 159.- Del volúmen total del crédito de avío que las instituciones oficiales contraten con ejidos o comunidades, o con sociedades pertenecientes a los mismos, se deducirá siempre el 5% que se destinará a constituir una reserva legal para el autofinanciamiento de los acreditados.

Artículo 162.- Los ejidos y comunidades podrán constituir uniones de crédito conforme a la Ley. La Secretaría de Hacienda y las demás autoridades que intervengan en su autoriza-

ción, darán las facilidades necesarias para que operen estas organizaciones auxiliares de crédito.

Artículo 163.- Los ejidos constituídos por mandamiento de los ejecutivos locales, estarán capacitados para obtener créditos de avío a partir de la diligencia de posesión provisional.

Es interesante conocer la opinión que en relación con el crédito a ejidos y comunidades hace el maestro Raúl Lemus García en sus comentarios a la Ley Federal de Reforma Agraria vigente, veamos:

"Sin fundamentación técnica ni razones válidas, se ha venido reiterando la tesis de que los campesinos no son sujetos de crédito, apoyándose en el único argumento de que no pueden ni tienen garantía que otorgar".

"Ahora bien, el crédito agrícola no obstante constituir una variedad del crédito en general y, por ende, estar sujeto a las mismas leyes y principios fundamentales que rige a éste, tiene determinadas características substanciales que se motivan en la naturaleza misma de la industria a la cual se aplica. La teoría enuncia los siguientes como principales: a) Sistema especial de garantías; b) plazo largo; c) baja tasa de interés; d) localización; e) trámites reducidos y formalidades simples; y f) su preponderante función social".

#### FONDO COMUN DE LOS NUCLEOS DE POBLACION

Artículo 164.- En cada ejido o comunidad se constituirá un fondo común que se formará con los recursos que se obtengan por los conceptos siguientes:

- I. La explotación de los montes, bosques, y otros recursos del ejido, hecha por cuenta de la comunidad.
- II. Prestaciones derivadas de contratos celebrados por el núcleo de población, de acuerdo con lo establecido en esta Ley;
- III. Las indemnizaciones que correspondan al núcleo por expropiaciones de terrenos ejidales;
- IV. Las cuotas o reservas acordadas por la asamblea general de ejidatarios, para obras de mejoramiento colectivo;
- V. Los fondos que se obtengan por venta o arrendamiento de solares en la zona de urbanización;
- VI. El importe de las sanciones económicas que se impongan a los ejidatarios conforme al artículo 88, y
- VII. Los ingresos que no correspondan a los ejidatarios en particular.

Artículo 165.- El fondo común se destinará preferentemente a los fines siguientes:

- I.- Trabajos de conservación de suelos y aprovechamiento de aguas para obras de riego, abrevaderos y usos domésticos y otros servicios urbanos;
- II. Adquisición de maquinaria, implementos de labranza, animales de trabajo o de cría, aperos, semillas y fertilizantes;
- III. Constitución del capital de trabajo que acuerde la Secretaría de la Reforma Agraria;
- IV. Pago de las cuotas de cooperación que se es

tablezcan para el sostenimiento y aplicación - de los servicios oficiales de asistencia técnica y seguridad social; y

V. Obras de asistencia social de emergencia.

Queda absolutamente prohibido el empleo de - - fondos para fines religiosos o políticos. Sólo puede disponerse de recursos pertenecientes al fondo común, con acuerdo a la asamblea y previa aprobación del Comité Técnico y de Inversión de Fondos.

Queremos comentar por nuestra parte, que sería muy benéfica - lo es en contados casos - para el desarrollo ejidal y comunal, la funcionalidad real del fondo común de los ejidos; pero es triste reconocer que en la práctica, los fondos comunes de ejidos y comunidades no se traducen - en los ejidos en que se crean -, en beneficios directos y efectivos de los ejidatarios en su conjunto, debido a situaciones de muy diversa índole, entre las que pueden contarse - la ignorancia de la Ley, la corrupción, la falta de organización, la indolencia, la marginación geográfica, etc., de nuestras gentes del campo.

#### FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL

Artículo 167.- El Fondo Nacional de Fomento - Ejidal, es un fideicomiso público que tendrá por objeto el manejo de los fondos comunes - - ejidales y los aplicará a los fines establecidos en el artículo 165 y demás relativos de esta Ley.

Artículo 168.- El fondo Nacional de Fomento - Ejidal se integrará con los siguientes recursos:

I. Fondos comunes ejidales;

II. Remanentes que queden de las indemnizaciones en efectivo por expropiación de terrenos ejidales, después de la adquisición de las tierras que deban entregarse al núcleo de población o a los ejidatarios afectados, o de la creación de fuentes permanentes de trabajo para los mismos, en compensación de los bienes expropiados;

III. Aportaciones del gobierno federal, de los estados y de los municipios;

IV. Cuotas de solidaridad que acuerden los sindicatos obreros para el sector campesino; y

V. Los demás recursos que obtengan por cualquier otro concepto.

Artículo 169.- Se constituye el comité técnico y de inversión de fondos, para el manejo exclusivo y permanente del fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, integrado con un representante propietario y un suplente de las secretarías de la Reforma Agraria, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Hacienda y Crédito Público, Industria y Comercio Financiera Nacional de Industria Rural, S.A. y del sector campesino ejidal que será designado por el Ejecutivo Federal.

El comité técnico y de inversión de fondos estará presidido por el director general de la Financiera Nacional de Industria Rural, S.A.

Artículo 170.- El fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal tendrá como institución fiduciaria a la Financiera Nacional de Industria Rural, S.A., la que lo representará en los términos de Ley y del contrato de fideicomiso correspondiente, así como de las reglas de operación que formule el comité técnico y de inversión de fondos.

El comentario que en forma de crítica constructiva podemos hacer, respecto al funcionamiento del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, es en cierto sentido semejante a que hicimos anteriormente respecto al fondo común de los ejidos, sólo que en éste la responsabilidad se carga a los propios ejidatarios o productores directos; mientras que en el caso del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, los aspectos negativos de su funcionalidad son atribuibles al papeleo y personal burocrático que supuestamente debe servir con eficiencia y sentido social a los núcleos ejidales, de los cuales reciben para su manejo y positivo destino, los fondos comunes que con grandes esfuerzos logran conjuntar dichos núcleos.

En este mismo orden de ideas, el Dr. Lucio - Mendieta y Núñez hace el siguiente comentario:

"La Organización del Fondo de Fomento Ejidal, según se desprende de los artículos 169 y 170 de la Ley Federal de Reforma Agraria, resulta complicada y en ciertos aspectos absurda".

"Está formado el fondo como institución por un comité técnico de inversión de fondos; pero tiene un director general que designa la Nacional Financiera y que preside las sesiones del comité técnico".

Los recursos del fondo se entregan a la Nacional Financiera en fideicomiso; pero tiene que manejarlos en los términos de su reglamento, del contrato de fideicomiso y "de las normas que formule el comité técnico". - De qué manera podrá correlacionarse todo ésto? y además las formas operativas del comité técnico deben ser aprobadas por la Secretaría de la Reforma Agraria y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Si se trata de normas de operación generales, puede aceptarse ésto; -

pero como esas normas tienen que variar de acuerdo con la naturaleza y las finalidades de las inversiones en cada caso, el papeleo entre el departamento y la secretaría retardará la realización de los programas. Si hay un comité técnico en el que están -- representados la secretaría aludida y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público -- para qué se necesita la aprobación de las Secretarías? entonces -- para -- qué sirve el comité?

Parece que la Nacional Financiera lo único -- que tiene que hacer es invertir los recursos del -- fondo en lo que determine el comité técnico, pero -- el párrafo segundo del artículo 170 dice que: 'actuará como institución tesorera y agente financiero' del susodicho fondo. Es decir, para colocar sus recursos en la mejor forma posible, donde produzcan más y con mayor seguridad. --En qué estamos? o emplea sus recursos inversiones agrícolas o en inversiones financieras en el mercado comercial o industrial. --Y cómo puede actuar como agente financiero del fondo si ha de sujetarse a las decisiones del -- Comité Técnico y de inversión de dicho fondo?

La Nacional Financiera está obligada a rendir cuentas al Fondo Nacional de Fomento Ejidal, mensualmente. Este fondo según el artículo 169 está integrado por el Comité Técnico y de acuerdo con el artículo 170 párrafo II, es por conducto de dicho comité que debe rendir las cuentas; en otras palabras, rinde cuentas al Fondo por conducto del mismo Fondo -- a no ser que éste sea un fantasma o un ente superhumano.

Todo este galimatías se debe a que el Código Agrario de 1942 no tenía un capítulo relativo al -- Fondo Nacional de Fomento Ejidal que se regía por el reglamento ya citado y los autores de la Ley Federal de Reforma Agraria aún cuando se inspiraron -- para redactar este capítulo en un "Anteproyecto de

el "Nuevo Código Agrario" en el que estaba desarrollado sistemáticamente, lo variaron para que se pareciera lo menos posible a dicho capítulo, pero de manera tan desacertada que el Congreso de la Unión lo modificó según se ve, sin mucha fortuna" (57).

Por su parte el maestro Raúl Lemus García, comenta al respecto lo siguiente:

"El Fondo Nacional de Fomento Ejidal se creó por decreto presidencial el 15 de abril de 1959, con los recursos provenientes de los fondos comunes ejidales; de los remanentes que queden de las indemnizaciones en efectivo por expropiaciones de terrenos ejidal-s; etc. Las consideraciones esenciales en que se funda la expedición del reglamento para la planeación, control y vigilancia de las inversiones de los fondos comunes ejidales y la creación del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, señalan: Que los constituyentes de 1917 reconociendo la fuerza y el valor de los ideales agrarios que impulsaron al mayor contingente humano a la lucha armada iniciada en 1910, afirmaron que resolver el problema agrario equivalía a corregir radicalmente, en todos sus aspectos, la situación que prevalecía en el campo, para lograr no sólo la prosperidad de la clase campesina, sino la constitución orgánica de la nacionalidad misma en su base fundamental. Que los productos y beneficios derivados de las tierras y bosques y demás bienes que la Revolución ha entregado a los pueblos no deben ser para provecho de especuladores y pequeñas minorías, sino para ampliar, consolidar y perfeccionar y contribuir al desarrollo general del país". El Fondo Nacional de Fomento Ejidal y su reglamento, motivaron una corriente unánime de inconformidad de los núcleos ejidales con depósitos de fondos comunes ejidales con depósitos de fondos comunes ejidales, en virtud de que el artículo 30 del reglamento desvinculaba dichos fondos de los --

(142) "El Problema Agrario de México" - Dr. Lucio Mendieta y Núñez.- Editorial Porrúa. 1975.



ejidos depositantes, considerándolos permanentes y exclusivamente afectados al cumplimiento de los programas generales o particulares de regiones o grupos de población que aprobara el Comité Técnico y de Inversión de Fondos, de tal forma que contradecía flagrantemente lo dispuesto por el artículo 214 del Código Agrario de 1942 que señalaba que los fondos comunes ejidales deberían aplicarse preferentemente en obras de mejoramiento territorial, constitución del fondo de explotación, adquisición de maquinaria, animales de trabajo o ecría, aperos, semillas y demás bienes de producción de ejido, propietario de los fondos; y prohibía en forma absoluta que se destinaran a fines religiosos o políticos. La Ley Federal de Reforma Agraria estructura el fondo, tomando en consideración las experiencias logradas y, muy especialmente, los motivos de inconformidad de los ejidos depositantes". (58)

De las disposiciones relativas al crédito rural contenidas en la Ley de Fomento Agropecuario, transcribiremos los artículos aplicables sobre el crédito agrícola con el fin de hacer la correspondiente interpretación.

### Título III      Capítulo V

Artículo 53.- El Ejecutivo Federal, como Fideicomitente, establecerá un fideicomiso público denominado Fideicomiso de Riesgo Compartido que tendrá por objeto:

I. Concurrir con los recursos adicionales -- que en cada caso requieran las áreas productoras para el debido cumplimiento de los pro

(58) "Ley Federal de Reforma Agraria" (Comentada) Raúl Lemus García. Editorial LIMSA. México, D.F. 1979.

gramas especiales, con objeto de corregir faltantes - de los productos básicos destinados a satisfacer necesidades nacionales.

II. Apoyar la realización de inversiones, -- obras o tareas que sean necesarias en las -- áreas aludidas, para lograr el incremento de la productividad de la tierra.

Artículo 54.- El fideicomiso de riesgos compartidos absorberá el costo de los recursos adicionales que se aporten, en el caso de -- que los objetos de producción o de productividad no lo logren, y garantizará a los campesinos fideicomisarios, en los términos que al efecto se fijan, el ingreso promedio que hubiere obtenido conforme a sus actividades tradicionales.

Las utilidades que hubieren deducido los costos y los gastos de administración del fiduciario, quedarán a beneficio de los productores.

Artículo 55.- Solo se compartirá el riesgo con productores de distritos de temporal, que sean ejidatarios, comuneros, o colonos o pequeños propietarios cuando sus predios no rebasen la superficie equivalente a la unidad de dotación ejidal en la zona correspondiente, y siempre que se obliguen a cumplir los programas especiales de contingencia que se refiere a esta ley, o acepten los compromisos de productividad que expresamente autorice la Secretaría.

Artículo 57.- El fideicomiso de riesgo compartido tendrá como fiduciario el Banco Nacional de Crédito Rural, S.A., y contará con un Comité Técnico que será presidido por el-

Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos".

El Ejecutivo Federal a través del fideicomitente, convendrá con el fiduciario las demás condiciones necesarias para la eficaz operación del fideicomiso de riesgo compartido.

#### COMENTARIOS:

"Los preceptos anteriores son nuevos, aunque indirectamente sus antecedentes se encuentran en las Leyes de crédito rural, desde la primera del 10 de febrero de 1926, la de bancos agrícolas ejidales de marzo de 1926, la de crédito agrícola del 2 de enero de 1931 y la del 24 de enero de 1943; la de crédito agrícola del 2 de diciembre de 1935 y la del 31 de diciembre de 1942, así como la de crédito rural vigente del 27 de diciembre de 1975. Todos estos ordenamientos forjaron un crédito de servicio y función social para los campesinos, pues su sistema y condiciones son diferentes a los créditos bancarios ordinarios, de la misma manera, este nuevo fideicomiso de riesgo compartido, sólo funcionará en relación a programas especiales o de contingencia; asimismo funcionará sólo en relación a productos básicos y necesidades nacionales". (59)

En este fideicomiso funcionarán: Como fideicomitente, el Ejecutivo Federal; como fiduciario, el Banco Nacional de Crédito Rural, y como fideicomisarios, los campesinos que detentan terrenos de temporal y que reúnan los demás condiciones respaldadas por la Ley.

#### LEY DE CREDITO AGRICOLA

Esta Ley, que fue publicada el 31 de diciem--

(59) "Ley de Fomento Agropecuario" - Comentarios-Martha Chávez P. Editorial Porrúa. 1981.

re de 1955, divide al sistema nacional de crédito agrícola en dos ramas: a) La ejidal y b) la agrícola; entre las operaciones que regula para fomentar la producción se cuentan: 1-Préstamos comerciales, 2-Préstamos de avío, 3-Préstamos refaccionarios y 4-Préstamos inmobiliarios.

Ya hemos explicado en lo general, en qué consisten los créditos de avío y refaccionario. Comenzaremos brevemente qué son los préstamos comerciales y los inmobiliarios.

Los préstamos comerciales son los que se destinan a fines de producción o consumo, otorgados con plazos no mayores de 180 días con garantía preñaria, consistente en productos agrícolas almacenados a disposición de la institución acreedora en almacenes generales de depósitos o lugar señalado por éste.

Los préstamos inmobiliarios se otorgan para realizar obras de irrigación, construcción de caminos, carreteras, construcción de viviendas baratas para el campesinado, etc. Por cuantioso de estos préstamos, su amortización por anualidades requiere plazos largos de hasta 30 años; la tasa de interés es más reducida que en los préstamos anteriores y su garantía se constituye por hipotecas sobre los bienes para cuya adquisición, construcción o mejoramiento se otorgó el préstamo. El importe de estos préstamos no será superior al valor de los bienes adquiridos o al de las obras realizadas.

Con el fin de simplificar los servicios de crédito al campo, canalizando con mayor orden los recursos, se creó, en el sexenio pasado el Banco Nacional de Crédito Rural como institución oficial que engloba las operaciones de los anteriores bancos, como el Nacional de Crédito Ejidal, Agrícola y Agropecuario.

Para finalizar, transcribiremos el punto de vista del Maestro Raúl Lemus García -con el que estamos de acuerdo, en torno a los problemas del otorgamiento del Crédito agrícola a los sectores campesinos mayoritarios de nuestro país:

"Ahora bien, el problema toral en el sistema mexicano en materia de crédito agrícola, es que no se ajusta al nivel intelectual, económico y social del campesinado mexicano, siendo imprescindible su reestructuración, con objeto de que con base en las modernas técnicas bancarias, la Ley de Crédito Agrícola adopte como tipo general el crédito supervisado o de capacitación". (60)

---

(60) "Panorámica Vigente de la Legislación Agraria Mexicana" - Raúl Lemus García. Editorial LIMSA-192.

## CAPITULO IV

## EL FACTOR TECNICO

## SUMARIO :

- 1.- Concepto.
- 2.- Formas de organización en el Campo, Criterios - Comparativos.
- 3.- Cooperativismo y Colectivización Rural.
- 4.- Intervención del Estado en la Agricultura.
- 5.- Intervención del Estado en la Agricultura.
- 6.- Protección de la Agricultura.
- 7.- Crisis Actual y Planeación.
- 8.- Análisis Legislativo.

## .- CONCEPTO:

Hemos querido denominar "Factor Técnico", al elemento de la producción que para la mayoría de los autores de Teoría Económica, no es otro que la organización. Las explicaciones que para ello daremos, de ninguna manera deben llevar al lector a presuponer una suplantación de conceptos. Antes bien, nos sumamos a la aceptación general de que desde hace varias décadas y como consecuencia del desarrollo de las fuerzas productivas, el cuarto elemento de la producción es la organización. Ahora bien, gramaticalmente, organización significa acción de organizar, y organizar quiere decir: ordenar y disponer de tal manera las partes de un todo que puedan funcionar adecuada y eficazmente.

Desde el punto de vista económico, dice el Maestro Lemus García, que la organización constituye un importante elemento en el fenómeno productivo que "podemos definir diciendo que es la aplicación del trabajo inteligente del hombre para hacer más eficientes los clásicos factores de la producción". (61)

De lo anterior se desprende que para organizar la producción, el hombre debe realizar una labor de iniciativa que supone activar su intelecto previendo situaciones, a efecto de lograr mayores niveles de producto, mediante un mejor aprovechamiento de los recursos, tanto materiales como humanos en el proceso productivo, todo lo cual implica la combinación racional de los clásicos elementos que se emplean en el proceso productivo; y ello, lógicamente requiere de un método, vale decir, de una técnica o un procedimiento que exige habilidad y capacidad (habilidad y capacidad organizativa) de parte de quien o de quienes la--

(61) Raúl Lemus García.- Ley Federal de Reforma Agraria (comentada). Ed. Limsa 1979.

llevan a la práctica.

En cuanto al vocablo "factor", ya hemos explicado - - en el capítulo anterior que etimológicamente se deriva del latín factor que significa "el que hace". Y consultando una vez más el diccionario de la lengua, encontramos que el término técnica proviene del griego "tèkhné" que equivale a "habilidad o arte". Por lo tanto, podemos inferir que el llamado aquí "factor técnico" puede significar, el elemento de la producción que supone un mecanismo o procedimiento en el proceso productivo, mediante el cual es factible la eficiente funcionalidad de los demás elementos o recursos que intervienen en dicho proceso, a través de la combinación y ordenación racional y científica de los mismos, para la obtención de altos niveles de producción y productividad.



## 2.- FORMAS DE ORGANIZACION EN EL CAMPO, CRITERIOS-COMPARATIVOS.

Uno de los aspectos que han dado origen a -diversas críticas a la Reforma Agraria en México - en los últimos años, ha sido precisamente la producción deficitaria o insuficiente en materia agropecuaria, que ha obligado al país a importar, a --partir de los años setentas, grandes cantidades de cereales básicos (maíz, sorgo, arroz, trigo, etc.) Lo anterior es una realidad que indiscutiblemente -lo afirmamos- se debe a que no existe en casi la totalidad del país, una eficaz organización económica-ejidal para la producción.

Otros aspectos negativos aportan su cuota de perjuicios y daños en el fenómeno de la insuficiencia productiva alimentaria, pero los más, convergen en el ya citado: ausencia del elemento organizacional en los procesos de producción agrícola y en menor grado de producción ganadera. Con todo, esto no significa que la Reforma Agraria Mexicana como-programa revolucionario de carácter institucional-deba considerarse como un fracaso; simplemente lo-que ocurre es que la mencionada reforma no ha logrado alcanzar sus metas más elevadas, sus objetivos de mayor significación, que son, entre otros, -los de aumentar y mejorar la producción en el campo, abatiendo los déficits y alcanzando la autosuficiencia agrícola en orden de prioridades y necesidades nacionales, a la vez que consolidando niveles socioeconómicos y culturales de dignidad y decoro para la población campesina del país. Es decir, que la Reforma Agraria Mexicana es un proceso inacabado que debe renovar sus bríos para seguir -adelante, superando obstáculos, corrigiendo sus --propias fallas, suprimiendo vicios y en suma, reafirmando su proyección revolucionaria.

El relativo desarrollo tecnológico del país,

alcanzado hasta hoy, con amplia proyección a futuro próximo, a partir de la expansión de la investigación científica con impulso y apoyo estatal en recursos materiales y humanos (funciones del CONACYT), aunado a una mayor intercambio cultural y tecnológico con países de mayor identificación sociopolítico con el nuestro, así como el fortalecimiento de la capacidad rectora del Estado en la economía, pueden contribuir positivamente a crear las condiciones que se requieren para el desarrollo general. Por otra parte, consideramos que propiciarían de modo muy efectivo, las condiciones reales para la funcionalidad combinada de los elementos: naturaleza, trabajo, capital y organización en los procesos económicos agropecuarios en el país.

Desde la aparición de la economía moderna (Liberalismo Económico y Revolución Industrial), en cuyo proceso evolutivo se desarrollarían en mayor grado las nuevas fuerzas productivas, las formas de organización para la producción típicamente individualistas fueron la libre competencia, el libre comercio y la libre empresa, que como sabemos dieron impulso a la prosperidad de los sectores capitalistas en deterioro de las masas de trabajadores o proletarias; y es a partir de esta contradicción de intereses de clases, en su fase de agudización siguiendo a Marx-, cuando comienzan a aparecer y a tomar formas las concepciones teóricas de lo que serían más tarde las doctrinas socialistas. Primero las utópicas expuestas entre otras por Robert Owen-Saint-Simon y Fourier, y luego las científicas o marxistas propiamente. Es precisamente a partir del surgimiento de estas doctrinas sociales cuando aparecerán, el Cooperativismo y la Colectivización Modernas para la producción, que ahora constituyen los rasgos más característicos de los modos de producción contemporáneos, desde la instauración del Marxismo, -Leninismo en la URSS en 1917 hasta las economías en proceso de socialización y democratiza

ión de la mayor parte de los países de Europa y de otros continentes.

En México, el Cooperativismo y la Colectivización como formas de organización del proceso productivo, tienen sus antecedentes más remotos en la época precolombina, cuando las familias que integraban los calpullis, unían y combinaban sus esfuerzos cooperando entre todos para la realización de las labores agrícolas y la construcción de obras de riego como los canales o apantlis, acequias o pequeñas presas así como la realización en común de obras de embellecimiento y defensa de sus barrios.

Más tarde, durante la época colonial, las Leyes de Indias trataron de proteger la organización comunal de los aborígenes y establecieron las casas de comunidades o pōcitos, que funcionaban como almacenes de granos y cajas de ahorro y crédito agrícola así como las alhóndigas que funcionaban como graneros para evitar las especulaciones. En lo relativo a la producción agrícola, las Leyes de Indias sujetaron también a un régimen de aprovechamiento común a los montes, pastos y aguas.

"En el México Independiente se fundó en Orizaba en 1839 "la sociedad mercantil y de Seguridad de la Caja de Ahorros de Orizaba" que tuvo funciones de sociedad cooperativa de ahorros, préstamos y montepío que evitaran la usura".

"Es interesante mencionar como intento o ensayo del establecimiento del cooperativismo a nivel regional, el sueño del utopista Albert K. Owen, quien obtuvo del gobierno de Don Manuel González en 1881, una concesión confirmada en 1886, para construir un ferrocarril que uniría a Norfolk y Topolobampo, Sin., con objeto de fundar en este lugar una colonia cooperativa que sería la metrópoli del mundo socialista". Es obvio suponer que no tuvo éxito.

Ya en nuestro siglo XX y después de la etapa violenta de la Revolución, aparecerán en la Circular No. 45 de septiembre de 1921 y en la No. 51 -- de octubre de 1922, ambas de la Comisión Nacional Agraria, las primeras disposiciones sobre cooperativismo en los términos siguientes: "La Comisión Nacional Agraria organizará la explotación ejidal en forma cooperativa por conducto de su Departamento de Aprovechamiento de Ejidos y de sus instaladores de cooperativas", etc.

En cuanto a la otra forma común de organizar la producción en el campo, esto es, la producción colectiva, sin omitir la organización mutualista para seguridad y socorros en caso de desgracia, -- la verdad es que su antecedente también se encuentra en la tenencia comunal de la tierra de los Tenochcas o Mexicas (pronúnciese meshicas), concretamente en las tierras del Altepetlalli que eran las tierras de los pueblos que se trabajaban colectivamente por los comuneros en horas determinadas, sin perjuicio del cultivo de las parcelas que tenían asignadas en los calpullis. En realidad, tanto el trabajo en las tierras del calpulli como en las -- del altepetlalli, se realizaban colectivamente; la diferencia sólo es de grado, ya que en las parcelas del calpulli, los miembros de las familias del barrio las trabajaban conjuntamente para beneficio común de sus miembros; mientras que estas mismas familias integrantes de los calpullis, conjuntaban sus esfuerzos con las demás familias de las demás parcelas y barrios para trabajar colectivamente -- las tierras del pueblo en general o altepetlalli, -- cuyos frutos o productos se destinaban a realizar obras públicas y de interés social así como al pago de los tributos.

Es claro que las distintas formas de organización para la producción en el campo, están determinadas por el nivel económico correspondiente

a cada etapa de la producción o desarrollo social, que de acuerdo a los intereses de los sectores dominantes que logran imponerse, capitalizan en su provecho las opciones que les ofrecen las estructuras establecidas.

A lo largo de la historia de nuestro país, las relaciones sociales de producción han sido relaciones de explotación. Sin embargo, la colaboración de esfuerzos y la ayuda mutua, es decir, las relaciones de no explotación de unos hombres por otros, no desaparecieron del todo -de hecho- aunque sí de derecho, en algunos momentos de nuestra historia. Eso último ocurrió, cuando se privaron de personalidad jurídica a las comunidades indígenas como consecuencia de las leyes de Desamortización de 25 de junio de 1856 y su incorrecta interpretación en lo tocante a las comunidades indígenas, que lamentablemente dieron lugar al despojo de sus tierras, mismas que pasarían a formar parte de las grandes concentraciones en el Porfirismo, como resultado de la aplicación de las Leyes de Baldíos y la obra de las compañías deslindadoras que hasta tiempo después, y ya como efecto de la revolución social, jurídicamente con la Ley del 6 de enero de 1915, se restituyen a sus antiguos poseedores y dueños, primeros en tiempo y por lo tanto, primeros en derecho. Por otra parte, la obra de la Revolución no sólo restituye, sino también redistribuye y dota de tierra a los núcleos desposeídos del sector rural. En resumen, al establecerse como principios jurídicos supremos, las formas de tenencia de la tierra con sentido social, se sientan las bases para propiciar y hacer posible con amplitud, la puesta en práctica de las formas de organización para la producción agropecuaria en forma cooperativa y colectiva.

### 3.- COOPERATIVISMO Y COLECTIVIZACION RURAL.

Hemos expuesto hasta aquí y de un modo muy general, los orígenes del cooperativismo y colectivización como formas de organización para la producción en general y en particular para la producción agropecuaria. Vamos ahora a situar nuestro análisis en la realidad contemporánea y dentro del proceso histórico de las instituciones jurídico-políticas de la Revolución Mexicana.

"Las ideas cooperativistas que orientaban al Partido Cooperativista Nacional que llevó al triunfo presidencial al Gral. Alvaro Obregón, se concretaron en la primera Ley General de Sociedades Cooperativas, promulgada en 1927 por el Presidente Plutarco Elías Calles; según la cual las cooperativas podrían ser, por su actividad, de construcción, producción, de trabajo, de seguros, de compra en común (Art. 7) y serían cooperativas agrícolas, industriales y de consumo". (62)

Poco después de promulgada esta primera ley, se publicó en 1933 la segunda Ley General de Cooperativas, misma que fue sustituida apenas cinco años después por la vigente Ley General de Sociedades Cooperativas promulgada en 1938, durante el señorio espléndido en reivindicaciones sociales y nacionales que fue el Régimen Revolucionario del Gral. Lázaro Cárdenas.

En esta ley, la sociedad cooperativa aparece ya, como una institución francamente clasista, ya que sólo puede ser integrada por elementos pertenecientes a la clase trabajadora, lo que refleja sin lugar a dudas la orientación y voluntad política del Cardenismo.

(62) "Derecho Mercantil Primer Curso".- Raúl Cervantes - Ahumada. Ed. Herrero, S.A. 1975.

Para impulsar la producción agropecuaria que responda realmente a los anhelos legítimos de las mayorías campesinas, consideramos que es fundamental organizar la producción agropecuaria sobre la base del trabajo colectivo y cooperante sobre todo en los ejidos.

Hemos ya expresado que la organización en cooperativas ejidales agrícolas y ganaderas y en ejidos colectivos, permiten no sólo superar vicios, deformaciones, engaños y explotación de que son víctimas los trabajadores del campo en su mayoría minifundistas y jornaleros, sino que entre otras ventajas, la organización del trabajo cooperativo y colectivo, hace posible que se constituyan en sujetos beneficiarios de los servicios de crédito tanto refaccionarios como de avío, etc. Además esta situación les permite aprovechar óptimamente los beneficios de sus parcelas, que de esa manera ya no tienen por qué beneficiar a los agiotistas y a los caciques que ilícitamente las adquieren en supuestas ventas o arrendamientos, torciendo y deformando las instituciones agrarias que tienen por meta la justicia social. Es decir, los ejidos y las comunidades en nuestro país pueden, por la vía de la organización cooperativa o colectiva, convertirse en auténticas unidades de producción agrícola, pecuaria, silvícola, turística, etc., con resultados positivos para la nación entera, en tanto que se hace posible en estas condiciones, elevar la producción en general; y de manera particular se obtienen así los beneficios directos para las masas campesinas, que de esa forma, van eliminando a los intermediarios y a sus explotadores y se van convirtiendo en protagonistas de su propio progreso y bienestar, a partir del trabajo responsablemente compartido y solidario, a través del cual combinan sus esfuerzos, logrando así la eficacia de los elementos: naturaleza (tierras, aguas, bosques, pastos, etc.), trabajo (energía humana e-

inteligencia, y el uso y la disposición del dinero y los demás servicios. Pero seamos sinceros, puede el campesino ejidatario jornalero, organizarse por sí solo para convertirse en factor clave de la producción agropecuaria del país y mejorar sus niveles de vida, en las condiciones de abandono e indiferencia en algunos casos, y en otros de engaño y manipulación en que se encuentra actualmente en sus zonas de marginación. La respuesta no puede -- ser afirmativa. Es necesario primero devolverle al campesino la fe en sus semejantes, sobre todo en -- sus gobernantes, que siendo por ellos elegidos, -- los representen verdaderamente sin engaños ni traiciones. Es necesario que el campesino ejidatario -- viva la democracia, que la practique en sus relaciones laborales así como en las civiles y administrativas de sus municipios, junto con las autoridades locales ejidales o de comunidad como son los comisariados ejidales y los consejos de vigilancia, -- las asociaciones de padres de familia, los maestros rurales, etc. Pensamos que el Estado como ente de poder representativo de la nación por una -- parte, y la ciudadanía conciente y responsable por otra, deben promover por los diversos medios de -- que dispongan, la labor de orientar de buena fe a los sectores que más lo requieren, a efecto de llevar a cabo una efectiva organización para la producción en ejidos y en el comunidades. Es posible lo anterior, si tomamos como norma de conducta general a la suprema ley y reafirmamos nuestras convicciones revolucionarias como buenos ciudadanos de -- este país.

En la Ley General de Cooperativas vigente se expresa lo siguiente: La sociedad cooperativa es -- una sociedad clasista, compuesta exclusivamente de socios pertenecientes a la clase trabajadora, cuyo objeto será la explotación de una empresa comercial de reproducción o distribución de bienes o de servicios, con eliminación del comerciante intermedario y con la finalidad de distribuir los benefic



cios de la explotación de la empresa, directamente entre los asociados cooperativistas.

Las condiciones que debe reunir una cooperativa serán: artículo 10.:

I.- Estar integrados por individuos de la -- clase trabajadora que aporten a la sociedad su trabajo personal cuando se trate de cooperativas de productores o se aprovisionen a -- través de la sociedad o utilicen los servi-- cios que ésta distribuye cuando se trate de cooperativas de consumidores.

II.- Funcionar con un número variable de socios nunca inferior a diez.

III.- Tener capital variable y duración indefinida.

IV.- Conceder a cada socio un voto.

V.- No perseguir fines de lucro.

VI.- Procurar el mejoramiento social y económico de sus asociados mediante la acción conjunta de éstos en una obra colectiva.

VII.- Repartir sus rendimientos a prorrata -- entre los socios en razón del tiempo traba-- jado por cada uno, si se trata de cooperati-- vas de producción y de acuerdo con el monto de las operaciones realizadas con la socie-- dad en las de consumo.

La constitución de una sociedad cooperativa requiere como en todas las sociedades mercantiles de un proceso más o menos complejo y amplio, que se inicia con una asamblea de los presuntos cooperativistas, de la cual se levantará acta por quin-

tuplicado, en la que se harán constar los generales de todos los participantes en el acto y las bases de la sociedad.

Las bases constitutivas de la sociedad deberán contener, (Art. 15):

I.- Denominación y domicilio de la sociedad de acuerdo con la Ley General de Sociedades Cooperativas.

II.- Objeto de la sociedad.

III.- Régimen de responsabilidad que se adopte.

IV.- Forma de constituir e incrementar el capital social.

V.- Requisitos para admitir, excluir o separar socios.

VI.- Forma de constituir los fondos sociales.

VII.- Secciones de la sociedad y reglas para su funcionamiento.

VIII.- Duración del ejercicio social -que no deberá ser mayor de un año-.

IX.- Reglas para la liquidación o disolución de la sociedad.

X.- Forma en que deberá caucionarse su manejo por el personal que tenga fondos y bienes a su cargo.

XI.- Y las demás estipulaciones que se consideren necesarias.

Los órganos de la sociedad serán:

- a) La asamblea general (autoridad suprema).
- b) El consejo de administración (órgano ejecutivo de la Asamblea).
- c) El consejo de vigilancia que se integrará con no más de 5 socios consejeros en número impar y
- d) Las comisiones especiales necesarias.

Es conveniente que hagamos notar que las sociedades cooperativas de crédito agrícola que agrupan a pequeños propietarios en general, así como a las sociedades cooperativas de crédito ejidal para la producción de ciertos productos de la agricultura mexicana que tienen mayor demanda en el mercado interno y externo, por ser materia prima para importantes ramas de la industria, como el tabaco, el azúcar, tomate, la fresa, el ixtle, chicle, etc. se ha visto favorecidas con la organización cooperativa, auspiciadas por instituciones de crédito agrícola de carácter oficial. Pero es claro que por las características de atraso cultural y demás aspectos negativos que ya hemos apuntado para los ejidatarios temporaleros y las comunidades indígenas, los beneficios de la organización cooperativa y la producción colectiva, es apenas propósito y objetivo por alcanzar y creemos que el sexenio que está por iniciarse deberá impulsar y promover estas formas de organización.

Por los resultados obtenidos en otras épocas (régimen Cardenista), los ejidos colectivos se presentan, después de una larga etapa de postergación, como la solución posible y viable a los problemas de la pobreza rural y abandono de las tierras ejidales, de fuertes núcleos de población campesina que ha venido a aumentar la marginación urbana y el fe-

nómeno del subempleo y del bracerismo entre los -- más agudos problemas que confronta actualmente el país.

Los ejidos, que constituyen la forma de tenencia de la tierra agrícola más importante para la producción, por su extensión en número de hectáreas y la población que a ellos se integra, pueden explotarse, según lo disponen las leyes agrarias en dos formas: individual y colectivamente. La forma más común de explotación hasta hoy, ha sido la individual, y la experiencia demuestra que ha sido antieconómica, ha resultado negativa porque ha venido a propiciar el minifundio, la renta o arrendamiento ilícitos de parcelas, y en general la explotación del campesino; y sin embargo, el artículo 131 de la Ley Federal de Reforma Agraria vi gente establece:

El Presidente de la República determinará la forma de explotación colectiva de los ejidos en los siguientes casos:

I.- Cuando las tierras constituyan unidades de explotación que no sea conveniente fraccionar y exijan para su cultivo la intervención conjunta de los componentes del ejido;

II.- Cuando una explotación individual resulte antieconómica o menos conveniente por el tipo de cultivo que se realice; por las exigencias en cuanto a maquinaria, implementos e inversiones de la explotación; o por que así lo determine el adecuado aprovechamiento de los recursos.

III.- Cuando se trate de ejidos que tengan cultivos cuyos productos están destinados a industrializarse y que constituyen zonas productoras de las materias primas de una indu

tria. En este caso, independientemente del precio de la materia prima que proporcionen, los ejidatarios tendrán derecho a participar de las utilidades de la industria, en los términos de los convenios que al efecto se celebren; y

IV.- Cuando se trate de los ejidos forestales y ganaderos a que se refiere el artículo 225.

Artículo 132.- La Secretaría de la Reforma Agraria dictará las normas para la organización de los ejidos, de los nuevos centros de población y de los núcleos que de hecho o por derecho guarden el estado comunal.

La Secretaría de la Reforma Agraria podrá delegar la función de la organización ejidal en las instituciones bancarias ejidales y los organismos descentralizados. En el acuerdo que con tal objeto se dicte, delimitarán las zonas ejidales cuya organización se encomienda; la Secretaría estará obligada a vigilar estos trabajos.

Es de comentarse que este artículo debe ser conocido y difundido entre los ejidatarios en sus asambleas generales, para que pueda adoptarse la organización colectiva y en ello deben intervenir apoyando y promoviendo estos fines, todos los funcionarios, delegados y representantes de las diversas dependencias de la Secretaría de la Reforma Agraria, de Agricultura y Recursos Hidráulicos, etc.

Art. 134.- Cuando se adopte el régimen de explotación colectiva, no se hará la adjudicación individual en parcelas, pero deberán de finirse y garantizarse plenamente los dere-

chos de los ejidatarios que participen en la explotación.

La organización colectiva podrá adoptarse aún cuando el ejido ya se hubiere fraccionado.

Este artículo es importante porque prevee posibles situaciones que puedan afectar los derechos de los participantes en los esfuerzos colectivos; de tal modo que si no se garantizan estos derechos, podrán en su caso, los ejidatarios, correr los riesgos de perder sus legítimos derechos y beneficios individuales.

Art. 135.- Cuando la organización de la producción no se haya integrado en un sistema colectivo, la asamblea de ejidatarios podrá acordar la adquisición de bienes para el uso común; la explotación parcial del ejido en forma colectiva; el aprovechamiento de maquinaria, bombas, almacenes y otras obras semejantes en favor de la comunidad.

Art. 139.- Cuando se resuelva la explotación colectiva, la asamblea deberá dictar las disposiciones relativas a la forma como los ejidatarios deben trabajar y participar en la explotación de todos los recursos del ejido, acuerdos que deberán ser aprobados por la Secretaría de la Reforma Agraria.

De igual manera se establecerá que con las utilidades obtenidas se instalen reservas de capital de trabajo, y para fines de mutualidad, previsión social, servicios y obras de beneficio común.

Art. 140.- En los ejidos que se explotan en forma colectiva se podrá asignar a cada ejidatario una superficie calculada en proporción-

total del ejido que en ningún caso será mayor de dos hectáreas, para el establecimiento de una granja familiar que estimule su economía, la cual cultivará individualmente sin perjuicio de las tareas colectivas, siempre y cuando la segregación de esta superficie no afecte sustancialmente el aprovechamiento colectivo de las tierras.

Art. 141.- Cuando el trabajo sea colectivo, el comisariado o la comisión que lo auxilie, llevará el registro de las jornadas trabajadas y hará anticipos por los trabajos realizados por cada ejidatario como máximo hasta por el importe de las cuotas de préstamo establecidas para cada labor. Venida la producción por la administración, cubiertos los gastos de operación y los créditos contratados por el ejido, y después de constituidas las reservas acordadas por la asamblea, las utilidades se repartirán entre todos los ejidatarios en forma proporcional a sus derechos agrarios y al tipo y cantidad de trabajo aportado por cada uno a la producción colectiva.

En los casos de excepción que se señalan en el artículo 76, si el titular de los derechos no aporta el trabajo indirecto que autorice la asamblea, sólo se le cubrirá la parte correspondiente a la aportación que hizo de su unidad de dotación.

La explotación colectiva sólo podrá ser acordada o revocada por el Presidente de la República, previa elaboración de los estudios técnicos necesarios hechos por la Secretaría de la Reforma Agraria y en todo caso debe mediar petición de los campesinos aprobada en asamblea general por las dos terceras partes de sus integrantes, con excepción de los siguien

tes casos:

- a) Cuando las tierras constituyan unidades - de explotación que no sea aconsejable ni conveniente técnicamente friccionar;
- b) Cuando una explotación individual resulte antieconómica o menos conveniente;
- c) Cuando se trate de ejidos cuyos productos estén destinados a industrializarse (en este caso los ejidatarios tendrán derecho a participar de las utilidades de la industria) y;
- d) Cuando se trate de ejidos forestales o -- ganaderos en los términos del artículo 225.

Como puede deducirse al analizar el artículo sobre organización campesina, la legislación -- agraria mexicana de extraordinario contenido y proyección histórica, franquea y hace posible las más-variadas formas de organización para el aprovechamiento óptimo de los recursos del ejido y las de -- más formas de la tenencia de la tierra; desde la - asociación de los individuos miembros del ejido o comunidad hasta la unión de los ejidos y comunidades. Dentro de estas unidades generales se contempla también la facultad tanto de ejidatarios como de comuneros, ya sea como individuos o como núcleos en forma parcial o total, para que se constituyan en todo tipo de asociaciones, cooperativas, mutualidades, etc. conforme a los reglamentos que para tales efectos expida el Ejecutivo Federal. Y cabe agregar, que de acuerdo a las disposiciones de la recién promulgada Ley de Fomento Agropecuario, se propone también la voluntaria asociación y combinación de esfuerzos entre pequeños propietarios y -- ejidatarios, sin menoscabo de los derechos estrictamente ejidales de éstos.



Escuchemos un fragmento de los comentarios - del maestro Raúl Lemús García a este respecto:

"La Ley Federal de Reforma Agraria sienta -- las bases de una sólida organización para impulsar el desarrollo económico en el campo, inspirada en principios de justicia social. Corresponde a las - autoridades agrarias la gran responsabilidad histórica de interpretar y aplicar con apoyo en nuestra realidad socioeconómica, con decisión y audacia -- y con sentido positivo, las nuevas instituciones económicas establecidas por la vigente ley, para - transformar radicalmente las condiciones que en la actualidad prevalecen en el medio rural, cumpliendo así cabalmente con uno de los objetivos torales de la Reforma Agraria". (63).

Antes de continuar nuestro análisis, quere-- mos hacer una breve pausa, para expresar con emoci-- ción serena y con plena conciencia cívica, nuestro renovado optimismo en el porvenir de México, con - motivo de las trascendentales decisiones presiden-- ciales tomadas el 10. de septiembre del presente - año.

Con particular entusiasmo y solidaridad ciudadana, saludamos los históricos decretos sobre la nacionalización de la banca privada y el control - generalizado de cambios, dados a conocer al pueblo de México, en la voz de su Presidente C. Lic. José López Portillo, durante su VI informe de Gobierno-

Las medidas adoptadas definen con toda clari-- dad la política económica nacionalista y patrióti-- ca del régimen del Presidente López Portillo. Su - mensaje, emotivo y conmovedor hizo reflexionar hon-- damente a los mexicanos, estimuló y alentó las - - conciencias de los buenos ciudadanos de este país, rompió la inercia y reafirmó el rumbo revoluciona-

(63) Ley Fed. de Ref. Ag. (comentada) Raúl Lemus García, Ed. Limsa. 1979.

rio del gobierno de la República.

Por todo ello, queremos insertar íntegramente en esta modesta obra, el Decreto Expropiatorio de la Nacionalización de la Banca Privada así como algunos aspectos del control generalizado de cambios.

## PODER EJECUTIVO

## SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

Decreto que establece la nacionalización de la Banca Privada.

Al márgen un sello con Escudo Nacional, que -  
dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la -  
República.

JOSE LOPEZ PORTILLO.- Presidente Constitucio-  
nal de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio -  
de la facultad que al Ejecutivo confiere la fracción  
I del artículo 89 de la Constitución General de la -  
República, y con fundamento en el artículo 27 Cons-  
titucional y los artículos 1o., fracciones I, V, --  
VIII y IX, 2o, 3o, 4o, 8o, 10 y 20 de La Ley de Ex-  
propiación, 28, 31, 32, 33, 34, 37 y 40 de la Ley -  
Orgánica de la Administración Pública Federal, 1o.,  
y demás relativos de la Ley General de Institucio-  
nes de Crédito y Organizaciones Auxiliares; y

## CONSIDERANDO

Que el servicio público de la banca y del cré-  
dito se había venido concesionando por parte del --  
Ejecutivo Federal, a través de contratos administra-  
tivos, en personas morales constituidas en forma de  
sociedades anónimas, con el objeto de que colabora-  
ran en la atención del servicio que el Gobierno no-  
podía proporcionar integralmente:

Que la concesión, por su propia naturaleza, -  
es temporal, pues sólo pueden subsistir mientras el  
Estado, por razones económicas, administrativas o -  
sociales, no se puedan hacer cargo directamente de-  
la prestación del servicio público.

Que los empresarios privados a los que se ha-  
bía concesionado el servicio de la banca y del cré-

dito en general han obtenido con creces ganancias de la explotación del servicio, creando además, -- de acuerdo a sus intereses, fenómenos monopólicos con dinero aportado por el público en general, lo que debe evitarse para manejar los recursos captados con criterios de interés general y de diversificación social del crédito, a fin de que llegue a la mayor parte de la población productiva y no se siga concentrando en las capas más favorecidas de la sociedad.

Que el Ejecutivo a mi cargo estima que, en los momentos actuales, la Administración Pública cuenta con los elementos y experiencias suficientes para hacerse cargo de la prestación integral del servicio público de la banca y del crédito, -- considerando que los fondos provienen del pueblo mexicano, inversionistas y ahorrador, a quien es preciso facilitar el acceso al crédito;

Que el fenómeno de falta de diversificación del crédito no consiste tanto en no otorgar una -- parte importante de créditos a una o varias personas determinadas, sino que lo ha faltado es hacer llegar crédito oportuno y barato a la mayor parte de la población, lo cual es posible atender con la colaboración de los trabajadores bancarios y contando con la confianza del público ahorrador e inversionista.

Que con el objeto de que el pueblo de México que con su dinero y bienes que ha entregado para su administración o guarda a los bancos, ha generado la estructura económica que actualmente tienen éstos, no sufra ninguna afectación y pueete continuar recibiendo este importante servicio público con la finalidad de que no se vean disminuidos en lo más mínimo sus derechos se ha tomado la decisión de expropiar por causas de utilidad pública, los bienes de las instituciones de crédito priva-

das;

Que la crisis económica por la que actualmente atraviesa México y que, en buena parte, se ha agravado por la falta del control directo de todo el sistema crediticio, fuerzan igualmente a la expropiación, para el mantenimiento de la paz pública y adoptar las medidas necesarias para corregir trastornos interiores, con motivo de la aplicación de una política de crédito que lesiona los intereses de la comunidad.

Que es el desarrollo firme y sostenido que requiere el país y que se basa en gran medida en la planeación nacional, democrática y participativa, requiere que el financiamiento del desarrollo tanto por lo que se refiere a gasto inversión pública, como el crédito, sean servidos o administrados por el Estado por ser de interés social y orden público, para que se manejen en una estrategia de asignación y orientación de los recursos productivos del país a favor de las grandes mayorías.

Que la medida no ocasiona perjuicio alguno a los acreedores de las instituciones crediticias expropiadas, pues el Gobierno Federal, al reasumir la responsabilidad de la prestación del servicio público garantiza la amortización de operaciones contraídas por dichas instituciones;

Que con apoyo en la legislación bancaria, el Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, realizará las acciones necesarias para la debida organización y funcionamiento del nuevo esquema de servicio crediticio, para que no exista ninguna afectación en la prestación del mismo, y conserven en menoscabo algunos de sus actuales derechos tanto los empleados bancarios, -

como los usuarios del servicio y los acreedores de las instituciones;

Que la medida que toma el Gobierno Federal -- tiene por objeto facilitar salir de la crisis económica por la que atraviesa la Nación, y sobre todo, -- para asegurar un desarrollo económico que nos permita, con eficiencia y equidad, alcanzar las metas -- que se ha señalado en los planes de desarrollo; ha tenido a bien expedir el siguiente:

#### DECRETO.

ARTICULO PRIMERO.- Por causas de utilidad pública se expropián a favor de la Nación las instalaciones, edificios, mobiliario equipo, activos, cajas, bóvedas, sucursales, agencias, oficinas, inversiones, acciones o participaciones que tengan en -- otras empresas, valores de su propiedad, derechos y todos los demás muebles e inmuebles, en cuanto sean necesarios, a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, propiedad de las Instituciones de Crédito Privadas a las que se les haya otorgado con cesión para la prestación del servicio público de banca y crédito.

ARTICULO SEGUNDO.- El Ejecutivo Federal por -- conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público previa la entrega de acciones y cupones por -- parte de los socios de las instituciones que se refiere el Artículo Primero, pagará indemnización correspondiente en un plazo que no excederá de 10 -- años.

ARTICULO TERCERO.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en su caso el Banco de México, -- con la intervención que corresponda a las Secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y de Comercio, tomarán posesión inmediata de las instituciones crediticias expropiadas y de los bienes que las integran, sustituyendo, así como las representa

iones que tengan dichas instituciones ante cualquier asociación o institución y Órgano de Administración o Comité Técnico. y realizarán los actos necesarios para que los funcionarios de niveles intermedios y, en general, los empleados bancarios, conserven los derechos que actualmente disfrutaban no sufriendo ninguna lesión con motivo de la expropiación que se decreta.

ARTICULO CUARTO.- El Ejecutivo Federal garantizará el pago de todos y cada uno de los créditos que tengan a su cargo las instituciones a que se refiere este decreto.

ARTICULO QUINTO.- No son objeto de expropiación el dinero y valores propiedad de usuarios del servicio público de banca y crédito o cajas de seguridad, ni los fondos o fideicomisos administrados por los bancos, ni en general bienes muebles o inmuebles que no estén bajo la propiedad o dominio de las instalaciones a que se refiere el artículo primero; ni tampoco son objeto de expropiación las instituciones mencionales de crédito, las organizaciones auxiliares de Crédito, ni la banca mixta, ni el Banco Obrero, ni el Citibank N.A., ni tampoco las oficinas de representación de entidades financieras del exterior, ni las sucursales de bancos extranjeros de primer orden.

ARTICULO SEXTO.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigilará conforme a sus atribuciones que se mantenga convenientemente el servicio público de banca y crédito, el que continuará prestándose por las mismas estructuras administrativas que se transformarán en entidades de la Administración Pública Federal y que tendrán la titularidad de las concesiones, sin ninguna variación. Dicha Secretaría contará a tal fin con el auxilio de un Comité Técnico Consultivo, integrado con representantes designados por los titulares de las Secretarías de Progra-

mación y Presupuesto del Patrimonio y Fomento Industrial, del Trabajo y Previsión Social, de Comercio, Relaciones Exteriores, Asentamientos Humanos y Obras Públicas, así como de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Banco de México.

ARTICULO SEPTIMO.- Notifíquese a los representantes de las instituciones de crédito citadas en el mismo y publíquese por dos veces en el Diario Oficial de la Federación, para que sirva de notificación en caso de ignorarse los domicilios de los interesados.

#### TRANSITORIOS.

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Los servicios de banca y crédito podrán suspenderse hasta por dos días hábiles a partir de la vigencia de este Decreto, con objeto de organizar convenientemente la debita atención a los usuarios.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, al primer día del mes de septiembre de mil novecientos ochenta y dos.- José López Portillo.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Enrique Olivares Santana.- Rúbrica. El Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda.- Rúbrica. El Secretario de la Defensa Nacional, Félix Galván López.- Rúbrica.- El Secretario de Marina, Ricardo Cházaro Lara.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, Jesús Silva Herzog.- Rúbrica.- El Secretario de Programación y Presupuesto, Ramón Aguirre Velázquez.- Rúbrica.- El Secretario de Patrimonio y fomento Industrial.- José Andrés Oteyza. Rúbrica el Secretario de Comercio Jorge de la Vega Domínguez.- Rubrica.- El Secretario de Agricultura y Re



cursos Hidráulicos, Francisco Merino Rábago.- Rubrica.- El Secretario de Comunicaciones y Transportes Emilio Mújica Montoya.- Rúbrica.- El Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Pedro Ramírez Vázquez.- Rubrica.- El Secretario de Educación Pública, Fernando Solana Morales.- Rúbrica.- El Secretario de Salubridad y Asistencia.- Mario Calles López Negrete.- Rúbrica.- El Secretario de Trabajo y Presión Social, Sergio García Ramírez.- Rúbrica.- El Secretario de la Reforma Agraria, Gustavo Carvajal Moreno.- Rubrica.- La Secretaria de Turismo, Rosa Luz Alegría.- Rúbrica.- El Secretario de Pesca, Fernando Rafful Miguel.- Rubrica.- El Jefe del Departamento del Distrito Federal, Carlos Hank González.- Rubrica.- El Director del Banco de México, Carlos Tello.- Rúbrica. (63)

Respecto al decreto que establece el control generalizado de cambios, sólo transcribiremos los considerandos y algunos de los artículos que nos parecen de mayor importancia e interés:

#### CONSIDERANDO.

Que el Congreso de la Unión, ha establecido en ley, que corresponde al Banco de México además de regular, la emisión y circulación de la moneda, el regular los cambios sobre el exterior por ser el eje central del sistema crediticio mexicano;

Que el Congreso de la Unión ha establecido la Ley Monetaria, que la moneda extranjera no tendrá curso legal en la República y que las obligaciones de pago en moneda extranjera contraídas dentro y fuera de la República, para ser cumplidas en ésta, se solventarán entregando el equivalente en moneda nacional, al tipo de cambio que rija en el

(63) Decreto de expropiación de la Banca Privada.- "Diario Oficial". 1o. de Septiembre de 1982.- Anexo.

lugar y fecha en que se haga, disposición legal que requiere que el Ejecutivo Federal provea, en la esfera administrativa, a sus exactas observancias.

Que la entrada y salida de divisas del país, como la de cualquier mercancía, requieren de una regulación que sea acorde con las necesidades de la Nación, los objetivos que se desprenden del sistema nacional de planeación y las prioridades que exige nuestro desarrollo económico y social, creando y perfeccionando los instrumentos que se requieran para hacer frente a los nuevos retos del mundo actual;

Que nuestro país enfrenta actualmente serios problemas de carácter financiero, originados, entre otras causas, por la situación recesiva de la economía mundial, que ha determinado una severa contracción de los mercados para nuestros productos de exportación, así como el encarecimiento y la menor disponibilidad de crédito exterior;

Que el Gobierno de la República ha venido estableciendo una serie de medidas de austeridad y ajuste de la política económica, cuyos objetivos no se han podido alcanzar en forma plena, principalmente por la salida inmoderada de divisas hacia el exterior, con la consiguiente presión de su demanda para fines distintos a las importaciones necesarias para mantener y elevar los niveles de empleo y productividad, o para el pago del servicio de la deuda pública y privada, causando perjuicios a la población y a la economía, por todos conocidos;

Que la Nación se ha visto afectada negativamente con la reducción, fuera de toda medida razonable, del valor de nuestra moneda en el mercado cambiario, poniendo en riesgo la actividad económica del país y el poder adquisitivo de los ingresos de la mayoría de la población.

Que para garantizar el buen funcionamiento -- el sistema, evitando fluctuaciones excesivas en el tipo de cambio de las divisas, se deben eliminar -- aquellas, transacciones especulativas, que tengan -- por objeto transferir fondos al exterior para pro--ósitos distintos de la importación de bienes y ser--vicio y de los pagos relacionados con créditos;

Que al mismo tiempo que es necesario evitar -- los efectos negativos, se deben dar las bases para -- la racionalización en el uso de las divisas, esta--bleciendo relaciones en sus utilización conforme a -- las prioridades nacionales.

Que para garantizar el logro de las priorida--des, es necesario extender el sistema nacional de -- planeación al ámbito del sector externo, elaborando -- presupuestos de divisas compatibles con las metas -- macroeconómicas y sectoriales que establecen los -- planes y programas del Gobierno Federal;

Que para el debido cumplimiento del presente -- Decreto de interés social y orden público y toda -- vez que su ejecución amerita la coordinación en el -- despacho de asuntos en que deben intervenir varias -- dependencias públicas, se requiere la creación de -- una Comisión Intersecretarial que vigile y provea -- lo necesario para que en su tiempo perentorio se -- dicten las reglas generales necesarias y se reali--cen los actos que se requieran; ha tenido a bien ex--pedir el siguiente.

#### DECRETO

ARTICULO PRIMERO.- La exportación e importa--ción de divisas sólo podrá llevarse a cabo por con--ducto del Banco de México y por cuenta y orden del -- mismo.

ARTICULO SEGUNDO.- Cualquiera exportación o importación de divisas curso que pretenga llevarse a cabo en forma distinta a lo establecido en el artículo anterior, será considerada contrabando, sin perjuicio de las sanciones que correspondan a los infractores.

ARTICULO TERCERO.- La moneda extranjera o divisa no tendrán curso legal en los Estados Unidos Mexicanos. Las obligaciones de pago en moneda extranjera o divisas, contraídas dentro o fuera de la República, para ser cumplidas en ésta, se solventarán entregando el equivalente en moneda nacional al tipo de cambio que rija en lugar y fecha en que se haga el pago de conformidad con lo que disponga el Banco de México.

ARTICULO OCTAVO.- El Banco de México, persi-  
ve a través de un sistema nacional crediticio sólo podrá vender divisas, una vez que se haya satisfecho la demanda de divisas a que se refiere este artículo.

La venta de divisas al tipo de cambio preferencial, especial u ordinario que fije el Banco de México, se destinará conforma a las reglas generales que emita dicha Institución, a los siguientes pagos prioritarios al exterior, en el orden que se indica:

I. Compromisos por las operaciones celebradas por las dependencias de la Administración Pública Federal;

II. Compromiso de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, en el orden que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

III. Cuotas del Gobierno Mexicano a organis-

mos Internacionales y para pagar al personal del servicio exterior mexicano.

IV.- Compromisos de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, incluyendo aseguradoras y afianzadoras.

V.- Compromisos que deriven de importaciones autorizadas de alimentos de consumo popular y de más bienes básicos, así como bienes intermedios de capital para bienes básicos;

VI.- Compromisos que deriven de la importación de bienes de capital e intermedios, para el funcionamiento de la planta industrial existente en el país, que se ajuste a los objetivos, prioridades y metas señaladas en los planes nacionales de desarrollo económico y social, el industrial, el agropecuario y forestal, el agroindustrial, el de comunicaciones y transportes, y el de turismo, así como el Programa de Energía;

VII.- Compromisos que deriven de la importación de equipos y bienes de capital e intermedios, que se requieran para la expansión industrial y económica del país conforme a los objetivos, prioridades y metas a que se hace referencia la fracción anterior;

VIII.- Compromisos de las empresas privadas o sociales contraídas con entidades financieras -- del exterior, con anterioridad a la fecha que entre en vigor este decreto;

IX.- Compromisos que se consideren necesarios en las fronterizas y zonas o perímetros libres;

X.- Regalías y compromisos con el exterior de empresas nacionales con inversión extranjera o

empresas extranjeras que operen en el país, hasta - por los montos que determine la Comisión Nacional-- de Inversiones Extranjeras, conforme a las reglas - generales que al efecto emita;

XI.- Gastos de viaje de personas físicas que - por razones de negocio, trabajo o salud tengan que - ir al extranjero; y

XII.- Gastos de viaje de personas físicas que - con finalidad turística o recreativas deseen salir - al extranjero. (64)

(64). Ibidem.

## INTERVENCION DEL ESTADO EN LA AGRICULTURA.

Desde que se inicia el proceso de derrumbe -- las estructuras feudales, durante los períodos -- aguda contracción entre el desarrollo de las modernas fuerzas productivas y las relaciones de producción de la sociedad medieval (siglo XVIII), comienzan a difundirse y a tomar cada vez mayor significación, las doctrinas económicas del liberalismo, puestas por el economista inglés Adam Smith (padre del Liberalismo en su acepción económica), simbolizado en las frases: "Laissez Faire, Laissez Passer" e proclamaban un sistema de libre empresa y de libre competencia, como ideal a seguir si se deseaba impulsar la actividad económica y la prosperidad de las naciones. En ese sistema, el papel que se le -- asignaba al Estado era el de vigilante o guardián -- del orden público (Estado Gendarme), de modo que -- sirviera para dar seguridad a la economía, que en -- esas condiciones, en manos de los individuos multiplicaría, hasta consolidar como estructura dominante, la producción industrial capitalista. No obstante esta nueva situación, se observa que en un tiempo muy breve, y como consecuencia de las perturbaciones que se fueron manifestando en las economías nacionales modernas "libres", comenzó a requerirse la actuación del poder público en el campo económico; en un principio como simple regulador de -- los procesos productivos, hasta que años más tarde, se dejaría atrás la idea de la libre empresa y se daría paso en forma cada vez más amplia al intervencionismo de estado.

En esta forma, ya como fenómeno claro de nuestro siglo XX en sus primeras décadas, apareció la economía dirigida a través del intervencionismo gubernamental que tenía como objetivos fundamentales, corregir los desequilibrios y perturbaciones generadas por el individualismo, y en general para coadyuvar en el crecimiento de las actividades productivas que se consideró necesario impulsar, desde lue-

go a través de los medios que el poder público tenía a su alcance, como fueron las medidas de tipo fiscal y de crédito (estímulos, exenciones tributarias en ciertos renglones de la actividad económica, concesiones para operar empresas, etc.).

Posteriormente con un mayor avance técnico administrativo y una mayor disponibilidad de recursos, el estado amplió sus funciones en materia económica para pasar, de su actuación de regulador a la función de rector de la actividad económica en todos los niveles, mediante la conformación de proyectos y planes económicos y sociales, que ya no sólo perseguían el simple incremento de los volúmenes de bienes y servicios, sino que obedecían a la necesidad de instrumentar programas de verdadero desarrollo.

Puede afirmarse, que en los tiempos actuales no existe ningún país, en ninguna parte de nuestro planeta, en que el poder público reduzca sus funciones a la de simple guardián del orden público, sin realizar ninguna función socioeconómica generadora de bienes o servicios.

En México, las funciones del estado intervencionista en la vida económica empieza a manifestarse desde la instauración de los esquemas político-sociales y por supuesto económicos de la Revolución Mexicana; cuya expresión más clara de intervencionismo en la economía nacional, puede representarse por el régimen de gobierno del Presidente Cárdenas, que por otra parte, tuvo un carácter marcadamente antiimperialista.

El Estado puede intervenir en la vida económica nacional -al decir de los conocedores- en forma directa y en forma indirecta; en el primer caso la intervención se efectúa, cuando se trata de ha-



cer frente a situaciones de emergencia o cuando -- se realizan planes de desarrollo ya sean parciales o generales, con el fin de transformar las estructuras económicas del país. La intervención es indirecta, cuando se diseñan y aplican políticas económicas del país. La intervención es indirecta, cuando se diseñan y aplican políticas económicas en el ramo de inversiones o en el renglón monetario o -- fiscal. Para ilustrar las formas de intervención -- anteriormente expuestas señalaremos para el primer caso (intervención directa) como ejemplos típicos -- en el renglón agrícola, las situaciones de contingencias en la producción, causadas por las eventualidades de los ciclos económicos, así como la realización de programas o planes de producción de de terminados artículos que se consideran prioritarios para la Nación (productos alimentarios de consumo básico). En cuanto a la intervención indirecta, los casos son permanentes y obedecen a la necesidad de orientar las inversiones e implementar políticas fiscales adecuadas y convenientes en función de los intereses generales del país. Ahora -- bien, la intervención del Estado en la economía y específicamente en la agricultura, no ha tenido en lo general, la amplitud y el alcance deseables, -- creemos que por falta de continuidad en las acciones gubernamentales revolucionarias, excepción hecha de los regímenes que han impulsado en mayor -- grado la Reforma Agraria; con todo, sus efectos no han producido hasta hoy los beneficios que supuestamente deben derivarse de dicha intervención. Desde luego, el proceso puede y debe continuar siempre y cuando funcione eficaz y eficientemente, ya que nuestros principios jurídicos y las condiciones socioeconómicas en que se encuentra el país, -- lo reclaman y lo justifican plenamente. Estamos seguros que con base en la Constitución General de la República y la vigente Ley Federal de Reforma Agraria y de Fomento Agropecuario, se ampliará la conciencia política y social de los trabajadores --

del país y continuará instrumentándose la estrategia económica del Estado Mexicano, ahora fortalecido con la nacionalización de la Banca, para la realización del verdadero desarrollo en todos los niveles y particularmente en la agricultura.

Es muy importante considerar como una necesidad inaplazable, el que el Estado intervenga con mayor amplitud y decisión especialmente en el renglón agrícola, si tomamos en cuenta que las graves insuficiencias de la producción primaria pueden traducirse en situaciones de verdadero colapso económico general, dadas las características de subdesarrollo en que nos encontramos. Es decir, esta situación es verdaderamente seria y no se trata de soslayar el problema y encontrar simplistamente salidas prácticas y aparentemente fáciles como serían las de recurrir a las importaciones de productos primarios y básicos de sustentación para una población que como la nuestra, tiene evidentemente un crecimiento explosivo.

México aún no es un país industrializado ni con suficiente infraestructura para darse ese lujo como solución a sus problemas agropecuarios. Es necesario que la mentalidad de nuestros administradores y técnicos mantengan presente esta realidad: la crisis agrícola en México, no es sólo de producción cuantitativa; cierto que es crisis económica, pero también es social y cultural que incide en las condiciones de vida de la población rural del país, cuyas características muy heterogéneas, exigen soluciones objetivas y realistas y no transplantaciones del desarrollo al subdesarrollo.

## .- INTERVENCION DEL ESTADO EN LA PRODUCCION.

Hemos explicado en el tema anterior que la --  
intervención del Estado en la economía se ha venido  
realizando en forma gradual según lo han ido deter-  
minando las condiciones objetivas de los procesos -  
económicos globales. En tal virtud, la participa- -  
ción de los poderes públicos en los procesos econó-  
micos, reflejan un grado preciso y de nivel mayor -  
en el fenómeno económico contemporáneo, en que el--  
Estado pasa de su función de regulador o moderador-  
de la actividad económica en el que realiza el pa--  
pel de corrector de las perturbaciones que afectan-  
el todo social, a la función económica del estado -  
productor, Estado inversionistas, estado realiza--  
dor de la generación de bienes y servicios o esta--  
do empresario. Esta actuación de los gobiernos, que  
ya corresponde a un nivel de intervención más re- -  
ciente históricamente hablando, presupone un sector  
público de la economía fortalecido en la disponibi-  
lidad de recursos e instrumentos tanto de carácter-  
técnico como humano y financiero, sin los cuales --  
no sería posible el cumplimiento de sus funciones.--  
Todo este quehacer gubernamental es claro que tiene  
que surgir de las llamadas políticas gubernamenta--  
les económicas de dichos regímenes que van teniendo  
acceso al poder, que por otro lado, no pueden ope--  
rar en la práctica, sino como resultado de planes -  
de desarrollo global o sectorial que el propio Esta-  
do diseña o implementa, en base a consideraciones -  
de muy diversa índole en las que se contemplan in--  
tereses fundamentales nacionales pero ligadas como  
es natural, con las relaciones en el campo internacio-  
nal; así como de posibilidades y recursos reales y  
potenciales para la realización de los programas --  
oficiales, todo lo cual implica profundos análisis-  
a través del empleo de métodos científicos y raciona-  
les de personal competente, en el campo de la cien-  
cia económica, política y administrativa del propio-  
sector estatal.

En estas condiciones, la producción pasa a ser quehacer y objetivo consubstancial del Estado como ente de poder representativo de los intereses de la sociedad en su conjunto. En otros términos, el Estado se convierte así en un agente del desarrollo que concurre, con los recursos de que dispone en los procesos productivos y distributivos, especialmente en las áreas y renglones económicos, en las que la iniciativa de los particulares, no puede operar, por imposibilidad material o jurídica, o bien en los ramos de la actividad económica que no les resultan atractivos por no ofrecer perspectivas de rentabilidad.

Este panorama supone un amplio desarrollo de las fuerzas productivas por una parte; y por otra, el crecimiento multiplicado de las necesidades humanas de todo tipo, que es necesario satisfacer si no se quieren correr los riesgos de la intranquilidad social y la inestabilidad política en las naciones.

Y bien, en las condiciones en que se encuentra nuestra agricultura, con características de escasez en la producción de alimentos y en general con volúmenes deficitarios en la producción, se plantea con carácter de inaplazable, una mayor intervención del estado en la producción, pues la experiencia histórica demuestra que la actuación de la iniciativa privada, puede generar grandes volúmenes de producto, pero que generalmente no responden a un desarrollo sano y racional y consecutivamente, se crean graves desequilibrios sociales, entre otras causas por la natural concentración del ingreso en sectores minoritarios de población. Por otro lado, el desarrollo económico sólo puede darse en las sociedades equilibradas y armónicas, y está ya plenamente demostrado que para ello es indispensable la presencia de un ente con poder, capaz de eliminar o por lo menos atenuar esos graves

lesequilibrios. Luego es el Estado quien debe realizar esta función.

De todas las opiniones y puntos de vista expuestos en este trabajo, en torno a la importante función estatal en la producción económica en general y particularmente en la agrícola, no debe deducirse una posición opuesta totalmente a la actividad de la libre iniciativa de los individuos en el campo económico. Simplemente creemos, que si el Estado es un producto social, que ha venido evolucionando en función de los intereses de una sociedad que propende a la armonización de sus relaciones, al poder público le corresponde como imperativo categórico, el cumplimiento de su primordial misión para la cual ha sido creado, y esta misión no debe ser otra que la de servir de instrumento del bien común y la armonía social.

En nuestra actual realidad económica y productiva, el Estado Mexicano ha venido incrementando y fortaleciendo su participación en los procesos productivos del país de manera creciente; pero puede decirse que el fenómeno surge y se desenvuelve desde el inicio de la vida institucional que sucede a los años de violencia revolucionaria (régimen de Carranza, Obregón y Calles), pasando por el vigoroso régimen de Cárdenas hasta la etapa presente. Hechos notables como el reparto agrario que suprime el sistema de producción feudal de las haciendas, el control de empresas pilares de la estructura económica nacional como Ferrocarriles Nacionales de México, la creación del Banco de México como institución base del sistema bancario y crediticio del país, la explotación del petróleo, las minas y demás recursos del subsuelo, la producción y distribución de la energía eléctrica, la siderúrgica, Fertimex, Petroquímica básica, los servicios de salud pública, y de Comunicaciones y Transportes de mayor magnitud en México, la comer-

cialización de productos básicos para los sectores mayoritarios de población a través de la empresa comercial CONSAUPO, las funciones de Coplamar, la aplicación del sistema alimentario mexicano y el manejo y control global de los recursos financieros y monetarios, etc., son realidades inobjetables de la presencia del Estado Mexicano, en la producción de bienes y servicios que han venido conformando, como efecto de nuestro movimiento revolucionario social, un sistema de economía, en la que no se bloquea ni suprime la libre iniciativa y acción económica de los particulares, pero a la cual se le aplican modalidades y limitaciones, en pro de la justicia social y el interés público y que por ello se llama -aceptando que tiene deficiencias, pensamos que superables-, sistema de economía mixta.

Por otra parte, es necesario no dejar de señalar el funcionamiento, en muchas ocasiones deficiente de la empresa del sector público, que ha dado lugar a la generalización de opiniones de clara oposición a la actuación del Estado en Materia económica, y de paso, -olvidando sus fines y la razón justificada de su existencia-, se han constituido en voces retardatarias, que sin proponérselo quizá en la mayoría de los casos, hacen causa común con los enemigos del progreso social en nuestro país. Pero no queremos pecar de ingenuos, las críticas vertidas en este sentido tienen razón, cuando la ineficiencia y la inconsciencia social del personal administrativo de las empresas públicas, olvida su vocación de servicio y se muestra ignorante o indiferente al carácter de servicio que tienen esas instituciones que son del pueblo y cuyos empleados y funcionarios deben hacer funcionar con la mayor capacidad y honestidad.

Ahora bien, la intervención del Estado concretamente en la producción agrícola, no debe obedecer única y exclusivamente a criterios estadísticos o -

antitativos. Es necesario que la producción agro-  
cuaria se racionalice en términos cualitativos --  
también, para corregir y orientar los hábitos consu-  
stas terriblemente negativos de nuestra población.  
s deformados hábitos alimenticios y de consumo --  
artículos no necesarios, generados por la publi-  
dad comercial con fines de lucro, no deben ser --  
s determinantes de la producción. En todo caso --  
ta situación -de realizarse-, reflejará la presen-  
a de un sistema productivo a las claras deforman-  
, que obedece a intereses exclusivamente de lucro  
beneficiario de una clase capitalista indiferente -  
las necesidades de la nación.

La producción a cargo del Estado, deberá es--  
ar determinada por las necesidades prioritarias --  
e la Nación y no por el consumismo dañino y supér-  
luo de minorías. Los recursos y los factores de la  
roducción de que dispone el Estado son patrimonio  
e la sociedad y en su uso y aplicación no debe te-  
er cabida el dispendio ni menos el despilfarro. -  
sto deben entenderlo bien los empleados y funciona-  
ios de los sectores gubernamentales y paraestata--  
es por un lado, pero también todos los mexicanos--  
esponsables del futuro de la Nación. A manera de -  
jemplo, no deben destinarse ni canalizarse prefe-  
entemente recursos productivos para tratar de ob-  
ener por ejemplo, cosméticos y artículos de lujo, -  
uando está claro que tenemos insuficiencias de pro-  
ucción de cereales y demás productos de consumo --  
ásico.

## 6.- PROTECCION DE LA AGRICULTURA.

Es claro el hecho de que en el campo mexicano es donde se manifiestan los problemas más agudos de marginalidad social y económica, de atraso y pobreza en el México de nuestros días. Y es por ello que se precisa en el momento actual de la atención inmediata y directa, fundamentalmente de parte del poder público en sus distintos niveles, así como de los diferentes organismos de servicio y asistencia social públicos o privados que se relacionen con el campo, con el objeto de que realicen una efectiva labor de protección a la agricultura nacional, sobre todo en las zonas marginadas y depauperadas, justamente llamadas por los teóricos especialistas "predios de infrasubsistencia", en los cuales los avances alcanzados en materia de desarrollo agrícola en nuestro país, como la irrigación, el uso de semillas mejoradas, fertilizantes, modernas técnicas de cultivo, etc., no han pasado de ser otra cosa que teoría pura. Es aquí en las zonas del Centro-Sur, Pacífico-Sur y Península de Yucatán, en cuyos espacios se ubican los núcleos de población rural más numerosos, en donde resulta prioritario y urgente promover el desarrollo agrícola e integral con carácter proteccionista y reivindicador. Consideramos que en primer término, entre las medidas iniciales de protección a la agricultura, deben intensificarse la realización de toda clase de acciones y procedimientos encaminados a la preservación de los valores ecológicos. Es necesario promover en forma mucho más amplia el cuidado del medio natural. Qué bueno que existe ya, una institución para el mejoramiento del ambiente a nivel urbano, que debe extender sus funciones al medio rural en forma inmediata. Toda práctica depredadora que suprima o reduzca la función bienhechora de la naturaleza debe por principio, tratarse de evitarse, y en su defecto sancionarse enérgicamente.



Las generaciones del futuro nos merecen - - preocupación y nos obligan a responsabilidad. La educación de México tiene aquí una función vital - que cumplir, que es la de formar seres humanos - - con profunda conciencia y alto sentido de responsabilidad social e histórica.

En relación a lo estrictamente agrícola tenemos, en el marco jurídico - y que bueno que así sea -, una legislación para el desarrollo que contempla la necesidad de reducir las marcadas disparidades que caracterizan el desarrollo rural. Lo anterior obliga a patriotismo y a responsabilidad ciudadana, para proteger al sector agrícola pobre, expoliado y atrasado y en múltiples casos absorbido por el empresario agrícola moderno y próspero - de las regiones del noroeste y del norte de México. El campesino temporalero del país, de misérrima parcela o privado de ella, ignorante y víctima del engaño y explotación del cacique, del egotista, del intermediario, etc., debe ser protegido. - En primer lugar por las autoridades locales administrativas y agrarias, a través de la aplicación en su beneficio, de las leyes laborales. Qué positiva y meritoria ha sido la labor que ha venido - realizando desde la pasada década, la coordinación general del Plan Nacional de zonas deprimidas y - Grupos Marginados, más a pesar de ello, resulta - notoriamente insuficiente.

La agricultura que tradicionalmente había - proporcionado los artículos básicos de subsistencia de los mexicanos en general se ha venido debilitando notoriamente, ha caído en las garras de - los nuevos explotadores nacionales y extranjeros - que acaparan las mejores tierras y aprovechan los recursos para producir, generalmente no lo que requiere y conviene a la Nación, sino lo que conviene a sus intereses particulares. Debe protegerse - a la agricultura de temporal en los ejidos y las -

comunidades, para operar en forma supervisada, de tal forma que posibilite un proceso que consideramos que se inicia ya, y debe continuar ampliándose, que es la descentralización de la administración de justicia en la rama laboral. Esto permitirá aumentar las funciones proteccionistas y reivindicadoras de las Juntas Federales y Locales de Conciliación y Arbitraje, a través de las cuales se hará posible un mayor cumplimiento de las leyes del trabajo en mayores regiones y zonas económicas de nuestro país.

Con el fin de evitar engaños y demagogias, debe por otro lado, extenderse la acción de orientar ya, la capacitación campesina que en el momento actual llevan a cabo conjuntamente CONASUPO-COPLAMAR y el sistema alimentario mexicano, a fin de impulsar y promover con mayor amplitud en los ámbitos rurales, la instrucción elemental agrícola y la organización del campesino pobre marginado e ignorante y explotado de México, para que se sustraiga a la postración en que se encuentra y se convierta en el elemento productivo que con su trabajo directo y disponiendo de los recursos que el Estado ponga en sus manos, obtenga lo que su tierra que trabaja pueda dar y con lo cual pueda superar su condición secular de paria y acceda al nivel del decoro y la dignidad humana.

## .- CRISIS ACTUAL Y PLANEACION.

Ciertamente, la crisis económica actual que vive el país, concretada principalmente en la creciente inflación, el desempleo, y la insuficiencia de la producción agrícola básica (alimentos) no es un fenómeno privativo de México. Cualquier diario del país o noticiario televisivo o radiofónico nos están informando cotidianamente de las complejas problemáticas y agudos desequilibrios socioeconómicos, aunados a la inestabilidad política en la mayoría de las naciones del Orbe. Pero esta realidad en que vivimos, no necesariamente nos ha de llevar al escepticismo ni a la desesperanza. México vive sí, momentos difíciles, los ha vivido en otras épocas y por eso tiene experiencias y trayectoria histórica, también tiene recursos y tiene instituciones. Y, ciertamente, qué tristeza, que sólo un porcentaje muy reducido de mexicanos tenga conciencia de ello. Porque en México desafortunadamente también hay crisis de conciencia y crisis cualitativa de educación y cultura; y ésto básicamente deben comprenderlo -- para superarlo-- los maestros de Historia y Civismo de Geografía y en general, del área de Ciencias Sociales del Sistema Nacional de Educación del país, en el marco de nuestro Postulado Educativo Constitucional.

Pese a todas las situaciones críticas que vive la nación, con el Decreto de Expropiación de la Banca Privada, la Sociedad Mexicana avanza en su trayecto histórico.

"Afortunadamente el patrimonio histórico de México impuso finalmente los objetivos y métodos olvidados en 'el desuso, las malas costumbres y las prácticas en contrario', el extravío y decadencia revolucionaria en fin, desintegrando nuestro patrimonio histórico. Porque en realidad nunca se vence-

a una nación sino hasta que ella misma se ha destruído, la crisis intimidaba como un patrón recurrente de las caídas latinoamericanas. Negándola, parecíamos aproximarnos al suicidio social.

La fatalidad no predestina a ninguna nación para obligarle a repetir historias y crisis sexenales. Un rasgo nuevo y sin precedente, clamado por los sectores populares y democráticos desde hace tiempo, la nacionalización de la banca y el control de cambios, se instaure como imperativo de salvación depuradora. En la economía se imponen condiciones funcionales adecuadas a los diferentes lugares y tiempos, cerrando las grietas y fracturas mortales de nuestro desarrollo.

No todo está hecho y muchas condiciones de funcionamiento son necesarias para no pervertir la osadía reivindicadora del bien de la nación; si no sacraliza, dignifica y regenera, introduce condiciones determinantes del futuro, una aportación nacionalista y revolucionaria impostergable. El desarrollo es camino minado y peligroso, acechado por poderes de ambición ilimitada. Pero nuestra nación no es cultura en extinción, sino vanguardia del Tercer Mundo.

Toda osadía democrática y revolucionaria tiene un precio elevado, es algo que no se puede remediar pero que no debe intimidar. Toca a la nación multiplicar su capacidad de control de los organismos estatizados y el cumplimiento de su productividad social. Nuevos desastres son conjurados y prevenidos, más vale tarde que nunca. El gen demo-

crático, nacionalista y revolucionario ha dejado de ser recesivo y latente para emerger como dominante y determinante en la trayectoria histórica-patrimonial del país. México vuelve a luchar por evolucionar, no solamente por sobrevivir. Una decisión tan histórica como necesaria de cuidar y afinar. El desarrollo no es un juego descuidado. La autodeterminación e independencia financiera son condición de la supervivencia nacional". (65)

Con una visión más amplia en torno al contenido general de nuestro análisis, llegamos al tema final de nuestro capitulado: La Planeación.

En este aspecto, estamos seguros de que nadie, que se precie de analítico, podría válidamente poner en duda la necesidad inaplazable de planificar la economía del país. Los problemas socioeconómicos globales de la nación y en particular los correspondientes al sector agropecuario, obedecen evidentemente a la falta de una correcta y efectiva planeación del desarrollo.

Entre las opiniones que nos parecen más autorizadas de los especialistas en la materia (Alonso Aguilar y Fernando Carmona), se sostiene, que el crecimiento económico de México ha sido en lo general anárquico, y como consecuencia ha generado los desequilibrios que caracterizan nuestro actual nivel de desarrollo.

En una primera y general concepción, planear significa prever. Así, la falta de previsión en la aplicación de los recursos dentro de los procesos productivos, que da lugar a la pérdida o desperdicio de todo tipo de medios aplicados a dichos procesos, denota a las claras, ausencia absoluta de planeación. Precizando la concepción y siguiendo a Jorge Witker: "La planeación constituye una técnica que tiene por objeto instrumentar re-

(65) "Crisis para el Cambio Generador" - Javier Nájera Torres. Sección: Opinión Doctrina - P. "El Día" - 10-Sep. 82. México, D.F.

cursos de todo tipo en función de alcanzar determinados objetivos o metas".

Como criterio general se ha sostenido que la planeación económica sólo se ha podido aplicar en los sistemas colectivistas (economía planificada como rasgo fundamental de los sistemas socialistas) -- en los cuales por definición, el Estado dispone de los medios de producción y los aplica ordenada y -- combinadamente a los objetivos de la producción general. Sin embargo, en la actualidad y sobre todo -- a partir de los años de la gran depresión de la economía de los Estados Unidos (1929-33) la planeación económica ha tenido un uso cada vez mayor en los -- países de economías de mercado (sistemas capitalistas) y obviamente en los sistemas de economía mixta.

Tres premisas fundamentales deben ser las que determinen la planeación, según opinión de los expertos, y ellas son: Qué producir, cómo producir y para quien producir.

En el sistema capitalista se resuelve así: -- "producir lo que el mercado demanda; producir a través de unidades privadas de producción garantizadas constitucionalmente y destinada a los consumidores que tengan poder de compra. En el sistema socialista dichos interrogantes se resuelven así: producir lo necesario para el consumo normal de un país; producir a través de empresas estatales inscritas en planes económicos imperativos y destinado a toda sociedad que supone apta y a quien garantiza consumos mínimos totales". (66)

"Ahora biéq, estas diferencias no se dan en la realidad en forma pura. Hay entrecruzamientos y elementos que se superponen. La India y Yugoslavia son buenos ejemplos en donde coexisten elementos in

propuestos" (67). Situación semejante ocurre en México y algunos otros países de Latinoamérica con sistemas de economía mixta, en los cuales subsisten economías de mercado con amplio grado de intervención del Estado.

Los intentos para conformar planes de desarrollo económico que pueden considerarse como antecedentes de la planeación de la economía nacional, han sido en lo general, proyectos que no obstante sus objetivos globalizadores en realidad han sido técnicamente planes incompletos, que desafortunadamente no han tenido una realización efectiva, y en consecuencia no han producido los efectos satisfactorios que pudieran hacernos suponer que hayan tenido éxito.

El primer instrumento de planificación económica se creó en 1930 con la Ley Sobre Planeación General de la República, que tuvo muy breve existencia y cuya finalidad principal, fue hacer un recuento de los recursos nacionales. Poco tiempo después aparece el Primer Plan Sexenal (1934-1940) durante el gobierno de Cárdenas, mismo que fue sucedido por el Segundo Plan Sexenal que correspondió al gobierno del Gral. Manuel Avila Camacho (1940-1946), en este plan se inició la elaboración de un inventario estadístico sobre la producción nacional.

Durante el régimen de López Mateos se crea la Secretaría de la Presidencia que como finalidad precisa se propone ordenar las inversiones del sector público. También cabe mencionarse el llamado Plan de Acción Inmediata de 1962 a 1964, así como el Programa de Desarrollo Económico y Social de 1966 a 1970 que se creó sin fijar los medios para su realización.

Durante el régimen del Presidente Echeverría se integró la Comisión Intersecretarial con objeto -  
(67) Ibidem.

de instrumentar la acción del gobierno; y finalmente en esta misma línea de intentos planificadores se elaboró el Plan Básico de Gobierno (1976-1982) como fundamento del actual gobierno del Presidente López Portillo.

Hasta aquí, se observa que los intentos de planificación de la economía del país no han tenido una conformación técnicamente integral, pero sin duda constituyen los más importantes antecedentes de la planeación económica en México. Llegamos así al 17 de abril de 1980, fecha en que se publica en el Diario Oficial el Decreto que crea el "Plan Global de Desarrollo" que según el criterio de no pocos analistas constituye el primer instrumento jurídico auténtico en materia de planeación que se ha dado en la Historia de México.

Al respecto hacemos notar que el antecedente de carácter político más importante del actual Plan Global de Desarrollo es el "Manifiesto a la Nación" que la diputación Priista obrera dio a conocer en 1979 en el que destacan en forma de planteamientos fundamentales:

Primero - La consumación y profundización -- de la Reforma Agraria; segundo, la Reforma Económica destinada a reorientar el modelo de desarrollo reafirmando la presencia rectora del Estado - en el desarrollo, y tercera, Proseguir la Reforma Política.

Entre los puntos fundamentales del Plan Global de Desarrollo, sobresale su filosofía política que se inscribe en los principios de la Revolución Mexicana y la Constitución de 1917:

a) Nueva concepción sobre los fines del Estado, en los que se creen las condiciones materiales para hacer efectiva la libertad.



b) El establecimiento de las bases, para -- que en interés de la nación se afirme la economía mixta mediante la responsabilidad rectora y de -- promoción socioeconómica por parte del Estado;

c) Enfatizar en el nacionalismo mexicano como sustento de la lucha permanente por la independencia política, económica y cultural de México y en suma, orientar el desarrollo del país hacia la realización de los valores por los que se han librado las luchas del pueblo: Libertad y Justicia.

Las características de el Plan Global de Desarrollo, que cobra ya alcances de proyecto nacional, se han resumido en 22 puntos esenciales:

- 1.- Fortalecer al Estado para satisfacer las demandas de una sociedad en pleno crecimiento que requiera, cada vez más el esfuerzo común;
- 2.- Modernizar los sectores de la economía y sociedad;
- 3.- Generar empleo en un ambiente digno y de justicia, como propósito básico de la estrategia;
- 4.- Consolidar la recuperación económica;
- 5.- Reorientar la estructura productiva hacia la generación de bienes básicos y a la creación de una industria nacional de bienes de capital;
- 6.- Racionalizar el consumo y estimular la inversión;
- 7.- Desarrollar en forma acelerada, al sector agropecuario, para que se elve el nivel

de vida de los campesinos y se satisfagan las necesidades alimenticias de nuestra población.

8.- Impulsar al sistema alimentario mexicano.

9.- Fomentar el gasto prioritario y reforzar a la empresa pública; eliminando los subsidios excesivos;

10.- Utilizar el petróleo como palanca de nuestro desarrollo económico y social canalizando los recursos que de él se obtengan a las prioridades de la política de desarrollo;

11.- Estimular una política de productividad y una adecuada distribución de sus beneficios entre los trabajadores del campo y la ciudad y la sociedad en su conjunto;

12.- Destinar mayores recursos para la provisión mínima de bienestar, particularmente para la población marginada, urbana y rural;

13.- Inducir, con pleno respeto a la libertad individual la reducción en el crecimiento de la población y racionalizar su distribución territorial;

14.- Obtener una mejoría en el nivel de vida de la población mediante un incremento substancial en el consumo, a través del empleo productivo;

15.- Ampliar y mejorar la educación básica para niños y adultos;

16.- Vincular la educación terminal -media-

y superior- con las necesidades de trabajadores capacitados, técnicos, medios y profesionales que requieren el sistema nacional de producción;

17.- Impulsar la capacitación y la organización social para el trabajo;

18.- Desconcentrar, concentrando, la actividad económica y los asentamientos humanos en un nuevo esquema regional con énfasis en costas y fronteras;

19.- Controlar y reducir el ritmo de inflación;

20.- Avanzar en la estrategia de nuevas formas de financiamiento del desarrollo;

21.- Establecer una vinculación eficaz con el exterior, la que estimule la modernización y eficiencia del aparato productivo, y

22.- Ampliar la concentración de acciones para los sectores público, social y privado, en el marco de la alianza para la producción (68)

Los puntos número 5, 7, 8, y 12 de la relación anteriormente descrita, tienen particular interés para los propósitos del presente análisis, pues al tratar los factores principales de la producción agropecuaria en el marco jurídico, lo hacemos con el fin de lograr un aporte sencillo de nuestra parte, desde la posición del Seminario de Derecho Agrario de la Facultad de Derecho de la UNAM, para contribuir a impulsar -a partir de la valoración de los factores productivos-, el desarrollo del sector agropecuario, orientado a elevar los niveles de vi-

(68) Ibidem.

da del trabajador campesino de México y satisfacer las necesidades alimenticias de nuestra población.

Suponemos que en la siguiente administración tendrán que aplicarse estos proyectos de desarrollo, que probablemente cambien de denominación, pero que en muy poco o en nada serán distintos en contenido esencial del Plan Global de Desarrollo puesto en marcha en el presente régimen.

### 8.- ANALISIS LEGISLATIVO.

Las bases jurídicas para la organización de la producción agropecuaria en México, las hemos expuesto y comentado en lo general al tratar cada uno de los temas específicos correspondientes a las formas de organización en el campo.

Retomamos este quehacer para conocer el entorno legal en el que se funda el Intervencionismo de Estado y la planeación en materia económica.

En el análisis de su evolución histórica, se advierte que México vive y progresa como un Estado de Derecho que pretende ser cada vez más social y más democrático. Como tal, ninguna atribución gubernamental puede -lícitamente- operar en la práctica al margen de las leyes. Y de éstas, la Ley de Leyes, de jerarquías suprema, establece los postulados fundamentales de toda la actuación del poder público, así como las garantías de los derechos y libertades humanas de los individuos, en el ejercicio del trabajo, la justicia y la paz social.

En este orden de ideas se afirma -y estamos de acuerdo con ello que la Constitución no es sólo un sistema de normas jurídicas, sino también-- un programa de reformas económicas y sociales que dotan al Estado de poderes y facultades para alcanzar los objetivos de la Revolución. En consecuencia, los fundamentos que justifican, desde la cima jurídica, la intervención del Estado en la Economía, están expresos en la Carta Magna de 1917, en las disposiciones de mayor significación en cuanto a su contenido económico y social, que son los artículos 5o. 27, 28, 123, 131, mismos que comentaremos muy someramente.

Art 5o - Establece la libertad de trabajo,

profesión, industria o comercio de los individuos, con la limitación de que sea lícito y no perjudique a los derechos de la sociedad y con las siguientes características: a) ejercicio de profesión con título en los casos en que éste sea requisito expreso, b) prestación de trabajos personales mediante retribución, c) servicios públicos obligatorios en los términos de la ley y el servicio social de profesionistas.

En cuanto a los artículos 27 y 123 ya hemos hecho el análisis de su contenido en los capítulos 1 y 2 del presente trabajo.

El artículo 28 establece la prohibición de toda clase de monopolios o estancos, exención de impuestos y prohibiciones a título de protección a la industria, siendo castigado todo acto que evite la libre concurrencia en el mercado, así como aquellos que tiendan a elevar en forma exagerada los precios.

En relación a lo dispuesto por el artículo anterior, diremos con el mismo sentido que Witker, que su funcionalidad ha sido ya superada por la realidad económica de los tiempos actuales.

El artículo 131 otorga a los poderes federales, la facultad de gravar, restringir o prohibir las importaciones, exportaciones o el tránsito de bienes cuando sea necesario para el beneficio del país. Debiendo respetar lo restablecido por el artículo 117 en sus fracciones VI y VII y someter a la aprobación del Congreso cada año, el uso de esta facultad.

Es importante también señalar que las reformas sufridas por estos artículos, simplemente reafirman el carácter dinámico de la legislación que da base a la intervención del Estado

en la actividad económica.

Otros preceptos constitucionales de gran importancia en el aspecto que nos ocupan son: el 31 -  
 frac. IV, la fracción I del artículo 36, al 71, el -  
 5 Frac. XXIX; el 74 Fracciones II y IV; el 76 -  
 frac. I; y el 89, 90, 115, 117, 118, 124, 130, 132,  
 34 que en algunas de sus fracciones tienen rela-  
 ción con las funciones económicas del gobierno en -  
 general.

Muy importante también es mencionar el conte-  
 nido económico, al establecer las características -  
 de la educación que imparte el Estado; define a la  
 democracia: "no sólo como una estructura jurídica -  
 y un régimen político, sino como un sistema de vida  
 fundado en el constante mejoramiento económico, so-  
 cial y cultural del pueblo".

Existe además, abundante legislación secunda-  
 ria que regula la actividad económica del Estado, -  
 de la cual sólo mencionaremos algunas denominacio-  
 nes que consideramos de mayor relevancia:

Ley del Impuesto sobre la Renta.

Ley de Ingresos de la Federación.

Ley Monetaria.

Ley Orgánica del Banco de México.

Ley Orgánica de la Administración Pública Fe-  
 deral.

Ley sobre el Control del Gobierno Federal, -  
 de los Organismos Descentralizados y Empre-  
 sas de Participación Estatal.

Ley para promover la Inversión Mexicana y re-  
 gular la Inversión Extranjera.

Ley General de Instituciones de Seguros.

Ley Federal de Reforma Agraria.

Ley de Conservación del Suelo y Aguas.

Ley sobre explotación y aprovechamiento de -  
 los Recursos Minerales.

Ley Federal de Radio y Televisión.  
 Ley Federal para el Fomento de la Pesca.  
 Ley General de Población.  
 Ley Orgánica de las Fracciones I y IV del Artículo 27 de la Constitución.  
 Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.  
 Ley General de Crédito Rural.  
 Ley General de Bienes Nacionales.  
 Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en materia de Explotación y Aprovechamiento de Recursos Minerales.  
 Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en materia de Petróleo.  
 Ley de Aguas.  
 Ley de Expropiación.  
 Ley de Riegos.  
 Ley de Vías Generales de Comunicación.  
 Ley General de Sociedades Cooperativas.  
 Ley de Nacionalización de Bienes.  
 Ley de Tierras Ociosas.  
 Ley Forestal y de Caza.

Finalmente, en cuanto a los Decretos y Reglamentos de contenido económico, simplemente hacemos la consideración de que son muy importantes y también muy abundantes. Pero no consideramos necesaria su mención, ya que principalmente están referidos a la actividad industrial y comercial. Sin embargo, qué alentador es saber de la existencia y por supuesto sería mucho mejor saber de su aplicación efectiva, de un Reglamento para la prevención y control de la contaminación de aguas; así como uno de prevención y control de la contaminación atmosférica.

Por lo que toca a los fundamentos jurídicos de la planeación económica en México, se encuentran en el Supremo principio contenido en el artículo -



27 Constitucional, párrafo III que a la letra dice:

"El Estado (como representante de la Nación) podrá imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y regular en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Otra disposición fundamental se encuentra en el artículo 90 Constitucional, que da facultades al Congreso para crear por Ley el número de secretarías necesarias para el despacho de las actividades administrativas de la Federación.

Resumiendo, podemos afirmar, que del análisis de la legislación en que se cimenta y enmarca la intervención del Estado en la vida económica de México y la consecuente planificación de la economía nacional, se ha generado toda una disciplina jurídica que ya comienza a tener importancia y proyección académica y que no es otra que el "Derecho Económico" como un Derecho de síntesis entre lo individual y lo social.

## C O N C L U S I O N E S

Primera.- La producción agropecuaria en México, como actividad económica de importancia fundamental dentro de la estructura del país, está urgida de superar sus volúmenes de producto y sus tasas de rendimiento.

Segunda.- Esta situación es por principio indiscutible ante los hechos reveladores de una insuficiencia de productos de origen vegetal y en menor proporción de origen animal, ambos básicos en la alimentación nacional, que ha situado al país nuestro en vías de desarrollo-, en el papel de ser importador en vez de exportador de productos agropecuarios, como era el caso hasta hace 3 ó 4 décadas.

Tercera.- No obstante la urgente necesidad de aumentar la producción agropecuaria, como condición indispensable para la continuidad de nuestro proceso de crecimiento y desarrollo económico general; es claro que la problemática del campo es muy compleja, y por supuesto, no comprende solamente los aspectos cuantitativos de la producción, sino sobre todo, comprende las condiciones y niveles de vida de las mayorías campesinas, que para ser justas y satisfactorias, deben alcanzar los niveles del decoro y de la dignidad no solo en el aspecto económico, sino también en el social y cultural. La experiencia histórica de México puede ilustrarnos al respecto.

Cuarta.- Si se logran alcanzar los objetivos de la autosuficiencia alimentaria sin menoscabo de la continuidad del proceso de industrialización nacional por una parte, y se mejoran las condiciones de vida de las mayorías campesinas de México, al abatirse la explotación y la miseria, la marginación, el subempleo, la ignorancia, la insalubridad y el desarraigo que actualmente padecen, entonces podrá decirse que en nuestro país se ha alcanzado el desarrollo.

Quinta.- El proceso de reforma agraria como programa de la revolución social de México en el marco de la Ley, deberá llevar su acción hasta sus últimas consecuencias al realizar la justicia social en el agro mexicano.

Sexta.- La producción agropecuaria en México, debe plantearse en la observancia de la norma jurídica-constitucional, como garantía y sustentación del ejercicio de la libertad y la realización de la justicia social.

Séptima.- Para lograr lo anterior, se precisa de una profunda conciencia social y nacionalista que ha de apoyarse en el conocimiento y comprensión de la historia, la geografía, la cultura y en general en la valoración de los recursos de todo tipo con que cuenta México, para alcanzar su verdadero desarrollo.

Octava.- El desarrollo a que aspira la nación ha de ser independiente, y a la vez en estrecha comunión con las demás naciones que luchan por la liberación, la justicia, la paz y la solidaridad internacional.

Novena.- Los esfuerzos hacia el desarrollo socio-económico nacional, han de comenzar por el conocimiento y la comprensión a fondo de nuestros problemas y el aprovechamiento racional de nuestros recursos, que en nuestra realidad son de una gama variada.

Décima.- Dichos recursos deberán instrumentarse combinada e inteligentemente, mediante una adecuada organización para la producción y una integral-planificación del desarrollo.

Décima Primera.- La problemática de nuestro país, por difícil que se manifieste ahora, tiene viabili

dad de solución, a partir del trabajo responsable y solidario de cada mexicano, que sepa comprender que su seguridad y bienestar individual no pueden fundarse en el egoísmo, la mezquindad, el afán desmedido de lucro y la explotación de nuestros semejantes, sino en la participación de todos los mexicanos, en el esfuerzo conjunto de generar bienes y servicios de orden material que la Nación entera necesita, y en cuyo proceso participativo habrá de obtener las compensaciones legítimas y justas de sus esfuerzos, realizados en aras del bien general.

Décima Segunda.- En este orden de ideas debemos también de continuar proyectando nuestras aspiraciones libertarias en el campo de la cultura y del espíritu.

Décima Tercera.- El proceso nacionalizador de nuestro sistema de economía mixta y el intervencionismo de Estado en la vida económica del país, han de continuar por la vía pacífica e Institucional, porque constituyen la fundamentación más sólida para la instauración de una estructura económica, en la que paulatinamente vayan desapareciendo las desigualdades y contradicciones del sistema en que vivimos.

Décima Cuarta.- Lo anteriormente expresado, es, a la vez que una llamada a la conciencia de los funcionarios y empleados públicos, una conciente demanda y un reclamo de justicia y de independencia nacional que se funda ante todo, en los principios de soberanía y autodeterminación de México.- La propiedad del Estado mexicano es colectiva, pertenece a la nación y debe ser poseída por el pueblo de México.

Décima Quinta.- No olvidemos que el más grande --

obstáculo al que se enfrentará una política en el -- sentido anteriormente apuntado, será la atinada di -- rección de las industrias nacionalizadas, pues mien -- tras el director o el funcionario de una institu -- ción estatal madre y lucre, se desvirtuará lamenta -- blemente, en perjuicio de todos, el fundamento na -- cionalizador.

Décima Sexta . - Hay conciencia plena de nues -- tra parte, de que, en el análisis que nos hemos -- propuesto en el presente trabajo, se manifiesta con -- mucha claridad tal vez, una tendencia a la teoriza -- ción excesiva en el tratamiento de los contenidos -- temáticos, particularmente en aquellos que por su -- naturaleza, dan pie para discurrir en el campo ideo -- lógico y político. Sin embargo, a fuerza de ser sin -- ceros, y comprendiendo que puede haber pobreza de -- concepciones en estos terrenos, en amplios sectores -- de población, incluyendo a la población estudiantil -- de niveles medio y hasta superior, hicimos la consi -- deración del caso, y decidimos que sería mejor pe -- car por exceso que por defecto.

Décima Séptima. - El porvenir económico de México es -- promisorio a pesar de la actual crisis. Pero es ne -- cesario que se difunda por todos los ámbitos del -- país, la conciencia de que tenemos recursos e insti -- tuciones políticas y jurídicas de las más avanzadas -- del mundo y en constante perfeccionamiento; de que -- tenemos historia y un sistema de economía mixta en -- el que trabajo y los medios de la producción se apli -- can en ejercicio de la libertad e iniciativa perso -- nal, garantizándose los estímulos e intereses cuan -- do son legítimos, de los individuos que participan -- en el progreso nacional.

Décima Octava. - Lo anterior es el ejercicio de un -- derecho constitucional, pero en ello no pueden tener -- cabida los excesos, los abusos y las desigualdades -- que desvirtúan la libertad, al lesionar los intere -- ses del todo social.

Décima Novena. - Para lograr el equilibrio social y económico que el país reclama, el Estado mexicano nacionalista, revolucionario y democrático, tiene que jugar muy bien su papel rector y equilibrador de los intereses generales de la nación, en la realización de su misión primordial que no debe ser otra que la consecución del bien común.

## B I B L I O G R A F I A

- 1.- "Geografía Económica de México" - Angel - Bassols Batalla- Ed. Trillas. 4a. Edición. - Pág. 20.
- 2.- "Introducción a las Ciencias Sociales" Benjamín Arredondo Muñoz Ledo.- Ed. Porrúa Hnos.
- 3.- "Geografía, Subdesarrollo y Regionalización"- A. Bassols Batalla. Ed. Nuestro Tiempo. Pág.- 143 a 147.
- 4.- "Nociones de Geografía Física y Humana" María de la Luz Salazar. Ed. Herrero.
- 5.- "Los Grandes Problemas Nacionales" Andrés Molina Enríquez.
- 6.- "La Agricultura en Crisis".- Manuel Ejido. Ed. Fondo de Cultura Económica.
- 7.- "Recursos Naturales de México".- Angel Bassols Batalla Ed. Nuestro Tiempo.
- 8.- "El Hombre y la Tierra" Guillermo Vogt. Ed. -- Del Instituto Nacional de Capacitación del Magisterio.
- 9.- "El problema Agrario de México" Lucio Mendieta y Núñez.- Ed. Porrúa - transcripción del autor-
- 10.- "El Problema Agrario de México" Lucio Mendieta y Nñuñez".- Ed. Porrúa -expresión de don Narciso Bassols-
- 11.- "Tratado de Economía política" Edmundo Flores- Ed. F.C.E. (Fondo de Cultura Económica)

- 12.- "Ley Federal de Reforma Agraria" - Exposición-  
de Motivos -
- 13.- "Capitalismo y Reforma Agraria en México" Mi- -  
chel Guthelman, Ed. ERA.
- 14.- "El problema Agrario de México" Lucio Mendieta  
y Núñez. Ed. Porrúa. 13a. Edición.
- 15.- "Derecho Agrario Mexicano" Raúl Lemus García,  
Ed. LIMSA 2a. Edición.
- 16.- "Raíces Ideológicas de la Constitución de - -  
1917" Daniel Moreno Ed. Metropolitana, 2a. -  
Edición.
- 17.- "Panorámica Vigente de la Legislación Agraria  
Mexicana" Raúl Lemus García - Ed. LIMSA.
- 18.- "Problemas Económicos de México" -Diego G. Ló  
pez Rosado- Ed. Imp. Universitaria. 1970.
- 19.- "Censo General de Población y Vivienda" -1970-
- 20.- "Ha Fracasado el Indigenismo?" - Ed. SEP. SE-  
TENTAS.
- 21.- "La política del Lenguaje en México" -Shirley  
Brice Heath. Ed. Libros de México, S.A.
- 22.- "Conclusiones del Primer Seminario de Educa--  
ción Bilingüe-Bicultural" Oaxtepec, Mor. - -  
1979.
- 23.- "El Derecho Agrario en México" -Martha Chávez  
P. de V. Ed. Porrúa.
- 24.- "Economía Política" -Felipe Rosado. Ed. Porrúa.
- 25.- "Trabajo" Definición Diccionario - Heller W.



- 6.- "La Revolución Social de México" -Manuel González Ramírez, Ed. Fondo de Cultura Económica.
- 7.- "Pequeño Larousse Ilustrado" - Diccionario de la Lengua-
- 8.- "Dependencia y Cambios Estructurales" -Fernando Carmona de la Peña Ed. Inst. de Investigaciones Económicas, UNAM.
- 9.- "México: Riqueza y Miseria" -Alonso Aguilar M. y Fernando Carmona Ed. Nuestro Tiempo. 1967.
- 0.- "Los problemas Nacionales" -Ed. Serie Estudios 23- Fac. de Ciencias Políticas y Sociales -- UNAM.
- 1.- "México en la órbita imperial" -José Luis Cedeña- Ed. El caballito Inst. de Inv. Económicas UNAM.
- 2.- "Problemas Económicos de México" -Diego G. López Rosado. Ed. Imp. Universitaria.
- 3.- "Títulos y Operaciones de Crédito" -Raúl Cervantes Ahumada. Ed. Herrero -9a. Ed. 1976--.
- 4.- "Revista del México Agrario" - Salomón Eckstein - Año 3 Vol. II 1970.
- 5.- "Teoría Económica" Sergio Domínguez Vargas -- Ed. Jurídica Mexicana.
- 6.- "Títulos y Operaciones de Crédito" -Raúl Cervantes Ahumada. Págs. 280 a 283.- Ed. Herrero 1976.
- 7.- "El problema Agrario de México" -Dr. Lucio Mendieta y Núñez Ed. Porrúa 1975.

- 38.- "Ley Federal de Reforma Agraria" (Comentada) -  
-Raúl Lemus García Ed. LIMSA México 1979.
- 39.- "Ley de Fomento Agropecuario" (comentarios) -  
-Martha Chávez Padrón. Editorial Porrúa. 1981.
- 40.- "Panorámica Vigente de la Legislación Agraria  
Mexicana" -Raúl Lemus García- Ed. LIMSA. 1972.
- 41.- "Derecho Mercantil Primer Curso" -Raúl Cervantes  
Ahumada- Ed. Herrero, S.A. 1975.
- 42.- "Decreto de Expropiación de la Banca Privada"  
"Diario Oficial" Primero de Septiembre de - -  
1982.
- 43.- "Crisis para el cambio Generador" -Periódico-  
el Día" -Sec.: Opinión Doctrina -Javier Náje-  
ra Torres. 10-Sep-82 México, D.F.
- 44.- "Derecho Económico" -Jorge Witker - UNAM, Mé-  
xico 1981.